

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ (coord.)

Cada quien su imperio

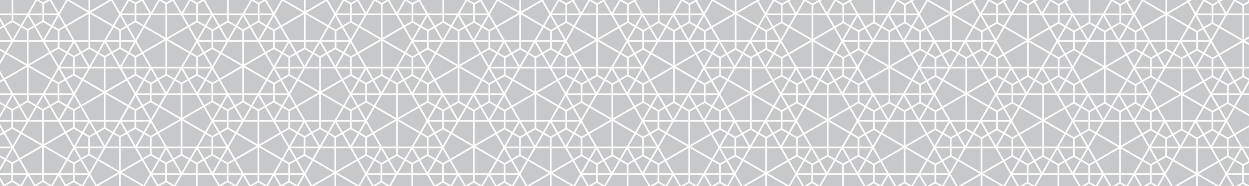
Preferencias institucionales y patrones territoriales de inseguridad



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Centro
Universitario
de Ciencias Económico
Administrativas

Universidad
de Guadalajara

A decorative header with a complex, repeating geometric pattern of thin white lines on a light gray background.

Cada quien su imperio

Preferencias institucionales y patrones territoriales de inseguridad



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltase <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ (coord.)

Cada quien su imperio

Preferencias institucionales y patrones territoriales de inseguridad



Centro
Universitario
de Ciencias Económico
Administrativas

Universidad
de Guadalajara



Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Rectoría General

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

José Alberto Castellanos Gutiérrez
Rectoría del Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas

José Antonio Ibarra Cervantes
Corporativo de Empresas Universitarias

Edgardo Flavio López Martínez
Encargado del despacho de la Editorial
Universitaria

Primera edición electrónica, 2015

Coordinación
© Basilio Verduzco Chávez

Textos
© Basilio Verduzco Chávez, María Basilia
Valenzuela Varela, Víctor Manuel Sánchez
Orozco, Angélica Pacheco Vargas

Coordinación editorial
Sayri Karp Mitastein

Diseño de interiores y portada
Edgardo Flavio López Martínez
Virginia Ramírez Moreno

Diagramación y cuidado tipográfico
Virginia Ramírez Moreno
Gustavo Alonso Ortega López

Corrección
David Rodríguez Álvarez

Cada quien su imperio: preferencias
institucionales y patrones territoriales de
inseguridad / Basilio Verduzco Chávez,
coord. ; María Basilia Valenzuela... [et al.]
-- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco : Editorial
Universitaria : Universidad de Guadalajara,
Centro Universitario de Ciencias Económico
Administrativas, 2015.
(Colección Monografías de la Academia).
Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978 607 742 173 3

1. Inseguridad (Problema social)-México
2. Prevención del crimen-México 3.
Seguridad pública- México 4. Policía-México
I. Verduzco Chávez, Basilio, coord. II.
Valenzuela, María Basilia. III. Serie

320.972 .C12 CDD
HV7434 .M6 .C12 LC

P/PIFI-2013-14MSU001OZ-07 Fortalecimiento
de los proyectos de estudio de licenciatura
y posgrado, los cuerpos académicos que los
sustentan y la formación integral del estudiante
en el Centro Universitario de Ciencias Económico
Administrativas.

D.R. © 2015, Universidad de Guadalajara



Editorial Universitaria
José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978 607 742 173 3

Febrero de 2015

Hecho en México
Made in Mexico

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Índice

7	Introducción BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ	
17	Capítulo 1. Fronteras interiores y orígenes del mapa nacional de inseguridad BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ	
34	Capítulo 2. Gobernabilidad, migración y redes internacionales del crimen MARÍA BASILIA VALENZUELA BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ	
79	Capítulo 3. Preferencias institucionales y organización de los cuerpos de seguridad VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ	
105	Capítulo 4. Las racionalidades de actores públicos en torno al Mando Único Policial en Jalisco VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO	
142	Capítulo 5. Racionalidad política y confianza institucional en el diseño de mandos policiales VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO	
160	Capítulo 6. Prácticas socioespaciales y análisis situacional del delito ANGÉLICA PACHECO VARGAS BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ	
187	Capítulo 7. La geografía del robo a casa habitación en Guadalajara ANGÉLICA PACHECO VARGAS	

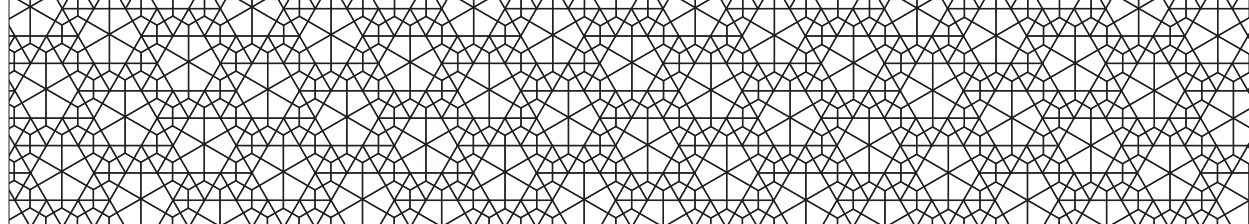
231 Capítulo 8. Análisis situacional del robo a casa habitación en Guadalajara

ANGÉLICA PACHECO VARGAS

246 Capítulo 9. Opciones geopolíticas, racionalidad y seguridad ciudadana en México

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

MARÍA BASILIA VALENZUELA



Introducción

Cada quien su imperio, un juego antiguo y violento

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

Nota explicativa

Para los ignorantes en materia de historia de México

Porfirio Díaz forjó, en los treinta años de su tan vituperado reinado, una casta militar y un ejército, tres o cuatro veces más numeroso que el actual, que desfilaba cada 16 de septiembre entre los aplausos del populacho. Los oficiales fueron a Francia para aprender le cran y a Alemania para aprender lo que hayan sabido los prusianos de la época. Cuando terminó la Guerra de los Boeros, Don Porfirio alquiló a dos o tres de sus generales para que vinieran a hacer el ridículo aquí en Coahuila. La infantería mexicana fue la primera en adoptar un fusil automático (el Mondragón, fabricado en Suiza), algunos de cuyos ejemplares todavía son usados los domingos en los ejercicios marciales de los jóvenes conscriptos.

Todo esto se vino abajo con la Revolución Constitucionalista de 1913. Los oficiales que habían estudiado en Francia y en Alemania, los generales boeros y las infanterías dotadas con los flamantes Mondragón fueron literalmente pulverizados por un ejército revolucionario que estaba al mando de Obregón, que era agricultor; de Pancho Villa, que era cuatrero; de Emiliano Zapata, que era peón de campo; de Venustiano Carranza, que era político, y no sé lo que haya sido en su vida real don Pablo González, pero tenía la pinta de un notario público en ejercicio. Éstos fueron, como quien dice, los padres de una nueva casta militar cuya principal preocupación, entre 1915 y 1930, fue la de autoaniquilarse. Obregón derrotó en Celaya a Pancho Villa, que todavía creía en las cargas de caballería; don Pablo González mandó asesinar a Emiliano Zapata; Venustiano Carranza murió acribillado en una choza, cuando iba en plena huida; nunca se

ha sabido si por órdenes o con el beneplácito de Obregón, que, a su vez, murió de los siete tiros que le disparó un joven católico profesor de dibujo. Pancho Villa murió en una celada que le tendió un señor con el que tenía cuentas pendientes. En los intestinos del general Benjamín Hill, que era Secretario de Guerra y Marina, se encontraron rastros de arsénico; el cadáver de Lucio Blanco fue encontrado flotando en el río Bravo; el general Diéguez murió por equivocación en una batalla en la que no tenía nada que ver; el general Serrano fue fusilado con su séquito en el camino de Cuernavaca, y el general Arnulfo R. Gómez fue fusilado, con el suyo, en el estado de Veracruz; Fortunato Maycotte, que, según el corrido, divisó desde una torre a las tropas de Pancho Villa, al lado de Obregón, fue fusilado en Pochutla, por las tropas del mismo Obregón; el general Murguía cruzó la frontera con una tropa y se internó mil kilómetros en el país sin que nadie lo viera; cuando lo vieron, lo fusilaron, etc., etc., etc.

Jorge Ibargüengoitia, *Los relámpagos de agosto*, 1964.

México se aproxima a la mitad de la segunda década del siglo XXI sumido en una crisis de inseguridad que pone de manifiesto la existencia de luchas de poder propias de una nación en formación, no de un país con 200 años de vida independiente. El debate público de esta situación refleja contradicciones y conflictos profundos en la estructuración de la sociedad mexicana. Hay una argumentación ruidosa en la que rondan ideas contradictorias sobre formas de gobierno, relaciones intergubernamentales, relaciones sociedad-Estado, democratización y derechos humanos. No hay un diálogo estructurado y racional que conduzca a un posible acuerdo amplio y duradero.

En el centro de este debate están la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad y el valor que tienen en la sociedad los privilegios corporativistas o de grupo, así como las consecuencias que tiene la defensa de los mismos en el proceso de consolidación de una república democrática. En vez de lograr un acuerdo sólido y duradero sobre el control de la violencia, la sociedad mexicana sigue envuelta en luchas intestinas propias de una nación confrontada consigo misma, en las que cada facción quiere imponer el imperio de su ley.¹ Basta con revisar

¹ Son recurrentes las publicaciones que cubren el tema del divisionismo social, la violencia y los intentos fallidos de poner orden en diversas regiones del país. En esta literatura se da cuenta de intervenciones sesgadas, mal planeadas o deliberadamente facciosas cuya consecuencia ha sido la conversión de la violencia en una situación normal, según algunos “cultural”, y en la existencia de regiones que presentan severos problemas de inseguridad crónica. Algunos de los trabajos más recientes sobre este tema son los de John Gibler, *México rebelde, crónicas de poder e insurrección* (México, Debate, 2013), obra que describe, entre otras cosas, cómo el gobierno ha influido en la violencia en la zona triqui de Oaxaca mediante diversas acciones que abarcan la creación de municipios para dividir el poder político de la región. Por su parte, Magda Coss Noguera, en su libro *Tráfico de armas en México, corrupción armamentismo y cultura de la violencia* (México,

una semana de noticias para convencerse de que el país es todavía un escenario sociopolítico y cultural poblado por caciques, capos de la droga, organizaciones criminales dedicadas al secuestro o el tráfico de personas, cuerpos de seguridad pública de todos los órdenes de gobierno confabulados con criminales, facciones del ejército que luchan internamente por el control de este aparato del gobierno, líderes políticos y organizaciones sindicales corruptas.

Este escenario contrasta con el tipo ideal de un Estado poderoso capaz de ofrecer seguridad a sus ciudadanos. A lo largo de su historia, el Estado mexicano no ha podido ejercer su fuerza para apaciguar con la violencia. En la sociedad mexicana no queda clara la distinción entre violencia legítima y violencia ilegítima. A la fuerza pública no se le reconoce legitimidad para imponer el orden, pero esto se debe a que el Estado no ha diseñado un orden constitucional creíble que esté dirigido a garantizar derechos humanos, igualdad y respeto por la vida privada. El esfuerzo realizado para distinguir la violencia ilegítima de la violencia legítima ha sido insuficiente, por lo cual el uso cotidiano de la fuerza pública es muy cuestionado, y frecuentemente exhibido como abuso de poder.

La industria editorial que explica la confrontación de intereses en México es dominada por las interpretaciones de las disputas, no por los estudios sobre los procesos de construcción de acuerdos. Algunas veces aparecen perlas académicas como el libro coordinado por Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez, que analiza de manera sistemática las prácticas de negociación registradas en un espacio de debate donde la construcción de acuerdos es el objeto esencial de la participación política, como lo es el Congreso de la Unión.² Pero este tipo de trabajos son la excepción. En la literatura mexicana incluso los pactos sociales y políticos coyunturales, o más duraderos como el forjado después de la revolución, son explicados como soluciones más o menos autoritarias y con frecuencia violentas que son impuestas a la sociedad por una minoría o por un caudillo (Garrido, 2005). Esta orientación editorial es encontrada en textos ya clásicos, pero también en contemporáneos.

La idea de los intentos desbocados por construir imperios personales, regionales o familiares aparece en corrientes que van desde la literatura hasta la historia y las ciencias políticas. Libros como *La revolución interrumpida* de Adolfo Gilly, *La presidencia imperial* de Enrique Krauze, *La disputa por la nación* de Rolando

Grijalbo, 2012), describe el advenimiento de una cultura de la violencia fomentada por el tráfico de armas en el país que ha sido asimilado en contextos locales y en el ámbito político, lo cual se ha agudizado con el debilitamiento del Estado y el ascenso de los grupos del crimen organizado. Jorge Luis Sierra Guzmán, en *El enemigo interno, contrainsurgencia y fuerzas armadas en México* (México, Centro de Estudios de América del Norte, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2003), hace una extensa revisión del enfrentamiento entre el Estado mexicano y grupos insurgentes en diversas regiones del país.

² Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez. 2009. *Un congreso sin mayorías, mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos* (México: FLACSO, Centro de Colaboración Cívica).

Cordera y Carlos Tello muestran, cada uno a su manera, interpretaciones distintas de las disputas por el poder en México y la constitución, a veces temporal, de poderes casi absolutos. El título *País de un solo hombre*, dado por González Pedrero a su tratado sobre la vida de Santa Anna, sintetiza perfectamente una manera de concebir y ejercer el poder y el tipo de aspiraciones que conducen al conflicto violento. El país imperial ha sido desde entonces una tentación para los poderosos.

En tal escenario, violencia política y violencia criminal son nombres dados a fenómenos que a veces resultan indistinguibles entre sí. El siglo xx mexicano estuvo plagado de ejemplos que dejaron huella profunda en la manera como se entiende actualmente la relación Estado-sociedad y sobre las posibilidades de dar solución al problema de la violencia en sus múltiples formas. Incluso en periodos de paz, la confianza de la sociedad en las fuerzas de seguridad nunca ha sido plena. El rompimiento de 1968 dejó una crisis de legitimidad del Estado que no se ha podido resarcir, pero aquella situación se había gestado desde mucho antes.

El problema estructural ha sido siempre el mismo. Entre apaciguar con violencia y apaciguar con la acción legítima del Estado, casi invariablemente se ha elegido el primer camino. En 1971, Gilly retrata el periodo post revolucionario como un auténtico torbellino de ambiciones cuando escribe:

La tierra, la sangre y el poder, forman el triángulo trágico dentro del cual se mueve, en aquellos años, la vida política mexicana. Los conspicuos dirigentes de la nueva clase gobernante se alían, se traicionan, se matan entre sí, desde los asesinatos de Lucio Blanco y de Fidel Jurado bajo Obregón; hasta la matanza de Huitzilac en 1927, el asesinato de Obregón en 1928 o el atentado apenas fallido contra Ortiz Rubio en 1930, sin contar los interminables crímenes de caciques locales y jefes políticos y militares contra sus adversarios (Gilly, 2007: 360).

Una percepción similar que revela la falta de institucionalidad original del Estado posrevolucionario es la que describe Peñalosa, quien apunta cómo entre la muerte de Carranza y el arribo al gobierno de Lázaro Cárdenas “la ‘revolución’ no fue otra cosa que enfrentamientos entre grupos de poder ávidos del mismo y que nada aportarían a favor de lo que pudiéramos llamar una consolidación de resultados” (Peñalosa, 2011: 563).

Durante la rebelión cristera, el Estado mexicano intentó soluciones de confrontación latente y a veces real. De acuerdo con Zárate, “La estrategia para apaciguar la región era por un lado, repartir la tierra y dar armas a los agraristas y, por otro, amnistiar y perseguir a los cristeros” (Zárate, 1997: 105-106).

Más recientemente, los intentos de apaciguar con violencia han experimentado capítulos desastrosos en diversos puntos del país, entre los que destaca la represión contra campesinos de San Salvador Atenco que antes se habían opuesto

a la construcción de un aeropuerto (Bertely, 2007). En torno a esta idea básica de la disputa por el poder giran otras hipótesis, las cuales indican que actualmente hay familias que procuran proteger sus feudos tal y como lo han hecho desde la época de la Independencia (Dresser, 2012).

Para explicar las preferencias institucionales de quienes han dirigido la disputa por el poder en México, la literatura existente ha acudido a las explicaciones de los entornos personales de vida que forjaron el carácter de caciques, caudillos, gobernadores, militares y presidentes de la república (Padua y Vanneph, 1986; González Pedrero, 1993). Otros estudiosos han cambiado su enfoque al análisis de confrontaciones más institucionalizadas en el seno del Congreso de la Unión y las disputas electorales. Pero esta última vertiente se ha visto obligada a reconocer la existencia de situaciones de tensión que en ocasiones han culminado en golpes y crímenes políticos. En esta literatura, caciques y caudillos terminan convertidos en hombres poderosos que operan con mano de hierro en sus regiones pero que son, a la vez, políticos activos en el debate construido en la democracia mexicana (Guerrero, 2004).

La intención de este libro es ofrecer una lectura diferente sobre las posibilidades de cambio que tiene México en esta primera etapa del siglo *xxi*. Esta lectura de la situación de inseguridad está orientada al entendimiento de las racionalidades de los actores involucrados en el ecosistema que abarca la legislación, los aparatos de seguridad y los patrones de criminalidad. Asimismo, se busca establecer el puente entre añejas prácticas de apropiación del territorio, el ejercicio del poder y las disputas violentas contemporáneas que tienen como resultado mapas específicos de inseguridad en el país.

Sin intentar construir una geografía histórica de la imposición de la ley y la violencia, el libro ofrece una interpretación de patrones actuales de inseguridad desde una dimensión social e histórica más amplia en que la transición a la democracia constituye una etapa más de las confrontaciones sociales, culturales, políticas y criminales que han enfrentado a México a lo largo de su historia. En esta nueva etapa, la reconstitución del poder en el territorio abre y cierra oportunidades para determinadas formas de violencia asociadas a la incapacidad del Estado para construir un control legítimo de las distintas regiones y espacios de convivencia social en México.

La tesis general del libro es que la ola de violencia observada en México en el contexto de la transición a la democracia y la globalización económica tiene que ver tanto con las preferencias institucionales de los actores públicos, quienes en última instancia aprueban y son responsables de instrumentar nuevos códigos y leyes, como con las preferencias individuales y colectivas que tienen lugar en contextos territoriales particulares y permiten el surgimiento de espacios seguros e inseguros y las desigualdades socioespaciales en la geografía del crimen.

El estudio de las preferencias institucionales y de los factores socioespaciales que moldean la geografía de la delincuencia trata de ver el fenómeno de la vio-

lencia extrema generada por diversas vertientes del crimen como algo construido a partir de disputas por el poder, pero también de la institucionalización y legitimación del uso de la fuerza pública y la construcción cotidiana de contextos propicios para el crimen.

El título *Cada quien su imperio* fue seleccionado para sugerir que en el fondo de la situación de violencia en diversas regiones y en zonas muy específicas del país hay una renuncia social a la convivencia pacífica entre ciudadanos en el espacio público, la cual se ve estimulada —¿o deberíamos decir cultivada?— por la incapacidad del Estado para hacer uso de la violencia legítima.

La intención no es sugerir que la renuncia es fortuita y deliberada, basada en un egoísmo individualista sin control. Más bien se propone que la transición a la democracia y las presiones impuestas por la internacionalización y el acceso a la información han creado el contexto social, temporal y espacial específico que ha permitido el recrudecimiento de la violencia. Las ejecuciones, los robos y secuestros que incrementan las estadísticas del crimen y pueblan las portadas de diarios y revistas no son eventos aislados e independientes de las disputas ancestrales por el control territorial, la extracción ilegal de riquezas y el recrudecimiento de la violencia ilegítima como estrategia de acumulación y sobrevivencia utilizada por individuos y grupos. Los delincuentes han encontrado en el proceso de cambio institucional una serie de oportunidades, que aprovechan como si no hubiera mañana.

Cada quien su imperio es en el fondo una solución belicosa a los problemas sociales, nutrida por profundas raíces históricas presentes en territorios donde se han gestado procesos de colonización, imposición forzosa de tributos, extracción de riqueza, violaciones físicas y apropiación ilegítima de bienes por encima de derechos constituidos. Esta es una solución que se vive de diferentes maneras en el territorio nacional, pero en todos los casos tiene antecedentes y motivaciones muy similares.

Para mostrar esta situación, el libro inicia con un primer capítulo de Basilio Verduzco que documenta los orígenes de las disputas por territorios observadas desde la época colonial y la conversión de las fronteras interiores en espacios propicios para la violencia. El argumento de este capítulo es que el auge actual del crimen organizado tiene sus orígenes en una larga tradición de repartir el territorio nacional conforme a los poderes dominantes, lo que convierte el mapa político del país en una cartografía de equilibrio entre distintas fuerzas donde la tensión centro-periferia es una constante.

En el capítulo 2, María Basilia Valenzuela y Basilio Verduzco analizan el problema de la violencia como una de las manifestaciones de la crisis de gobernabilidad que enfrenta México en el contexto de la internacionalización. Para mostrar los retos que esa situación impone al Estado mexicano, se analiza el problema de inseguridad que rodea a los flujos migratorios de centroamericanos

hacia Estados Unidos en su tránsito por México. La geografía de esta migración transnacional en tránsito expone de manera cruda la estrategia de graduación de soberanía usada para proteger selectivamente a ciertos territorios y grupos sociales y desproteger a otros.

Víctor Manuel Sánchez Orozco y Basilio Verduzco inician en el capítulo 3 la búsqueda de explicaciones de los arreglos institucionales que hacen posible la inseguridad en México, o de la falta de reformas para resolverlos. El objetivo del capítulo es desarrollar un marco interpretativo de las preferencias institucionales en la organización de los cuerpos de seguridad. En el trabajo se sugiere que los actores públicos deciden apoyar ciertas instituciones tomando en cuenta su interés en la protección de intereses socioterritoriales específicos y la búsqueda de beneficios políticos. Ambas orientaciones constituyen ejes poderosos que conforman el tipo de arreglos logrados, mismos que influyen en su posible implementación.

En el capítulo 4, Víctor Manuel Sánchez analiza la construcción de preferencias institucionales de los actores públicos en Jalisco. Para ello toma como objeto de estudio la disposición a apoyar una iniciativa constitucional para redistribuir las funciones de los cuerpos de seguridad en un sentido que disminuye el poder de los gobiernos municipales e incrementa el poder de los gobiernos estatales y eventualmente puede llegar a centralizar dicha función en manos federales.

Víctor Manuel Sánchez analiza en el capítulo 5 de qué manera la racionalidad política y la confianza organizacional influyen en las percepciones y preferencias institucionales de los actores públicos. Muestra que a pesar de la desconfianza en los cambios institucionales propuestos por el gobierno federal, en temas clave como corrupción y protección de derechos humanos, existe disposición a apoyar las reformas en cuestión, aparentemente bajo el razonamiento de que la sociedad debe pagar algún precio por obtener mayor seguridad.

En el capítulo 6, Angélica Pacheco y Basilio Verduzco estudian los orígenes de la inseguridad mediante la identificación de causalidades y patrones territoriales del crimen como un instrumento para el diseño de políticas preventivas. Este capítulo considera la criminalidad como un fenómeno derivado de la convivencia social y las prácticas socioespaciales prevalecientes, que conducen a la conformación de espacios seguros e inseguros. De esta manera, la geografía del crimen en una ciudad aparece como el resultado de luchas y disputas que terminan por crear pequeños imperios de impunidad en zonas y barrios peligrosos.

Angélica Pacheco estudia, en el capítulo 7, la geografía del robo a casa habitación en la ciudad de Guadalajara, donde explora la relación existente entre las condiciones sociourbanas y los patrones de criminalidad registrados. Con este fin analiza unidades territoriales en el municipio tapatío para detectar patrones de distribución de este delito. Ella misma continúa en el capítulo 8 con esta línea de investigación y estudia, con un enfoque de análisis situacional del delito, las condiciones microcontextuales que explican la posibilidad de que

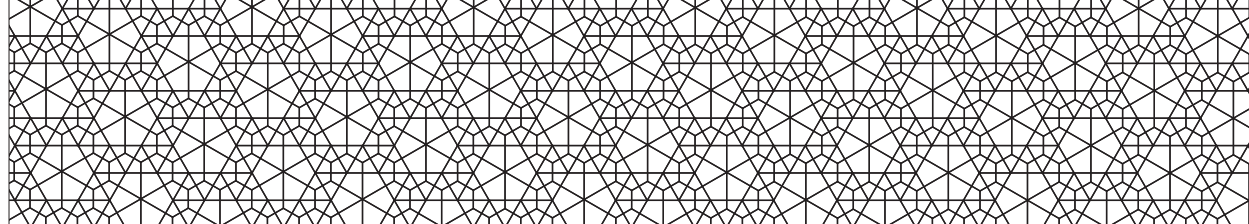
una casa sea víctima de robo. Este tipo de análisis evalúa condiciones de la vivienda y de su entorno inmediato, con lo cual es posible identificar áreas de oportunidad para que ciudadanos y gobierno puedan colaborar en labores de prevención del delito.

El capítulo 9, de Basilio Verduzco y María Basilia Valenzuela, concluye el volumen con una recapitulación de lo presentado en el libro, tomando como ejes de la discusión los temas de elección social y procesos de construcción de espacios seguros en el marco de una nación democrática. En este capítulo se señala que si bien la solución “cada quien su imperio” ha sido la estrategia dominante de los grupos de poder en el país y sus regiones, los macroprocesos de globalización, democratización, urbanización y cambio demográfico crean un escenario propicio para repensar las funciones del Estado y construir cuerpos de seguridad enfocados en ofrecer seguridad y universal a la ciudadanía. Esa solución de “república democrática segura” es vista no sólo como una estrategia para apaciguar la ola de violencia en el país, sino como una manera de darle viabilidad en el contexto de las naciones con mejores condiciones de vida.

Bibliografía

- BERTELY BUSQUETS, MARÍA. 2007. *Conflicto intercultural, educación y democracia activa en México. Ciudadanía y derechos indígenas en el movimiento pedagógico intercultural bilingüe en Los Altos, la Región Norte, y la Selva Lacandona de Chiapas*. México: CIESAS.
- CORDERA, ROLANDO Y CARLOS TELLO. 1981. *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- COSS NOGUEDA, MAGDA. 2012. *Tráfico de armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*. México: Grijalbo.
- DRESSER, DENISE. 2012. *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*. México: Aguilar.
- GARRIDO, LUIS JAVIER. 2005. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México: 1928-1945*. México: Siglo XXI Editores.
- GIBLER, JOHN. 2013. *México rebelde. Crónicas de poder e insurrección*. México: Debate.
- GILLY, ADOLFO. 2007. *La revolución interrumpida*. Segunda edición. México: Ediciones Era (publicada originalmente en 1971).
- GONZÁLEZ PEDRERO, ENRIQUE. 1993. *País de un solo hombre. La ronda de los contrarios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GUERRERO, MANUEL ALEJANDRO. 2004. *México: la paradoja de su democracia*. México: Universidad Iberoamericana, CEI Consulting & Research.

- HERNÁNDEZ, MARA, JOSÉ DEL TRONCO Y GABRIELA SÁNCHEZ. 2009. *Un congreso sin mayorías, mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: FLACSO, Centro de Colaboración Cívica.
- IBARGÜENGOITIA, JORGE. 1964. *Los relámpagos de agosto*. México: Joaquín Mortiz.
- KRAUZE, ENRIQUE. 2009. *La presidencia imperial*. México: Tusquets Editores.
- PADUA, JORGE Y ALAIN VANNEPH (comps.). 1986. *Poder local, poder regional*. México: El Colegio de México.
- PEÑALOSA, ANTONIO P. 2011. *La patria que no rumbo al 2012*. Bloomington: Palibro.
- SIERRA GUZMÁN, JORGE LUIS. 2003. *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México: Centro de Estudios de América del Norte, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés.
- ZÁRATE H., JOSÉ EDUARDO. 1997. *Procesos de identidad y globalización económica. El Llano Grande en el sur de Jalisco*. Zamora: El Colegio de Michoacán.



CAPÍTULO 1

Fronteras interiores y orígenes del mapa nacional de inseguridad¹

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

1.1. Introducción

La primera reacción social frente a la inseguridad es la búsqueda de protección, lo cual conduce al establecimiento de barreras definidas como fronteras que excluyen y sirven como control de acceso al sitio que se va a proteger. De esta manera, la noción de “el imperio de la ley” conduce a la imposición de “la ley del imperio”, es decir, a la disputa por el territorio entre centros de poder que buscan su control con fines políticos y económicos. En medio de la tensión por el control del territorio, la búsqueda de protección tiene el potencial de conducir al conflicto; la creación de espacios seguros puede conducir a modelos de violencia que siguen un patrón de contagio y se difunden en el territorio. La violencia puede ser un mal contagioso.

Las fronteras sirven para evitar que dicha posibilidad se materialice. A lo largo de la historia de la humanidad, el establecimiento y cuidado de fronteras ha sido una empresa muy apreciada socialmente para efectos de apropiación del territorio y una estrategia clave en la búsqueda de seguridad. Ya sea como murallas, barreras naturales o líneas imaginarias en el territorio, las fronteras han servido para constituir y preservar ciudades o para el establecimiento de Estados-nación.

La frontera es una línea artificial que a veces sigue una línea natural, establecida con el propósito de separar, dividir, dejar “del otro lado” a “los otros”. La frontera es también una zona de intercambio y un lugar donde se forjan relaciones

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el Seminario del Departamento de Estudios Regionales-Ineser de la Universidad de Guadalajara con el título de “‘El efecto cucaracha’. La geopolítica del blindaje de fronteras interiores”, el 24 de junio de 2011. Agradezco a los asistentes a aquella presentación por sus comentarios y críticas, así como sus palabras de aliento para preparar esta publicación.

de todo tipo, a pesar de las limitaciones institucionales establecidas. El control de flujos fronterizos busca cumplir la función de proteger (es decir, protegernos) de todo tipo de influencias negativas: invasiones, productos más baratos, enfermedades, plagas, refugiados, criminales. No siempre se logra este objetivo, pero la instauración de la frontera tiene de todos modos múltiples consecuencias.

Instaurar y proteger fronteras son manifestaciones de poder. Con ellas se indica la capacidad de usar la fuerza para imponer la ley y el orden desde un centro de poder político-militar determinado. Las fronteras pueden ser usadas también para evitar el llamado “efecto cucaracha”, que ha sido definido en las esferas de poder como un proceso de movilidad de criminales de un territorio a otro cuando se presentan condiciones extraordinarias.

A los humanos nos gustan las fronteras y su simbolismo. Con ellas se crea la satisfacción de saberse “adentro” o se evita el malestar de estar “afuera”. La frontera da a los ciudadanos la sensación de ser parte de algo, de estar protegidos o simplemente de no estar expuestos a los que ocurre “allá afuera”, “del otro lado”, “en el traspatio”, “en casa ajena”. Los individuos suelen pensar que al cuidar el territorio defienden lo que les pertenece, un estilo de vida, una identidad, la seguridad de la familia; en suma, la existencia tal y como la conocen. De esta manera, cada frontera defendida es un esfuerzo de proteger el imperio propio.

Por todas estas razones la defensa de la frontera y el control de flujos que la atraviesan es una línea discursiva muy atractiva para justificar políticas públicas, acciones militares y hasta invasiones. “Si quieres paz prepárate para la guerra”, dice el viejo refrán. A lo largo de la historia, las fuerzas político-militares de imperios y Estados-nación han aplicado este consejo de múltiples maneras. De esta fuente discursiva han salido invasiones, cruzadas, conquistas, programas asistenciales, asesoría en materia de seguridad.

El argumento de la defensa justifica el uso de diversas formas de control fronterizo, como la construcción de fuertes o puestos de control, muros y murallas en ciudades o en vastas regiones. Chinos y romanos heredaron ejemplos espectaculares de esta estrategia, pero las evidencias del intento de controlar fenómenos registrados en la frontera abundan en todo el mundo. El Muro de Adriano, construido en el norte de Inglaterra, se mantuvo en uso hasta la segunda mitad del siglo VI. La muralla de China sigue siendo fuente de orgullo para esa nación y se ha convertido en uno de sus principales atractivos turísticos. Diversos puertos coloniales de América Latina conservan con orgullo sus murallas, que hablan de una época de amenazas externas contra su propio bienestar.

En México, la sociedad está familiarizada con los muros fronterizos construidos por Estados Unidos para evitar la inmigración internacional y el tráfico de drogas procedente de México. A nivel local, son populares los muros construidos alrededor de cotos residenciales, que intentan dejar las externalidades negativas de vivir en la ciudad fuera de las murallas que los rodean.

En este contexto, el cuidado de las fronteras interiores entre entidades federativas o entre municipios mexicanos no eran un gran tema hasta hace relativamente poco. Había —y hay todavía— algunos problemas de límites territoriales, pero la protección de dichas fronteras no era un tema importante de política pública, como lo es actualmente. En este ensayo se revisa la inclusión de este tema en la agenda de políticas del gobierno federal y de los gobiernos estatales y locales desde una perspectiva de geopolítica crítica.

1.2. La geopolítica de las fronteras interiores

En términos muy generales, se puede decir que la geopolítica es la ciencia que intenta explicar el uso del poder en el territorio y la manera como el Estado intenta posicionarse en el ámbito internacional, pero también controlar el comportamiento de individuos y grupos sociales dentro de su propio territorio. En su sentido más convencional, la geopolítica se orienta a explicar las relaciones internacionales y la forma como los Estados tratan de beneficiar sus intereses y los de su población en su relación con el mundo. Después de la segunda guerra mundial, la geopolítica pasó años en el armario de los estudios académicos debido a la asociación establecida de su campo de estudio y modos de explicación con el expansionismo nazi, el cual se había justificado mediante la idea que relaciona el poder de una nación con el territorio que controla, lo cual se denominó “espacio vital”.

Desde hace algunos años, una importante corriente de estudiosos ha tratado de sacar a flote la geopolítica ya no como una ciencia centrada en el Estado y su interés por controlar el territorio, sino orientada a entender cómo se manifiestan en éste las diferentes relaciones de poder presentes en la sociedad. Este enfoque trata de descifrar evidencias relacionadas con el uso de la fuerza militar sobre el territorio, pero le interesa también la construcción discursiva sobre el Estado y sus aparatos de gobierno, la sociedad en general o grupos de población e individuos en particular.

En este sentido, la geopolítica crítica contemporánea hace importantes aportaciones al entendimiento de los conflictos socioterritoriales al tratarlos como situaciones en las que entran en juego relaciones de poder y construcciones discursivas para definir el valor de personas y territorios, o bien como reglas dirigidas a moldear comportamientos esperados para distintas personas que interactúan en determinados tiempos y lugares. La geopolítica crítica trata de descifrar el significado de las acciones de poder en el territorio y sus implicaciones sobre los procesos de cohesión social y desarrollo.

Desde el punto de vista de la geopolítica crítica, para entender cómo la sociedad ocupa el territorio y lo usa para diversos fines es necesario poner atención

en los discursos y las prácticas de los diversos grupos de poder y de quienes intentan transgredir las normas establecidas. En el centro del debate geopolítico se encuentran, entonces, diversas dimensiones de la vida en sociedad y su posible transformación, como son libertad, seguridad e identidad.

De acuerdo con Ó Tuathail, las preguntas que hace la geopolítica crítica son del tipo siguiente: ¿cómo se imagina y representa el espacio?, ¿cómo se divide al espacio en bloques o zonas esenciales de identidad e indiferencia?, ¿cómo se conceptualiza al poder?, ¿cómo se espacializan las amenazas y se conceptualizan las estrategias de respuesta? y ¿cómo se identifica y conceptualiza a los actores principales que moldean la geopolítica?

Los métodos que utiliza la geopolítica crítica son el análisis de los discursos y las prácticas de los actores sociales, de preferencia con poder, como son los agentes del Estado, los grupos políticos, miembros de cámaras o gobernantes; pero también de los grupos con poder económico e influencia territorial específica que intentan defender sus intereses usando diversos medios, incluyendo la fuerza y la violencia.

El estudio de las políticas de seguridad es una línea amplia de trabajo para la geopolítica crítica. En este campo el discurso político se encuentra con el de la cultura popular pues, dada la ola de violencia que se registra en México desde hace varios años, la pregunta que se pueden hacer expertos en geopolítica y gente común es, sin lugar a dudas, ¿quién tiene poder para ofrecer protección?, o algunas de sus variantes: ¿qué fines persiguen las políticas de seguridad emprendidas?, ¿qué están pensando quienes diseñan las políticas respecto a la manera como actúan los criminales? O, más concretamente, las dos preguntas que interesa responder en este capítulo: a) ¿por qué ante una crisis de violencia, o incluso ante un evento concreto, los gobiernos tienden a usar conceptos de blindaje para justificar operativos punitivos en zonas fronterizas de las entidades federativas?, y b) ¿cuáles son las implicaciones de insistir en la política de fronteras seguras en el contexto donde coinciden un proceso de democratización y uno de globalización económica e integración comercial de América del Norte?

El diseño de este tipo de políticas tiene sus raíces en disputas por el poder que han dominado el debate público en México desde sus orígenes coloniales. Entre tales disputas destacan la lucha por definir un orden para las relaciones centro-periferia (poder local *versus* poder central) y los conflictos relacionados con el establecimiento de relaciones entre poderosos y ciudadanos comunes.

1.3. Fronteras interiores en la nación mexicana

En el proceso constitutivo de la nación mexicana, las zonas fronterizas entre entidades territoriales han desempeñado una triple función. Estos espacios, frecuentemente apartados de las capitales estatales pero a veces ubicados en rutas estratégicas para el comercio interior, han servido simultáneamente como espacio para la lucha contra el contrabando y el crimen de todo tipo, la acumulación de riqueza y la lucha política. A veces resulta difícil distinguir si las acciones realizadas por el Estado tienen alguno de estos fines en particular o están dirigidas a dos o más a la vez.

Desde sus orígenes coloniales, los territorios fueron vistos como espacios vitales para la sobrevivencia, seguridad y viabilidad de las ciudades capitales. En la Real Ordenanza para el Establecimiento de Intendencias en la Nueva España, expedida por el rey de España en 1786, se afirma:

Movido por el paternal amor que me merecen todos mis Vasallos, aun los mas distantes... he resuelto con mui fundados informes y maduro êxâmen, establecer en el Reino de Nueva-España Intendentes del Exército y Provincia para que, dotados de autoridad y sueldos competentes, gobiernen aquellos Pueblos y Habitantez en paz y justicia en la parte que se les confia y encarga por esta Instrucción, cuiden de su policía, y recauden los intereses legítimos de mi Real Erario” con la integridad, zelo y vigilancia que prefinen las sabias Leyes de Indias, y las dos Reales Ordenanzas que mi augusto Padre y Señor D. Felipe Quinto, y mi amado Hermano, D. Fernando Sexto publicaron en 4 de Julio de 1718.

Este mandato requería, como era de esperarse, la división del territorio y el establecimiento de fronteras, que luego sirvieron de base para la delimitación territorial que ahora tiene México.

A fin de que mi Real voluntad tenga su pronto y debido efecto, mando se divida por ahora en doce Intendencias el distrito de aquel Imperio sin incluir las Californias, y que en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia con el nombre de la ciudad que hubiese de ser su Capital, quedando las que en la actualidad se llaman Provincias con la denominación de Partidos, y conservando estos el nombre que tienen aquellas.

De esta manera surgió una primera gran división territorial con la ciudad de México como intendencia general de ejército y provincia, y otras once intendencias: “Puebla de los Ángeles, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Ciudad de Antequera de Oaxaca, Ciudad de Valladolid de Mechoacan, Ciudad de Santa Fe

de Guanajuato, Ciudad de San Luis Potosí, Ciudad de Guadalajara, Ciudad de Zacatecas, Ciudad de Durango, y Ciudad de Arizpe que se extiende hacia Sonora y Sinaloa” (rey Carlos III, 1786). Cabe señalar que esta división del territorio fue impuesta sobre la ya existente, para lo cual fue necesario crear la figura de partidos, que eran administrados por subdelegados reales a cargo de funciones administrativas y judiciales en las ramas de justicia, hacienda, policía y guerra.

Este tipo de divisiones territoriales replanteaba el manejo de la riqueza generada en la Colonia pues restaba poder a la ciudad de México y convirtió el control del comercio y el contrabando en tareas administradas con criterios localistas y realistas a la vez, lo cual convirtió el control de las zonas fronterizas en un punto destacado de la lucha por el poder a nivel local y estatal. Los resultados no se hicieron esperar: criminales y políticos hicieron de las zonas fronterizas un campo de batalla por la acumulación de poder y riqueza.

Durante la Colonia la solución preferida del reino fue el control del comercio interior y la distribución territorial del poder para mantener el control central. Desde 1535, el imperio español había creado un impuesto del 2 por ciento al comercio de América, la tasa subió al 6 por ciento en 1625 para financiar gastos de guerra, y volvió a subir al 8 por ciento en 1774. Bajó de nuevo al 6 por ciento y volvió a subir al 8 por ciento en 1779. Hasta 1778 la alcabala se cobraba una sola vez, pero en 1776 José de Gálvez, quien había sido visitador y llegaba al Ministerio de Indias, impuso las alcabalas por zonas.

Con el propósito de controlar el contrabando y aumentar las recaudaciones, José de Gálvez introdujo la hoja de ruta o guía, que permitía constatar el pago en todas las aduanas (Stein y Stein, 2005). También se trató de evitar el contrabando concentrando la atención en los puertos de entrada. De esta manera, se planteó la necesidad de que el intendente de esta ciudad tomara todas las providencias y precauciones a fin de extinguir los fraudes y contrabandos y controlar la introducción de “géneros, efectos y otras mercancías” y las extracciones clandestinas de oro, plata y frutos preciosos.

El sistema impuesto por De Gálvez perduró hasta 1821 (Sánchez, 2001). Pero durante siglos hubo disputas y conflictos en zonas fronterizas, en cuyo tratamiento y entendimiento se usaron conceptualizaciones de la situación plagadas de racismo y ambición política y económica.

En 1580, vecinos de lo que era la zona estanciera de León solicitaron al virrey el establecimiento de una alcaldía mayor para facilitar el control de la frontera de Nueva Galicia y Nueva España, “pues un grupo de cimarrones (negros, indios, mestizos y mulatos) asolaban la región asesinando y robando” (Guevara, 2005).

Al inicio de la época independiente la disputa entre poderes centrales y provinciales se convirtió en uno de los principales ejes del debate público y fuente de insurgencias territoriales. Como dice González (1993: xxxvi), “el país hizo su aprendizaje político después de la independencia como el país de un

solo hombre”. Esto se debió, en parte, a la vitalidad registrada en aquella época en torno a la fantasía del posible restablecimiento de un imperio mexicano. En aquel tiempo, las tendencias monárquicas sólo podían negarse negando la realidad, como se hizo en la Constitución de 1824. En sus palabras: “si el sueño de la república estuvo presente en la monarquía, la inercia de la monarquía seguirá presente en la república... se establece así una república monárquica... por que las tendencias autoritarias del ejecutivo siguen reflejando en la república las inclinaciones monárquicas inherentes a la vertiente tradicional de la herencia histórica mexicana” (p. xli).

En los años sesenta del siglo xix, los estados de Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y Aguascalientes establecieron convenios para atender, en forma coordinada, la defensa del orden constitucional y perseguir gavillas de bandoleros que asolaban la región y amenazaban al poder establecido (Ribes, 1985).

En su estudio “Diez estampas de vida social zamorana en tiempos de don Porfirio”, Moreno (1997: 71) reporta la historia de Sotero Medina, rebocero de León que “no obstante su profesión, de vez en cuando se trasladaba a Michoacán al frente de una banda de abigeos”, lo que continuó hasta que fueron aprehendidos en 1885.

En un estudio sobre abigeato realizado en el estado de Chihuahua, De Souza (2005) reporta que este problema en la entidad y estados vecinos, presente todavía en 1910, hacía necesario reorganizar la policía rural en algunos distritos y lugares fronterizos para evitar el traslado de los semovientes a Estados Unidos.

En 1950, Moisés Peña describe lo siguiente, refiriéndose a un sector de tierras onduladas limítrofes con Guerrero:

...la inseguridad alcanza su máxima expresión, con el robo de ganado “la vendetta” y los asaltos (“paradas” se les llama en la región) por gavillas de gente armada: un militar nos informaba que en Pinotepa y Cacahuatpec se eligen para el servicio de policía a los más temibles asesinos y el comandante es el asesino mayor (Peña, 1950: 139).

Más tarde, esta idea es retomada por Roberto de la Cerda, quien en el III Congreso Nacional de Sociología, en 1952, resalta la criminalidad imperante en la costa norte de Oaxaca, asociada a la presencia de criminales del *vecino estado* de Guerrero y “*delincuentes* de la población negroide de esa zona” (De la Cerda, 1954).

Durante la revolución, las bandas rebeldes usaban la estrategia de refugiarse en estados vecinos para evitar la aprehensión y buscar el apoyo de habitantes locales. Por ejemplo, los zapatistas de Morelos se refugiaban en Puebla (Ávila, 2006).

Debido a este tipo de antecedentes, la herencia del control territorial de las ciudades capitales no se ha olvidado. Todavía hoy las capitales de estado ejercen un dominio económico y político sobre el territorio y tienden a ocupar posiciones más o menos centrales en sus respectivas demarcaciones estatales. Unas cuantas ciudades capitales se ubican en municipios que hacen frontera entre dos estados o

que tienen frontera con un país vecino (Mexicali y Chetumal son las excepciones), y sólo Mexicali está ubicada en límite fronterizo interestatal. Además, pocas las capitales de estado (como Chilpancingo, Chetumal, Jalapa) que no son al mismo tiempo el centro económico dominante de sus respectivas entidades.

Como se puede ver en esta breve revisión, las fronteras políticas no están ahí para definir derechos de los ciudadanos o expandir sus libertades. Han sido y son formas de control establecidas para satisfacer las necesidades de los poderosos. Como dice Roger Bartra (1987: 13):

Todos sabemos que esas líneas negras en los mapas políticos son como cicatrices de innumerables guerras, saqueos y conquistas; pero también sospechamos que, además de la violencia estatal fundadora de las naciones, hay antiguas y extrañas fuerzas de índole cultural y psíquica que dibujan las fronteras que nos separan de los extraños.

En suma, las fronteras entre entidades constitutivas de México han sido, a lo largo de la historia, espacios de confrontación entre los poderes establecidos y una amplia gama de actores sociales, políticos y económicos cuyos intereses se ven afectados o beneficiados por el establecimiento y resguardo de dichas fronteras, entre los que destacan terratenientes, comerciantes, agricultores, caciques y abigeos. Recientemente, en la disputa por poder, riqueza y estatus se han sumado a la lista nuevos contendientes: mineros informales, secuestradores, narcotraficantes, traficantes de personas o vendedores de autos y autopartes robadas, entre otros.

El establecimiento de fronteras interiores en un Estado-nación y su uso como barrera a cualquier tipo de flujos responde, por lo tanto, a necesidades de los poderosos. El intento de controlar los flujos atenta contra los procesos de integración nacional y la funcionalidad del sistema nacional. La aplicación de controles conlleva la protección de intereses locales, sean éstos económicos, políticos o de tipo militar, mismos que se niegan a perder algunos privilegios que consideran valiosos. Las justificaciones pueden ser muy nobles, como ocurre con las inspecciones fitosanitarias, pero incluso en ese tipo de inspecciones los intereses locales son muy evidentes.

El control de fronteras interiores es una medida anacrónica que choca con los procesos de integración nacional, y más aún con el contexto de apertura a nivel internacional. Por lo tanto, es una medida que remite más bien al pasado colonial y feudal. La resistencia a la instauración del libre flujo de personas y mercancías entre fronteras estatales puede tener algún beneficio marginal en la lucha contra el crimen, pero los costos en el corto y mediano plazos para todos los demás flujos legales son inconmensurables; destacan, desde luego, las violaciones a los derechos humanos cometidas en nombre del resguardo de puntos fronterizos.

Una inspección en la frontera estatal, incluso si no implica el pago de un peaje, lo que sí ocurre cuando hay corrupción, remite al cobro de alcabalas que durante el siglo XIX fueron fuentes de ingresos para poderes estatales, rentas pre-

capitalistas para caciques locales y sus fuerzas militares. Este tipo de inspecciones eran fuertemente criticadas a finales del siglo XIX. Canudas (2005) comenta que las críticas señalaban a las aduanas interiores como el origen de los problemas para el comercio de buena fe, la muerte de la industria de la nación y la parálisis del mayor expendio y difusión de artefactos. Es interesante destacar que la eliminación, en 1896, de dichas aduanas fue vista como una política centralista que atentaba contra la soberanía de los estados. Desde entonces se veía que las mejoras en las comunicaciones, como el tendido de ferrocarriles, hacía que las aduanas interiores y los impuestos que se debían pagar (alcabalas) fueran anacrónicos. ¿Por qué, entonces, revivir la frontera interior como barrera a la comunicación, el comercio y la libre movilidad de las personas? En la siguiente sección se ofrece una explicación como respuesta a esta pregunta.

1.4. La política del blindaje y el discurso fallido de fronteras interiores seguras

Las fronteras, como mecanismos de contención de actividades criminales, han sido usadas tradicionalmente por los Estados-nación mediante el establecimiento de sistemas de vigilancia en coordinación con sistemas de información y de diplomacia, que permiten establecer criterios claros de selección y principios de funcionamiento más o menos precisos de los puntos de control fronterizo. En la práctica las fronteras interiores sólo son separaciones de tipo jurídico, administrativo y político que dividen a las entidades federativas. Tratar de convertirlas en barreras protectoras contra conductas criminales es empresa difícil, casi imposible, que tiene consecuencias geopolíticas evidentes.

La sociedad está acostumbrada a la existencia de fronteras y de otros arreglos institucionales creados por el Estado para controlar los comportamientos humanos en el territorio. Por ello, prácticamente se ha olvidado que cada una de éstas tiene consecuencias, es decir, que los límites territoriales y las barreras físicas o simbólicas que a veces les acompañan tienen consecuencias en el corto plazo y en las dimensiones sociales esperadas, pero también en el largo plazo y en dimensiones sociales a veces inesperadas.

La transformación global y el cambio tecnológico, que han ayudado a trasladar a la esfera de lo virtual relaciones sociales que antes ocurrían en el territorio físico, representan nuevos retos de gobernabilidad y control del territorio. Dichos cambios, sin lugar a dudas, están asociados al surgimiento de nuevas conductas criminales y, por lo tanto, a nuevos retos de seguridad. La extorsión telefónica, sobre todo la dirigida desde las cárceles, puede funcionar sólo porque existe el

tejido tecnológico que permite que los criminales se acerquen a sus víctimas sin entablar una relación cara a cara y porque existen los arreglos institucionales que facilitan dichas transacciones en los bancos sin despertar sospechas sólidas sobre la legalidad de las mismas.

La posibilidad de trasladar fondos de manera instantánea usando el sistema bancario es el aceite que lubrica este lucrativo negocio. Este es quizá el mejor ejemplo de cómo la transformación de la territorialidad se refleja en nuevos comportamientos criminales, pero existen muchos más. Otros problemas de este tipo son el lavado de dinero en paraísos fiscales de alcance internacional, la pornografía en internet o el financiamiento transnacional de movimientos guerrilleros. El espacio donde se cocinan estas conductas que ponen a prueba el control del Estado sobre el territorio es virtual, pero las manifestaciones que asumen las nuevas prácticas criminales son reales y tienen lugar en territorios concretos. Cada cambio registrado en la territorialidad global del crimen tiene manifestaciones concretas en los territorios locales donde habitan víctimas concretas de la criminalidad.

A veces tales territorios son regiones apartadas en zonas montañosas y con muy poca comunicación terrestre, pero en otras ocasiones dichas manifestaciones tienen lugar en los centros mismos del poder, en colonias de alto nivel de ingresos y en casas cercanas a las propias sedes de los cuerpos policiales. El ascenso del mundo virtual convierte a todos los Estados-nación en Estados parcialmente fallidos, es decir, en organizaciones sociales con un tejido institucional y una estructura de acción incapaz de prevenir comportamientos que atentan contra los valores y las instituciones sociales, que son los fundamentos de la sociedad moderna.

La diferencia entre unos Estados y otros reside en el grado de falla o acierto de dichas instituciones. En tal sentido, hay unos Estados más fallidos que otros. La interpretación del grado en que los Estados fallan en la tarea de entregar los beneficios para los que fueron creados tiene mucho de real y mucho de político y da lugar a discursos dominantes de reorganización de las relaciones internacionales, pero también de reinención de los Estados-nación y de reestructuración de los aparatos del Estado; en ello destacan los cuerpos encargados de garantizar la seguridad. Voces dominantes influyen en dichos discursos y, al hacerlo, tratan de influir en el diseño de políticas que favorecen los intereses de tales voces o de sus representados. De aquí surge la disyuntiva entre reformas dirigidas a instaurar *soluciones militarizadas o armamentistas*, o bien *soluciones de reforma social* dirigidas a cambiar el diseño institucional de la sociedad para eliminar prácticas sociales que forman parte de la “cultura nacional”, pero que no están exentas de alentar la existencia y facilidad de operación de sectores sociales volcados hacia conductas criminales.

Ante esta disyuntiva, a los tomadores de decisiones en los gabinetes de seguridad les ha parecido que el discurso de fronteras seguras, común en la geopolítica convencional de los Estados-nación, puede ser institucionalizado como política

pública para combatir la inseguridad en México. Por la forma que ha tomado esta política y la manera en la que es presentada, podemos denominarla como “la política del blindaje”, que consiste en usar la frontera territorial como barrera defensiva. Su práctica más visible se encuentra a nivel estatal, pero también se ha usado a otros niveles y se está institucionalizando sin un juicio crítico previo.

La vigilancia de fronteras interiores, como la impulsada en México mediante retenes, no tiene un soporte real y, por lo tanto, se convierte en un mecanismo discrecional de intervención sobre los flujos de personas y mercancías aplicado sin que sea posible obtener resultados serios ante los problemas que se intenta resolver.

La existencia, las funciones y el cuidado de las fronteras interiores dependen del grado de acuerdo entre entidades territoriales para salvaguardar su frontera interior. La política de blindaje de fronteras entre estados viola el principio de libre movilidad en el interior de territorios unificados, que es una característica fundamental de las uniones y va en contra de las tendencias opuestas, observadas en regiones que han logrado modelos posnacionalistas de integración.

El contraste con esta política lo representa Europa. Siguiendo la experiencia de los Estados-nación, la Unión Europea desarrolló un territorio común de libertad, seguridad y justicia que inició con Alemania, Italia, Francia y los países del Benelux y se ha ido ampliando hasta sus últimas reformas de 2006. Este año se estableció el Código de Fronteras Schengen, con el que se crea un espacio de libre circulación de personas donde los países participantes asumen un amplio compromiso en la creación de sistemas de información sobre personas infractoras, visados, violaciones o fraudes al sistema (Marcu, 2010).

En México el tema de las fronteras interiores es un asunto latente en el debate sobre geopolítica y seguridad. Aquí la pregunta clave es si los patrones de criminalidad e inseguridad observados en el territorio son inmunes o indiferentes a la existencia de fronteras interiores y cómo éstas son usadas por los involucrados como referentes para la espacialización de sus actividades, sean éstas de control o de delincuencia. El principal discurso con respecto a las fronteras es justamente el de la seguridad. En él se maneja abiertamente el principio de segregación en el que “el otro”, el que vive del otro lado de la frontera, es peligroso, mientras que la situación “en casa es segura”. La siguiente cita refleja con claridad este discurso: “En el Distrito Federal hay gobernabilidad y los habitantes pueden sentirse tranquilos de que no se encontrarán en el fuego cruzado de las bandas criminales, como ocurre desafortunadamente en otros estados”.²

Este discurso es usado comúnmente por los Estados-nación, a él acuden con mayor fuerza con diversos objetivos. Se usa para, efectivamente, proteger el territorio nacional de amenazas externas, pero también para mandar una señal al electorado de dureza política frente al exterior. Incluso, a este nivel, el concepto

² Palabras de Víctor H. Lobo Román, delegado de Gustavo A. Madero, Distrito Federal (Mora, 2011).

se ha ido retirando del debate a medida que ganan primacía las grandes alianzas entre potencias mundiales y algunas de ellas se han convertido en los grandes garantes de la seguridad internacional (Nweihed, 1992). Por ejemplo, la integración europea ha dado lugar a la redefinición de fronteras, y las fronteras entre los países miembros se han convertido objetivamente en fronteras internas.

A pesar de ello, éstas siguen siendo prácticas divisorias que continúan construyendo a la nación “como comunidad con efecto de realidad a través de prácticas de gobierno” y como “comunidad imaginada manteniendo y legitimando la distinción nacional/extranjero, y posibilitando su desplazamiento a la distinción nacional/inmigrante”, con lo que “definen la pertenencia de ciertas personas a la nación a través de prácticas de reconocimiento” (Mora y Montenegro, 2009).

¿Es viable un discurso de fronteras seguras en el interior de una república federal? En el contexto mexicano el discurso de fronteras seguras ha tomado con rapidez un giro militarizado. En pocos años, la política del “blindaje de la frontera estatal” se convirtió en el discurso dominante de gobernadores estatales, instancias federales y algunas autoridades municipales. En esta conceptualización del problema de seguridad la violencia es un problema de “los otros”, es decir, tiene siempre sus orígenes del otro lado de la frontera estatal. Por esta razón cada entidad federativa trata de contener el llamado “efecto cucaracha”. Este es un proceso de estigmatización recurrente del vecino, pero no se manifiesta de manera uniforme en el territorio nacional. Algunos estados, como Zacatecas y Guerrero, son más estigmatizados por sus vecinos (Verduzco, 2012).

Resulta paradójico que la conceptualización de frontera segura sea manejada con tanta frecuencia por autoridades estatales y municipales sin que ello signifique acciones claras que permitan a la ciudadanía tener confianza en la capacidad de acción de dichas autoridades para reducir la violencia generada en algunos ámbitos o siquiera para poder contenerla en un territorio determinado.

El concepto de blindaje fronterizo puede ser atractivo, pero problemático y poco eficiente. Por la frecuencia con que se usa esta estrategia en el régimen federal mexicano, es necesaria una mayor reflexión sobre las justificaciones y sus potenciales aplicaciones.

1.5. Hipótesis sobre la popularidad de la política del blindaje

¿Por qué el blindaje se ha vuelto tan popular entre los gobernantes mexicanos? Una hipótesis general es que permite reconstituir espacios de poder regional sin cuestionar de fondo la hegemonía de los poderes centrales. El blindaje de fronteras interiores es una política en la que pierden los ciudadanos comunes y

ganan quienes ya tienen poder acumulado. Para empezar, un clima de violencia en zonas fronterizas interestatales hace que las ciudades capitales se vean como espacios más atractivos para vivir o invertir. Para apoyar esta hipótesis debemos explorar con más detalle algunos beneficios específicos.

1. Los beneficios locales y militares que produce. Todo el que ha perdido el tiempo y sufrido las incomodidades (que a veces incluyen violencia) de ser sometido a inspecciones “de rutina” que llevan a cabo militares, policías federales, estatales o municipales no puede dejar de preguntarse quiénes se benefician con la existencia de estas medidas. En el contexto de la globalización económica e integración comercial de México con sus socios de América del Norte, un retén en la frontera entre dos estados es uno de los últimos reductos del pasado feudal y colonial. Para constatar que estas medidas son totalmente inefectivas puede revisarse la vitalidad del intercambio de armas por droga que ocurre entre México y Estados Unidos.
2. A la luz de la fuerza y resiliencia demostrada por los cárteles que trafican con drogas, armas y personas, es evidente que retenes, operativos o puntos de revisión no producen beneficios amplios para la sociedad y desempeñan un papel opuesto a la legislación contra la competencia. Es cierto que a veces hay incautaciones y aprehensiones en estos retenes, ocasionalmente se producen incluso eventos destacados, pero la principal función de un retén de inspección es servir como barrera de entrada para evitar que principiantes, novatos o traficantes sin conexiones o información puedan incursionar en los mercados de este tipo de productos.
3. Entonces, ¿quién sale ganando? Además de los cárteles mejor organizados, otros ganadores de los operativos de blindaje fronterizo interior son los proveedores de armamento, vehículos y demás pertrechos militares y policiales, así como los líderes económicos y políticos regionales que pueden tener de interlocutores, si no es que a su servicio, quienes diseñan y ejecutan los despliegues de las fuerzas estatales. Ganan también quienes, dentro y fuera del Estado, tienen el control de los principales puertos de entrada al país. La dispersión de la acción del Estado en todo el territorio nacional reduce su fortaleza en dichos puertos y hace posible el tráfico ilegal de personas y mercancías. Todos los demás son simples perdedores.
4. La selección de los sitios de blindaje crea espacios porosos para el crimen. Si bien la adopción de esta política se ha vuelto más popular a medida que se reportan índices más altos de violencia, el patrón de declaratorias de blindaje no sigue la distribución de los índices de criminalidad. Los estados más estigmatizados por las entidades vecinas no son necesariamente los que tienen los índices más altos de inseguridad. Según los datos presentados por Escalante (2011), ni Michoacán ni Zacatecas, que son estados *frecuentemente* estigmatizados con acciones de blindaje por sus vecinos, están en la cúspide

de la pirámide de tasas de homicidios registrados en los últimos años. Esta deshonra la tienen Chihuahua y otros estados. Estas dos entidades son, eso sí, dos de las más pobres del país y ambas eran gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática en el periodo en que sufrieron un alud de declaraciones de indeseables por sus vecinos. Otros estados que recibieron el mismo trato son, por cierto, gobernados por personas de esta misma extracción partidista.

5. El blindaje es una política reactiva sin planeación ni seguimiento. En su gran mayoría, el uso de la retórica de la política del blindaje sigue un patrón muy similar. Altos funcionarios de una entidad reaccionan ante la noticia de eventos destacados de delincuencia ocurridos en un estado vecino —fuga de reos, bloqueos, lanzamiento de granadas, balaceras, asaltos o secuestros— y aprovechan la oportunidad para salir a declarar a los medios de comunicación que implementarán o están en proceso de implementar un operativo para evitar que ocurra un “efecto cucaracha”, en el que los delincuentes cruzan la frontera estatal para refugiarse en el estado donde se declaran los hechos en cuestión. Prácticamente en ninguno de los casos hay evidencias que identifiquen las acciones como parte de una estrategia bien diseñada de despliegue de fuerzas del orden o de la existencia de acciones contempladas en algún seguimiento o evaluación. El “blindaje” se convierte, así, en una medida reactiva y prácticamente en nada más.
6. El control tiende a proponerse en rutas periféricas. En numerosas ocasiones los operativos de seguridad son dirigidos a rutas periféricas y se enfocan principalmente en el traslado terrestre de personas, vehículos o mercancías. Pero esta solución es contradictoria, pues también es usada en algunas rutas troncales. El resultado de esta estrategia de despliegue de fuerzas es que los principales flujos ilegales son finalmente trasladados a espacios muy marginales de la geografía nacional, a menos que para sostenerlos se tenga el control de puertas de acceso y rutas troncales. El control de fronteras interiores se convierte, de esta manera, en una batalla no sólo entre el Estado y los delincuentes, sino entre grupos de delincuentes que tienen más o menos poder.
7. La soberanía se ejerce de manera selectiva. Hay una estrategia de protección graduada y selectiva de fronteras interiores. El Ejército y la policía federal se involucran de manera directa en las fronteras estratégicas para el cumplimiento de compromisos de control de indocumentados y drogas que se dirigen a Estados Unidos. La mayoría de los demás espacios se dejan en manos de fuerzas policiales menos entrenadas, con menor capacidad y son cuidados mediante operativos aislados que sólo sirven para sembrar tensión entre sociedad y gobierno.

1.6. Conclusiones

El cuidado de fronteras interiores con la estrategia de blindaje usada en las últimas décadas refleja la incapacidad del Estado mexicano para sostener de manera universal el imperio de la ley, concepto muy popular entre políticos y mandos de seguridad. El despliegue de fuerzas y su efectividad refleja, a su vez, la existencia de cotos de poder que gozan de mayor o menor estabilidad en las distintas regiones del país.

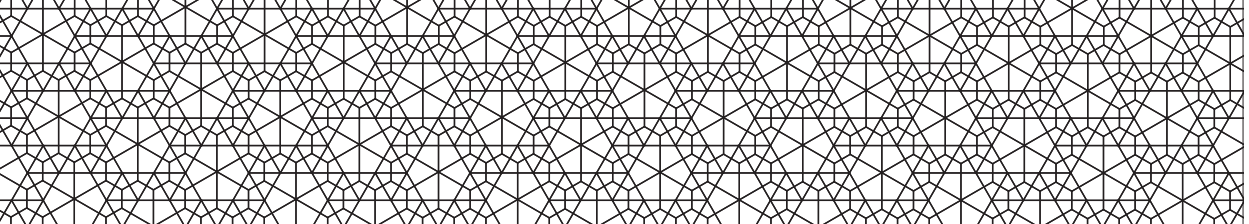
No todos los mexicanos disfrutan del mismo nivel de amparo del manto protector del Estado. Por eso la política del blindaje de fronteras interiores tiene tanta aceptación. En lo profundo, se reconoce que no todos los mexicanos son iguales, que sigue siendo importante el lugar de origen y el contexto territorial donde se forma el capital. No hay un monopolio real de la violencia en manos del Estado. Debido a esto, los aparatos de gobierno optan por administrar la distribución de esta capacidad de manera desigual en el territorio: protegiendo a unas zonas y estigmatizando a otras; facilitando unos flujos y obstaculizando otros.

El resultado es la multiplicación de “pequeños imperios de la fuerza” reproducidos a nivel estatal, regional, municipal, barrial. Así, “cada quien su imperio” es una lógica de disputa y uso del poder en México que tiene antecedentes coloniales. Nunca ha sido de otra manera en el país. Las transiciones de régimen han ido cambiando la distribución geográfica del problema, no su naturaleza desigual y violenta. El mapa cambiante de la violencia es producto de esta desigualdad y tradición de ejercicio del poder, va cambiando en forma coyuntural y su intensidad alcanza valles de tranquilidad y cúspides de violencia extrema, pero sus raíces coloniales y autoritarias siguen vivas, incluso a pesar de años de experiencia de un régimen democrático.

Bibliografía

- ÁVILA ESPINOZA, FELIPE ARTURO. 2006. "El zapatismo. Causas orígenes y desarrollo de una rebelión campesina radical". En Verónica Oikion Solano y Marta Eugenia García Eugarte (eds.). *Movimientos armados en México, siglo xx* (vol. I). Zamora: El Colegio de Michoacán, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 181-202.
- BARTRA, ROGER. 1987. *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*. México: Editorial Grijalbo.
- CANUDAS, ENRIQUE. 2005. *Las venas de plata en la historia de México. Síntesis de historia económica siglo XIX* (vol. III). Villahermosa: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Editorial Utopía.
- CERDA, ROBERTO DE LA. 1954. "La delincuencia en los grupos indígenas de México". En *Estudios Sociológicos*. Memoria del III Congreso Nacional de Sociología. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 221-230.
- ESCALANTE, FERNANDO. 2011. "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso". *Nexos*, núm. 3971. Consultado en www.nexos.com.mx
- GUEVARA SANGINÉS, MARÍA. 2005. "El proceso de liberación de esclavos en la América virreinal". En Juan Manuel de la Serna Herrera (coord.). *Pautas de convivencia étnica en la América Latina colonial (indios, negros, mulatos, pardos y esclavos)*. México: UNAM, pp. 111-162.
- MARCU, SILVIA. 2010. *Del Este al Oeste. Geopolítica fronteriza e inmigración de la Europa oriental a España*. Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca.
- MORA, BELVY Y MARISELA MONTENEGRO. 2009. "Fronteras internas, cuerpos marcados y experiencia de fuera de lugar. Las migraciones internacionales bajo las actuales lógicas de explotación y exclusión del capitalismo global". *Athenea Digital*, núm 15, pp. 1-19. Consultado en http://www.academia.edu/3236496/Fronteras_internas_cuerpos_marcados_y_experiencia_de_fuera_de_lugar_Las_migraciones_internacionales_bajo_las_actuales_logicas_de_explotacion_y_exclusion_del_capitalismo_global
- MORA, KARLA. "Blindan límites de GAM con Edomex contra violencia". *El Universal*, 30 de enero de 2011. Consultado en <http://www.eluniversaldf.mx/otrasdelegaciones/nota19588.html>
- MORENO GARCÍA, HERIBERTO. 1997. "Diez estampas de vida social zamorana en tiempos de don Porfirio". En Francisco Meyer (coord.). *Estudios michoacanos* (vol. VII), pp. 65-92.
- NWEIHED, KALDONE. 1992. *Frontera y límite en su marco mundial*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.

- PEÑA, MOISÉS T. 1950. *Problemas sociales y económicos de las Mixtecas*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- REY CARLOS III. 1786. *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de exercito y provincia en el reino de la Nueva España. Año de 1786*. Consultado en http://books.google.com.mx/books?id=WTtAAAAcAAJ&pg=PA3&dq=Puebla+de+los+C3%81ngeles,+Nueva+Veracruz,+M%C3%A9rida+de+Yucat%C3%A1n;+Ciudad+de+Antequer+de+Oaxaca,+Ciudad+de+Valladolid+de+Mechoacan,+Ciudad+de+Santa+Fe+de+Guanaxuato,&hl=es&sa=X&ei=B7I3UuW4DKemyGu_4GAAQ&ved=oCC8Q6AEwAA#v=onepage&q=Puebla%20de%20los%20%C3%81ngeles%2C%20Nueva%20Veracruz%2C%20M%C3%A9rida%20de%20Yucat%C3%A1n%3B%20Ciudad%20de%20Antequer+de+Oaxaca%2C%20Ciudad%20de%20Valladolid%20de%20Mechoacan%2C%20Ciudad%20de%20Santa%20Fe%20de%20Guanaxuato%2C&f=false.
- RIBES IBORRA, VICENTE. 1985. "El bandolerismo en el centro de México durante la Reforma". *Quinto Centenario*, núm. 7. Consultado en <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/ghi/02116111/articulos/QUCE8484110141A.PDF>
- SÁNCHEZ S., ERNEST. 2001. "La hacienda reformada: la centralización de la renta de alcabalas, en Nueva España (1754-1781)". En Ernest Sánchez, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.). *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*. México, Instituto Mora, UNAM, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, pp. 143-178.
- SOUZA LÓPEZ, MARÍA APARECIDA DE. 2005. *De costumbres y leyes: abigeato y derechos de propiedad en Chihuahua durante el porfiriato*. México: El Colegio de México, El Colegio de Michoacán.
- STEIN, STANLEY J. Y BARBARA H. STEIN. 2005. *El apogeo del imperio. España y Nueva España en la era de Carlos III 1759-1789*. Barcelona: Editorial Crítica.
- VERDUZCO CHÁVEZ, BASILIO. 2012. *La geopolítica de la inseguridad en México. Transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



CAPÍTULO 2

Gobernabilidad, migración y redes internacionales del crimen

MARÍA BASILIA VALENZUELA
BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

2.1. Introducción¹

En este capítulo se ofrece una explicación de la naturaleza de los problemas de inseguridad que afectan a los flujos de migrantes internacionales que llegan a México o transitan por el país, como una manifestación de la crisis de gobernabilidad asociada al proceso de transición a la democracia. Desde la perspectiva de la geopolítica crítica, se resalta la existencia de discursos enfrentados entre sí, políticas contradictorias y mecanismos gubernamentales con problemas de coordinación que han contribuido a generar y mantener una ola de crimen muy fuerte durante los primeros doce años del presente siglo. Por su posición geopolítica internacional, México es un buen caso de estudio sobre la inseguridad de los migrantes en tránsito transnacional porque ejemplifica la existencia de gradaciones en la soberanía y una sociedad que vive en condiciones de “legalidad intermitente” (Garland, 2001; PNUD, 2004).

En medio de la transición a la democracia, diversos grupos, incluyendo las fuerzas de seguridad, trabajan a su modo en la tarea de reconstituir sus propios imperios de poder. Esto ayuda a explicar la falta de progreso en la prevención del crimen, así como la existencia de contradicciones en los diseños de política y el caos aparente en el despliegue y la organización de las fuerzas de policía y del

¹ Un borrador preliminar de este capítulo fue presentado en la Conferencia Global de la Regional Studies Association (RSA), celebrada en Beijing en junio de 2012. Agradecemos a los asistentes a la presentación sus comentarios, críticas y observaciones al trabajo, que fueron de utilidad para preparar esta versión final. Asimismo agradecemos al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, que financió la presentación preliminar de este trabajo en China.

sistema de justicia en su conjunto. Los patrones de violencia exacerbada vistos en algunas regiones del país son resultado lógico de un sistema político plagado de corrupción donde es muy difícil lograr consensos. La guerra contra el crimen —con nombre entre 2006 y 2012, o sin él como ocurre en el gobierno inaugurado en diciembre de 2012— es una estrategia fallida pues insiste en el uso de un sistema punitivo que procura imponer una ley que no es aceptada del todo por la sociedad. La violencia que afecta a las migraciones en tránsito transnacional refleja la existencia de un sistema de justicia que no está abocado a ofrecer protección y seguridad a toda la ciudadanía.

Este capítulo está construido en torno a tres conceptos clave referidos a fenómenos interconectados en una especie de círculo vicioso: gobernabilidad, migración y redes internacionales de crimen.

La *gobernabilidad* o capacidad de gobernar tiene que ver con el cumplimiento de la misión de las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad (Arbós y Giner, 1993). Kaufmann, Mastuzzi y Kraay (2008), analistas del Banco Mundial la definen como un conjunto de “tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país”.

Mantener la gobernabilidad en un Estado-nación es una tarea cuyo éxito es difícil de medir. Mainwaring, Scully y Vargas (2010: 11) consideran que en una sociedad se puede hablar de éxito en la gobernabilidad en la medida en que las “democracias mejoran el bienestar de las personas y protegen los derechos de los ciudadanos”. En el tránsito a la democracia, la gobernabilidad debe ayudar a alcanzar metas socialmente valiosas, como la procuración de seguridad ciudadana. La transición es acompañada de una crisis de gobernabilidad si las instituciones democráticas no logran garantizar la seguridad ciudadana como uno de los bienes socialmente esperados.

La migración estudiada en este capítulo es principalmente la migración en tránsito transnacional que usa el territorio mexicano como plataforma de traslado a Estados Unidos. Este fenómeno ha existido por varias décadas, pero en los últimos años ha enfrentado una ola creciente de violencia en la que son comunes los secuestros, violaciones, asesinatos y las situaciones de explotación sexual y laboral. Diversos estudios han analizado esta problemática, sus orígenes históricos (Castillo, 1992) o los riesgos de atravesar México (Ultreras, 2012; Amnistía Internacional, 2010; FM4 Paso Libre, 2013). Aquí se le estudia como un problema que pone a prueba la gobernabilidad del país.

El concepto de “redes internacionales del crimen” se usa para hacer referencia a la formación de grupos criminales que operan con una lógica y una estructura transnacional según la cual en México se realizan operaciones delictivas cuyos beneficios pueden distribuirse en forma transnacional. Dichas redes se benefician de situaciones de vulnerabilidad creadas por las fallas en los mecanismos de prevención del crimen y la impartición de justicia que operan en México, como

son las fallas de coordinación de los cuerpos de seguridad y las ineficiencias y vicios que persisten en distintos organismos encargados de tratar el tema de la inseguridad de los flujos de migrantes internacionales. La formación de redes internacionales de crimen organizado es de importancia geopolítica para México, pues tienen alcance global y su solución requiere de la cooperación internacional. Esto implica hacer ajustes a las estructuras internas de gobierno.

De esta manera, es posible establecer la existencia de una crisis de gobernabilidad en la medida en que sus tradiciones e instituciones no permiten el ejercicio de la autoridad que la sociedad y la comunidad internacional consideran necesaria para responder a la relación establecida entre gobernabilidad, migración y redes internacionales de crimen.² Hay un problema de gobernabilidad asociado a la criminalidad, pues la sociedad enfrenta una situación caracterizada por factores como los siguientes: violencia generalizada, formas extremadamente cruentas de violencia y la existencia de partes del territorio nacional literalmente fuera del alcance protector que el Estado puede ofrecer.

El concepto de *Estado fallido* puede ser demasiado duro para describir la situación de ingobernabilidad imperante en México, sobre todo porque esta percepción es más fuerte en el exterior que en el interior (Aguayo, 2010); pero la noción de disfuncionalidad de los aparatos de gobierno ayuda a describir de manera precisa la situación imperante, en la que existen porciones del territorio bajo el imperio de la fuerza impuesta por grupos organizados que actúan en forma paralela al Estado, como las pandillas criminales, los cárteles de la droga o incluso las organizaciones de autodefensa armadas que ejercen funciones cuasiestatales dentro del territorio nacional.

La experiencia de México se suma a la de países como Rusia y Sudáfrica, donde la transición a la democracia tiende a coincidir con un incremento en las tasas de crimen. Esto ocurre porque la nueva situación pone a prueba las capacidades de los actores políticos y de los cuerpos de seguridad para establecer el estado de derecho. La experiencia internacional sugiere que existe relación entre las transiciones y la producción de oportunidades para que los criminales cambien sus modos de operación y de organización. Estos procesos suelen generar nuevas geografías del crimen tanto a nivel nacional como regional o local (Gordon, 2006).

Las transiciones imponen cargas severas a los aparatos locales, estatales o nacionales del Estado en la medida en que los cuerpos de seguridad se ven obligados a enfrentar el crimen bajo nuevos arreglos institucionales y nuevas bases organizacionales (Sherr, 1995; Shaw, 1998; Saff, 1998; Derrick y Power, 1998). Des-

² Cabe señalar que esta relación no se observa sólo en México sino que es un problema internacional que se manifiesta de manera más drástica en ciertas regiones. De hecho, en la literatura especializada se reconoce que el crimen organizado es un actor clave en las migraciones internacionales, las cantidades de migrantes que llegan al país de destino con el apoyo de dichas redes son muy altas (Koff, 2009; Skrobanek, Boonpakdi y Janthakeero, 1997; Sansó-Rubert, 2008).

pués de un cambio de régimen es necesario reformar las fuerzas de policía para servir a nuevos mandatos, por lo cual deben también desarrollar nuevos estándares profesionales, pero sobre todo los cuerpos de policía deben entender que la orientación principal de su trabajo es el servicio a la ciudadanía, no a los poderes establecidos, y menos aún a los poderes fácticos (Finzter, 2001; Verduzco, 2012).

México no es una excepción a este tipo de procesos de cambio. La transición a la democracia ha puesto a todo tipo de fuerzas de policía bajo el escrutinio de organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación, que deben competir por audiencias (Dammert y Bailey, 2005). Asimismo, dicha transición y el contexto internacional han puesto en la mira de organizaciones nacionales e internacionales la falta de coordinación y los abusos cometidos por cuerpos de policía y entidades gubernamentales como el Instituto Nacional de Migración (INM) de México, cuya función es regular el ingreso y la permanencia de extranjeros en el país.

Los aparatos del Estado batallan con sus propias inercias y sus limitaciones para modificar las prácticas dominantes anteriores al cambio de régimen.

Pansters y Castillo (2007) caracterizan la situación del país a través de lo observado en la ciudad de México. Describen una situación en que el empobrecimiento, la exclusión y la desigualdad se combinan con el surgimiento de comunidades cerradas, la proliferación de guardias privados mal pagados, las rivalidades y los conflictos entre adversarios políticos, el fortalecimiento del crimen organizado, el surgimiento de serios problemas de coordinación entre las fuerzas de seguridad y la corrupción.

Por su parte, Alvarado (2008) argumenta que el problema con la policía y la inseguridad es que las fuerzas responsables de ella operan en la práctica como cárteles criminales que tienen la doble misión de seguir órdenes y de alcanzar sus propias metas. De esta manera, si bien a veces existe cooperación entre distintas fuerzas de seguridad, hay múltiples evidencias de competencia entre ellas. Las fuerzas de policía tienen problemas para ajustarse a los nuevos mandatos o para adoptar nuevas prácticas más cercanas a las demandas sociales. En la práctica, “seguir órdenes” significa servir a quienes tienen poder. Finszter (2001: 133) proporciona un argumento similar cuando señala que en una organización de tipo militar “es imposible jerarquizar la experiencia por encima del poder. Un superior es *ipso facto* más inteligente que todos los demás ubicados más abajo en su cadena de mando”.

En las líneas siguientes se explica, primero, el problema de inseguridad como evidencia de la ingobernabilidad que prevalece a nivel nacional, enseguida se exploran distintos aspectos de los modelos de gobernabilidad, para luego analizar el problema de la violencia que encuentran los grupos de migrantes en tránsito por México como ejemplo de la operación de redes internacionales de crimen que ponen a prueba la gobernabilidad del país.

2.2. La inseguridad como problema nacional de gobernabilidad

El naciente régimen democrático mexicano tiene en la inseguridad a uno de sus peores enemigos. Ante una ola de violencia particularmente aguda desde 2006, la sociedad ha empezado a preocuparse más por la seguridad que por la forma de gobierno necesaria para alcanzarla, o por la importancia de resolver otros problemas estructurales como el desarrollo regional, la reestructuración económica del país, el combate a la pobreza o la urgencia de resolver los severos problemas ambientales que existen en diversas ciudades y regiones del país. Las víctimas del crimen demandan justicia, no promesas de desarrollo etéreas ni valores democráticos difusos que parecen inútiles.

La sociedad mexicana está consciente de que la transición a la democracia y la apertura a las fuerzas de la globalización han servido como caldo de cultivo para un problema de gobernabilidad que registra variaciones en el tiempo y el espacio pero que, en general, ha tenido como resultado miles de muertos cada año.³ Los retos se han manifestado de manera distinta en diversos lugares del país. Es difícil precisar cómo y cuándo se dio el paso hacia la proliferación del crimen y a la pérdida de capacidad del Estado para hacer prevalecer un orden civilizado de convivencia. Hay fechas memorables que marcan puntos de inflexión en el comportamiento de macroprocesos de cambio social y que pueden ser vistos como los eventos detonadores de tendencias duraderas que en 2013 se habían metamorfoseado en nuevas situaciones que ponen en jaque la capacidad del Estado.

El primero de enero de 1994, justo cuando el país entraba en una etapa de apertura económica de la mano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), estalló una revuelta social en las montañas de Chiapas que de al-

³ Las cifras sobre el número de muertos en México suelen ser imprecisas, distintas fuentes reportan números que no coinciden entre ellos. Un reporte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, titulado *Incidencia delictiva del fuero común 2013*, reporta que hasta el 21 de noviembre los datos preliminares de homicidios en el país indicaban un total de 28,852. De esta cifra no se sabe cuántos corresponden a extranjeros, pues las autoridades no publican regularmente estadísticas sobre el tema. En noviembre de 2013, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ordenó al Instituto Nacional de Migración publicar el número de migrantes muertos. Cfr. Animal político. “Ordenan al INM publicar número de migrantes muertos”, 9 de noviembre de 2013. Consultado en <http://www.animalpolitico.com/2013/11/ordenan-al-inm-publicar-numero-de-migrantes-muertos-en-mexico/#axzz2rXbAB9hi>. Para enero de 2014 el problema no se había resuelto, el IFAI ordenó a la Procuraduría General de la República revelar el número de restos de extranjeros en el país. Véase 24 Horas. “La PGR deberá revelar número de restos de extranjeros en México”, 18 de enero de 2014. Consultado en <http://www.24-horas.mx/la-pgr-debera-revelar-numero-de-restos-de-extranjeros-en-mexico/>

guna manera inauguró una forma de acción colectiva cuyas últimas manifestaciones son conocidas como fuerzas de autodefensa comunitaria. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional o zapatismo, como se le conoció popularmente, introdujo tres componentes básicos de un repertorio de acción colectiva que se han podido replicar en otras regiones del país: un discurso justiciero que cuestiona los valores y principios generales del modelo económico neoliberal, y utiliza las condiciones de pobreza extrema como fuente inagotable de símbolos creadores de legitimidad para el movimiento; el uso de máscaras protectoras para mantener el anonimato de los movilizados, y la organización cuasimilitar de ciudadanos dispuestos a exponer su vida en movilizaciones de larga duración que apoyan a líderes poco dispuestos a la negociación y con una agenda de control territorial específica.

En el año 2000, las elecciones celebradas en julio pusieron fin formalmente al régimen de partido único que había prevalecido en México por varias décadas. La elección de un candidato del Partido de Acción Nacional (PAN) inauguró la era de las elecciones socialmente reconocidas como democráticas en el país. Sin embargo, esta elección sólo trajo cambios cosméticos en la organización y las formas de operar de los aparatos del Estado, incluyendo los dedicados al área de seguridad pública y procuración de justicia. En 2006, con la llegada al poder de Felipe Calderón, candidato propuesto por el mismo partido que había ganado la elección en 2000, este tipo de cambios se hicieron más evidentes. Con el tiempo esto condujo a la constitución de un paquete de políticas de seguridad con un enfoque de guerra contra el crimen organizado muy similar al usado en países como Estados Unidos y Colombia.

Los cambios registrados en los cuerpos de seguridad, lejos de terminar con los vicios de corrupción, falta de cooperación y orientación selectiva de las acciones para servir más al poder que a la ciudadanía, confrontaron todavía más a los grupos de crimen organizado y a los propios cuerpos de seguridad. En la repartición de culpas, las policías municipales fueron estigmatizadas como los cuerpos de seguridad más corruptos, los más infiltrados por el crimen organizado y los más incompetentes, mientras que fuerzas de elite del Ejército y de la Marina se convirtieron, en la práctica, en el último recurso del Estado para imponer el orden. Una vez más, cada cuerpo de seguridad trabajó orientado a imponer su ley, dejando en segundo plano la construcción de un modelo alternativo de seguridad adecuado para un régimen democrático.

Como resultado de todo lo anterior, el país ha sido testigo de una crisis de violencia sin precedentes, en la que algunas ciudades y regiones se han convertido en sitios muy violentos. Entre éstos se encuentran ciudades del norte del país, barrios de grandes zonas metropolitanas y corredores montañosos de la costa occidental y las regiones Sur y Sureste del país. Hay problemas particularmente agudos en zonas fronterizas internacionales, pero también en zonas fronterizas interiores en las que los cárteles de la droga mantienen una disputa violenta por

el territorio, el control de sus recursos naturales y de sus vías de comunicación. En estas disputas está en juego la posibilidad de mantener los flujos de droga, migrantes indocumentados, objetos robados, personas privadas de su libertad y dinero en efectivo. El número de muertes asociado a la guerra contra el crimen llegó a cifras escandalosas durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. La cifra no se redujo sustancialmente durante los primeros meses del presidente Enrique Peña Nieto, cuyo gobierno inició el primero de diciembre de 2012.

Para atender estos problemas se han utilizado diversas estrategias, algunas de ellas aplicadas y otras que se han quedado en iniciativas inconclusas. Los gobernantes han jugado con la idea de incrementar las medidas punitivas hasta límites impensables en una democracia. Un reporte de *WikiLeaks* publicado en España por el diario *El País* argumentaba que el secretario de la Defensa Nacional de México había considerado la posibilidad de establecer el estado de excepción en algunas partes del país para poder ganar control territorial.⁴ El gobierno de Peña Nieto, de extracción priista, ha tratado de ocultar un poco el carácter punitivo y beligerante de su combate a la violencia. Para ello ha creado una capa discursiva de prevención del crimen basada en nuevos programas de combate al hambre y la pobreza. No obstante, los eventos de violencia y enfrentamiento entre cárteles, e incluso entre cuerpos de seguridad, se han presentado con regularidad a lo largo del país, pero sobre todo en el corredor montañoso de Michoacán y Guerrero.

La convergencia de formas legales e ilegales de globalización y transición a la democracia en México ha tenido como resultado una geografía de la disputa violenta del poder en la que participan con el mismo entusiasmo, y a veces sin que existan fronteras claras entre ellos, grupos como bandas criminales, partidos políticos, pandillas urbanas, cárteles de la droga e incluso organizaciones con etiqueta de ciudadanas. Ante la existencia de regiones y zonas inseguras e ingobernables, así como de redes criminales que trascienden las delimitaciones entre cuerpos de seguridad y bandas, han surgido diversas iniciativas de organización ciudadana cuyas formas de movilización y organización distan de construir los valores democráticos que la sociedad necesita. Estos van desde los movimientos de elitismo ciudadano de tipo urbano encabezados por figuras públicas de renombre como Javier Sicilia, Alejandro Martí, María Isabel Miranda o María Elena Moreira, hasta las nuevas formas de autodefensa ciudadana observadas en diversos municipios de estados como Guerrero, Michoacán o Morelos.

El término usado para describir la situación imperante es el de bolsones de Estado fallido.⁵ Con él se describen tanto barrios de zonas metropolitanas como

⁴ Cfr. OEM, "Estuvimos a punto de estado de excepción", 3 de diciembre de 2010. Consultado en <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1876058.htm>

⁵ En México el principal promotor de esta idea es el investigador y consultor Edgardo Buscaglia, quien constantemente ha dado entrevistas sobre el tema y proporcionado datos al respecto. En una de sus múltiples presentaciones, en marzo de 2011, reportó la existencia de 1,020 bolsones

zonas rurales y montañosas prácticamente ocupadas por las bandas criminales, que han hecho lo posible para imponer un orden paralelo y cultivar vínculos con la ciudadanía abierta, desde donde pueden presentarse a sí mismos como el único camino a la seguridad y la generación de ingresos. Lo más interesante de todo esto, pero a la vez lo más trágico, es que activistas, criminales y cuerpos de seguridad operan con tácticas de movilización, orientación de acciones y estrategias de acción que en el fondo descansan en un mismo principio: imponer su punto de vista, establecer el orden que cada uno de ellos considera apropiado y cultivar los liderazgos que a cada grupo y caudillo más le conviene.

Lo anterior no contribuye a la democratización del país. La ciudadanía se confunde cuando encuentra que hay criminales infiltrados en el gobierno o gobernantes que responden a bandas criminales; pero la confusión aumenta cuando observa que activistas con una amplia legitimidad social pactan y celebran convenios o reciben premios y reconocimientos de manos de líderes de organizaciones con notorios antecedentes y repertorios de acción antidemocráticos, autoritarios e incluso violentos.

En suma, la crisis de gobernabilidad observada en México es en realidad una crisis más amplia de valores sociales y prácticas ciudadanas. La disputa por el territorio es una disputa por el poder y la riqueza nacional. El debate público se ha convertido en una disputa por imponer un orden interpretativo de la situación, no por razonar en forma colectiva, qué es lo más conveniente para la sociedad. La paradoja de la situación consiste en que hay un proceso de consolidación de formas de organización caudillistas y autoritarias para combatir el autoritarismo y la ineficiencia gubernamental. La violencia se combate con violencia, el crimen organizado con la cartelización de los cuerpos de seguridad, la inseguridad urbana con la creación de espacios privados.

En octubre de 2007, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo conocido como Iniciativa Mérida, enfocado en fortalecer la capacidad de las autoridades mexicanas y en expandir la colaboración bilateral para luchar contra el crimen organizado. Conforme a los términos del acuerdo, el gobierno estadounidense se comprometía a proveer apoyo tecnológico, económico y logístico al gobierno mexicano en su lucha contra los cárteles de la droga y el tráfico de inmigrantes indocumentados hacia Estados Unidos.

El acuerdo operó sin mayor contratiempo durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, lo cual abrió las puertas al establecimiento de múltiples vías de comunicación y colaboración entre diversas entidades mexicanas y estadounidenses. En un ejemplo, la cooptación del proceso de transición a la democracia y

de Estado fallido. *Cfr.* Noticias mvs. "México avanza hacia un Estado fallido: Buscaglia", 2 de marzo de 2011. Consultado en <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/mexico-avanza-hacia-un-estado-fallido-buscaglia-438.html>

de reingeniería de las formas personales y caudillistas de gobernar, el gobierno de Enrique Peña, aun sin romper el esquema de colaboración bilateral, estableció un mando centralizado de la relación encabezado por el secretario de Gobernación. El argumento usado fue la necesidad de tener un control más organizado.

La Iniciativa Mérida constituye una nueva ola de colaboración entre los dos gobiernos en temas de criminalidad y representa una presión adicional a las estructuras de instrumentación a lo largo del país. Como conceptualización de la situación, esta iniciativa empuja la agenda hacia una estrategia punitiva y formas militarizadas y centralizadas de poder. Es un intento adicional de imponer un orden armado frente a un problema de gobernabilidad cuyas evidencias principales son los eventos de violencia extrema. Con el propósito de cumplir con las condiciones acordadas en la Iniciativa Mérida, el gobierno federal lanzó diversos programas que dieron lugar a un debate sobre la constitucionalidad y el nivel de cumplimiento con otros acuerdos internacionales firmados por México en materia de derechos humanos y protección civil.

De manera simultánea, México trata de atender las demandas internacionales de hacer del país una economía viable en los mercados mundiales y cumplir con las demandas internas de mayor seguridad y prevención del crimen en todo el territorio nacional. Hasta ahora los gobiernos de los niveles federal, estatal y municipal han tratado de responder al reto privilegiando las medidas punitivas. Algunas partes de esta respuesta son esfuerzos claros para reorganizar las fuerzas militares o policiacas. Varias de estas políticas requieren cambios en las relaciones intergubernamentales. Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón había tres políticas en el centro de este esfuerzo, lo cual no significa que estaban bien coordinadas entre sí: a) la creación de un mando único policial a nivel estatal, basado en la colonización de las fuerzas de seguridad de los estados y municipios por parte de oficiales militares; b) la implementación de operaciones de policías/militares para proteger las fronteras interiores, y c) la adopción de controles de inmigración que reproducen o adoptan el esquema usado por las agencias de Estados Unidos encargadas de lo mismo.

Lejos de transformar radicalmente el enfoque anterior, el gobierno de Enrique Peña Nieto ha introducido modificaciones cosméticas a la respuesta con la intención de consolidar la centralización del poder: en los primeros cinco meses de su gobierno (diciembre de 2012-abril de 2013), presentó iniciativas que constituyen sólo un replanteamiento de la cartelización territorial de poderes públicos, a saber: la concentración del diálogo con Estados Unidos y la operación de los cuerpos de seguridad en la Secretaría de Gobernación, la creación de una nueva fuerza pública federal denominada Gendarmería Nacional y el establecimiento de grandes regiones con propósitos de seguridad y prevención del crimen.

Este tipo de políticas constituyen fuentes de debate entre las fuerzas políticas del país. Su efectividad es dudosa si no se modifican en forma sustancial las ma-

neras de ejercer el poder público en México, pero sobre todo si no cambian las relaciones entre cuerpos de seguridad y ciudadanía. Algunos aspectos centrales de este debate son la eficiencia, rendición de cuentas, garantías a los derechos humanos y el grado en que las acciones emprendidas por las fuerzas de seguridad cumplen o violan los mandatos constitucionales o los acuerdos internacionales.

Si se consideran este tipo de situaciones, México puede ser clasificado como uno de los países donde el Estado y la sociedad necesitan encontrar un nuevo equilibrio de gobernabilidad. Los actores políticos y los tomadores de decisiones en el ámbito público necesitan encontrar la manera de resolver la tensión entre combatir el crimen, mantener un sistema federal y proteger los derechos humanos. Hasta ahora se ha visto que no tienen la capacidad para hacerlo o alcanzar el consenso necesario para diseñar e instrumentar soluciones acordadas coherentes con la globalización, la internacionalización del crimen y los valores democráticos.

Las fallas en los modelos de seguridad introducidos han impedido al Estado proveerla a todos los ciudadanos y a todos los territorios. Estas fallas constituyen una evidencia del carácter inconcluso de la transición registrada en México. En ella prevalecen discursos y prácticas sociales propias de regímenes autoritarios o de corte imperial. De cierta manera, hay un Estado que tolera y alienta formas de colonialismo. La transición a la democracia no le ha aportado al gobierno mexicano la legitimidad ni las alianzas políticas necesarias para hacer frente a los retos internos de gobernabilidad y darle relevancia internacional a México.

El énfasis en políticas punitivas para hacer frente al crimen y el divorcio entre las políticas de seguridad y otro tipo de políticas de orden social y económico reduce la legitimidad alcanzable con elecciones democráticas. Esto se agrava porque algunos aparatos del Estado, y principalmente las fuerzas de seguridad, se usan para favorecer los intereses de los poderosos sin que haya permeado todavía entre las propias fuerzas del orden y en la propia sociedad que la misión única de las fuerzas de seguridad es ofrecer protección contra el crimen a toda la ciudadanía.

2.3. Modelos de gobernabilidad territorial y protección contra el crimen

El problema de gobernabilidad asociado al crimen es uno de los asuntos de interés público más importantes en una democracia. De acuerdo con Mainwaring, Scully y Vargas (2010: 31), desde una visión hobbesiana, “si el Estado no tiene capacidad para imponer la ley y el orden, prevalecerán la violencia y descontrol”. Por ello no sorprende que cuando se les pregunta a los individuos respecto al éxito del

gobierno la mayoría coloca a la protección contra el crimen como una de las funciones básicas que éste debe cumplir (Mahmood, 2007; Mainwaring, Scully y Vargas, 2010). La gobernabilidad implica el respeto que tienen los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan sus interacciones, lo cual incluye las percepciones acerca del crimen y la predictibilidad del sistema judicial (Kaufmann y Kraay, 2002).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ofrece una definición pragmática de gobernabilidad territorial que permite procesar información de la situación en territorios particulares. En esta definición, la gobernabilidad territorial se define como:

La manera en que los territorios de un Estado-nación son administrados y cómo son implementadas las políticas, haciendo especial referencia a la distribución de los roles y las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional y subnacional), y los procesos subyacentes de negociación y construcción de consensos (OECD, 2001: 142).

Al revisar los problemas de gobernabilidad en un Estado-nación particular es útil conceptualizar la gobernabilidad territorial como una meta social multidimensional que requiere acuerdos sociales para producir legitimidad y formas integradas de intervención estatal en la sociedad. Las formas acordadas de gobernabilidad son afectadas por procesos de largo alcance, eventos focales, la existencia de actores poderosos y la emergencia de asuntos clave en la agenda de política.

Las nuevas formas de gobernabilidad deben ser coherentes con otros macroprocesos que tienen lugar en una sociedad tanto a nivel interno como internacional. Hooghe y Marks (2001) explican la creación de un sistema de gobernabilidad multinivel en Europa como resultado de la integración europea y los esfuerzos de regionalización realizados a nivel nacional. La convergencia de formas legales e ilegales de globalización crea la necesidad de enfoques complejos e innovadores para resolver los problemas de gobernabilidad territorial.

El crimen organizado transnacional constituye una amenaza a la gobernabilidad por diversas razones. De acuerdo con un reporte producido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010), en un país donde el imperio de la ley se encuentra debilitado, el crimen puede constituir una amenaza real para la estabilidad. Los países que enfrentan una situación así pueden quedar atrapados en un círculo vicioso de pérdida de confianza social y debilitamiento de la economía.

Dada la presencia del crimen organizado, las políticas públicas necesitan tomar en cuenta las retóricas emergentes y explorar las maneras en que la sociedad construye historias causales que pueden estar vinculadas a acciones. En lo conceptual, se requiere desarrollar marcos interpretativos innovadores para la

acción gubernamental a favor de la seguridad pública y el bienestar social. En la creación de dichos marcos conceptuales es necesario apelar a la información, pero se pueden usar también las emociones de la sociedad. Este problema no es endémico de México o de otros países que están en medio de una crisis de inseguridad durante su proceso de inserción en las nuevas corrientes globalizadoras y de una transición a la democracia. La legitimación del Estado es un proceso permanente. Su avance depende del grado de adaptación a las nuevas condiciones sociales.

Cowen y Gilbert (2008) argumentan que Estados Unidos pudo reconstituir su papel después de los ataques terroristas de año 2001 utilizando las emociones. Las nuevas narrativas de lo interno, como el hogar y el terruño, fueron desplegadas como un punto central en la batalla entre libertad y totalitarismo. Según ellos, el binomio “hogar/terruño” es un concepto que fue usado para denotar la reacción de un “espacio de seguridad”, presentado como un espacio que ofrece refugio y como un espacio social y privado amenazado (Cowen y Gilbert, 2008: 50). De esta manera, las nuevas inseguridades son usadas para dar en el blanco de los enemigos.

La tarea de asegurar el territorio se convirtió en una misión recién descubierta para el Estado. En un libro muy ilustrativo de lo anterior, Payan (2006) describe cómo en Estados Unidos el Estado ha inducido la transformación geopolítica de su frontera con México en un espacio donde hay tres guerras simultáneas: la guerra contra las drogas, la guerra contra la inmigración ilegal y la guerra para garantizar la seguridad de la patria, que en este caso es la guerra contra el terrorismo.

Como una meta social, la gobernabilidad territorial se procura desde las intervenciones del Estado, acciones cotidianas, discursos políticos y culturales, así como mediante la creación de reglas y convenciones que regulan las interacciones sociales, además de la forma en que diferentes actores pueden usar el espacio. En la búsqueda de gobernabilidad territorial en el contexto creado por las fuerzas de la globalización, todos los involucrados necesitan reorientar sus acciones en la esfera pública para producir soluciones óptimas en un sistema abierto que requiere negociaciones multinivel que involucren intereses con base local, interna e internacional, así como la existencia de organizaciones —legales o ilegales— que operan en un espacio de flujos sin una base territorial particular.

En una sociedad en transición, los actores sociales y políticos se ven obligados a hacer cambios importantes en las estructuras del Estado, el discurso y la orientación de las acciones de las fuerzas de seguridad. En estas sociedades se debe crear además el marco institucional que transforme la manera en que sociedad y Estado interactúan. Sin esta transformación es complicado desarrollar las prácticas de seguridad requeridas en una democracia. Por otra parte, la instrumentación de un nuevo modelo de gobernabilidad crea la necesidad de desarrollar un nuevo contrato social que delimite las intervenciones del Estado, establezca los niveles de respeto por la vida privada y garantice la protección

de los derechos humanos. El nuevo modelo requiere la creación de nuevas racionalidades y funciones para los diversos aparatos del Estado, lo cual es muy distinto de crear diferentes aparatos del Estado que reproducen y utilizan las mismas racionalidades y prácticas del pasado.

Para alcanzar una nueva gobernabilidad territorial en el contexto de una transición a la democracia, los actores políticos y la sociedad en su conjunto necesitan crear un nuevo acuerdo (social y territorial) y reestructurar los aparatos del Estado para garantizar la protección contra el crimen, la apertura de todo el territorio nacional y crear las condiciones que permitan alcanzar metas de desarrollo. Para hacer esto el Estado necesita rediseñar sus políticas de tal manera que sea el organizador de un esfuerzo conjunto con la sociedad que permita producir espacios seguros y ofrecer protección universal a los derechos humanos.

La evaluación de los problemas de gobernabilidad es una tarea difícil. Análisis del Banco Mundial ofrecen un enfoque cuantitativo que requiere la creación de indicadores para seis dimensiones:⁶ voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, el imperio del derecho y control de indicadores de la corrupción. Para hacer estas mediciones se usan indicadores generados mediante sondeos. Un enfoque cualitativo puede tratar de ilustrar la situación mediante el uso de casos de estudio que permiten ejemplificar la naturaleza, la estructura y el alcance del problema en un área en particular.

En México existen varias formas posibles de hacer este tipo de evaluaciones. Aquí se habla de un problema de gobernabilidad asociado al crimen como una situación relacionada con tres de las dimensiones sugeridas por el Banco Mundial: ausencia de violencia, imperio del derecho y corrupción. Con este fin se analiza una política en particular, pero se reconoce que el enfoque puede ser usado para explorar otras políticas que han dominado el debate público en los últimos años, como la creación del mando único policial o las políticas de blindaje de fronteras interiores. El caso seleccionado se refiere a las políticas de control de migración que aplica el Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La producción de espacios seguros con una perspectiva universal y no particularista es resultado de la combinación de varias políticas públicas y no sólo de las políticas de seguridad. Las orientaciones de las políticas pueden tener como resultado la creación desigual de espacios de seguridad debido a su posible orientación privatizadora, lo cual está más cercano a la protección de intereses literalmente atrincherados y a la defensa de la privacidad y el privilegio. Por su parte, las políticas de seguridad y el trabajo de las fuerzas de seguridad pueden, en un

⁶ Cfr. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project. Consultado en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

caso determinado, dirigir sus acciones más a la defensa del poder y los privilegios que a la defensa ciudadana.

Los patrones observados en formas específicas de crimen en un territorio no son aleatorios, sino que siguen las graduaciones de protección diseñadas en las políticas públicas que crean las condiciones para observar variaciones y patrones territoriales y temporales de crimen y, por lo tanto, que generan fallas en la gobernabilidad del territorio.

El resultado es una presencia intermitente de aparatos del Estado en el territorio nacional, que es más evidente y grave por la incapacidad de los actores políticos de transformar la misión que las fuerzas de seguridad tenían en un régimen semiautoritario para convertirlas en garantes universales de seguridad. De esta manera, al no transformar realmente el modelo de protección, se crea un círculo vicioso en que el Estado está obligado a perseguir las interacciones sociales negativas y las múltiples formas de actividad criminal que han sido posibles, o incluso se han inducido, por el propio trabajo de las políticas públicas en materia de seguridad y en otras materias, como es el caso de las políticas sociales, urbanas, regionales y, en general, políticas de desarrollo.

La urgencia de hacer nuevas interpretaciones del problema de inseguridad en México se explica porque éste se ha convertido en una amenaza para la estabilidad y la gobernabilidad territorial en ciertas áreas (UNODC, 2010). Probablemente el Estado mexicano ha adoptado en forma acrítica el marco de confrontación de corte militar usado por Estados Unidos. Los acuerdos firmados por ambos países le han permitido a México tomar prestados los elementos discursivos y las prácticas militares usadas por los estadounidenses; en términos más generales, el gobierno mexicano ha replicado las guerras contra drogas, inmigrantes y crimen de Estados Unidos. De acuerdo con Payan (2006) tales guerras incluyen estrategias, tácticas, personal, recursos, retórica y equipo orientado a una persecución punitiva del crimen.

En la siguiente sección se puede ver que debido a múltiples factores, como la falta de confianza, gobiernos sin habilidades, corrupción y falta de financiamiento, las fuerzas políticas no han podido alcanzar un acuerdo social que tenga como resultado la protección de todos los individuos de la sociedad sin importar quiénes son, de dónde vienen, dónde viven ni cuánto poder tienen. El resultado lógico de esto es una mezcolanza de políticas y acciones que producen una geografía altamente diferenciada de protección y la existencia de discursos inconsistentes acerca del papel y las prácticas de las fuerzas de seguridad.

2.4. El análisis geopolítico crítico de la política de control de inmigración

La política de control de inmigración emprendida por México ejemplifica las tensiones que enfrentan los Estados-nación para responder con nuevos arreglos de gobernabilidad a la globalización e internacionalización del crimen. Desde el campo de la geopolítica crítica, este tipo de procesos deben ser analizados atendiendo la forma en que se presentan dichos fenómenos y los discursos de poder que los sustentan, analizan o explican. Es importante descifrar cómo se relacionan el poder y la estructuración o explicación del espacio a partir de discursos políticos (Hiemstra y Mountz, 2011).

Algunas preguntas clave para el análisis crítico de esta política en México son: ¿cómo define el Estado mexicano el problema de la inmigración indocumentada y el paso de inmigrantes hacia Estados Unidos? ¿Cuál es la estrategia institucional que sigue para enfrentar el problema de la relación migración-violencia-presencia de bandas internacionales de crimen en el flujo de migrantes? ¿Qué tensiones genera entre los diversos cuerpos de seguridad el control de esta forma de migración? ¿Qué consecuencias tiene en el territorio la aplicación de las leyes aprobadas y la acción de los cuerpos de seguridad? Finalmente, ¿cómo se vinculan las acciones que forman la política de control de migración con otras decisiones geopolíticas de alcance interno e internacional?

2.4.1. Los indocumentados y las revisiones de rutina para la seguridad nacional

El problema de la migración en tránsito transnacional que cruza por México camino a Estados Unidos se conforma principalmente por migrantes centroamericanos, pero hay también presencia de cubanos, hindúes, africanos, dominicanos y población sudamericana (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011).

Esta movilidad define la presencia de una población flotante indocumentada, “irregular” y heterogénea con altibajos en su crecimiento que responden al ciclo de la economía de Estados Unidos y a los crecientes problemas de seguridad imperantes en México. El movimiento de migrantes se da a lo largo de dos corredores bien definidos del territorio nacional en dirección a la frontera norte: el Golfo, que es la ruta más peligrosa, y el Pacífico, considerada la ruta “más segura”.

Para el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, el problema se agudiza desde mediados de los ochenta. Desde su perspectiva,

muy criticada por los grupos de defensa de los derechos de los inmigrantes, este fenómeno “genera efectos negativos en la seguridad pública y en la seguridad nacional” del territorio mexicano (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011: 1).

De acuerdo con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2010 (Emif Sur 2010), cerca del 95 por ciento de la migración en tránsito que entra por esa frontera está compuesta por guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, en su mayoría hombres jóvenes pertenecientes al grupo de edad de 15 a 29 años (72.1 por ciento). Esta misma fuente indica que 60,953 migrantes centroamericanos fueron devueltos por autoridades migratorias mexicanas. De éstos, el 46 por ciento es población guatemalteca, 38 por ciento hondureña y 16 por ciento salvadoreña.

El 99.5 por ciento de los migrantes se internan en México sin documentos, en tubos de llanta o nadando, caminando, en lancha o embarcación marítima, autobús o camioneta. Una vez en el país, el 81 por ciento se desplaza en autobús o camioneta, en tanto que el 14 por ciento lo hace en tren (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011: 1). Dado que para el 67.2 por ciento el destino final es Estados Unidos, casi la mitad (48.8 por ciento) se queda más de una semana o un mes, en tanto que el 35.4 por ciento se queda desde más de un día y hasta una semana en México (Emif Sur, 2010).

Los puntos de mayor estancia en territorio mexicano son Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (44.2 por ciento), los estados de Veracruz (15.4 por ciento), Oaxaca (10.9 por ciento) y Tabasco (10.5 por ciento). En el centro, pasan algún tiempo en Puebla (2.0 por ciento) y el Distrito Federal (1.8 por ciento), pero también en entidades del corredor hacia el norte: Tamaulipas (2.6 por ciento), Sonora (1.6 por ciento) y Sinaloa (1.3 por ciento), principalmente (Emif Sur 2010).

A partir de 2008, el uso de “polleros” es cada vez mayor, aunque todavía resulta bajo. En 2010, el 11.6 por ciento utilizó guías para transitar por México. Quizá esto haya tenido como resultado menos detenciones. Algunos de los indocumentados intentan el cruce más de una vez para tratar de llegar a su destino. Al respecto, en 2010 la categoría “total de detenciones en los últimos doce meses” indicaba que al 25.7 por ciento se le había detenido dos veces o más (Emif Sur 2010). En 2010, México devolvió 63,608 migrantes centroamericanos, y Estados Unidos 70,884 (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Migrantes centroamericanos retenidos y devueltos por México y Estados Unidos, 2005-2010

Concepto	Años						Variación porcentual, 2005-2010
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Retenidos (alojados) por México ^a	226,539	179,609	113,442	88,679	65,057	64,469	-72
Retenidos (alojados) por Estados Unidos	123,086	71,788	47,547	47,016	37,409	40,932	-67
Devueltos por México	223,497	174,511	109,758	84,645	62,773	63,608	-72
Devueltos por Estados Unidos	37,570	57,343	72,521	78,272	71,532	70,884	89

^a Los guatemaltecos son el grupo mayoritario de los retenidos y devueltos por México (47 por ciento durante el periodo).

Fuente: Elaborado con base en Rodríguez, Berumen y Ramos (2011: 3-4).

Desde el punto de vista del problema de inseguridad para los migrantes indocumentados, una situación que incrementa su vulnerabilidad frente a redes de crimen organizado es su devolución a México por la frontera internacional con Estados Unidos.

Estas poblaciones suelen involucrarse más con las redes de polleros que operan en la frontera norte, aun cuando su permanencia en el país no sea tan extendida. La Emif Sur estima que el 88 por ciento de estos devueltos permanecen cuando mucho una semana en México antes de intentar de nuevo el cruce y que poco más de la mitad de ellos (56.8 por ciento) utiliza pollero para regresar a Estados Unidos y tener alojamiento en los puntos de frontera previo al cruce. El 32.1 por ciento de esta población se alojó en lugares proporcionados por las redes de polleros.

De los estados del norte, Tamaulipas es el más usado para entrar a Estados Unidos (54 por ciento), en los puntos de Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros. Seguido por Sonora, en los puntos de El Sásabe (20.5 por ciento) y Agua Prieta (7.9 por ciento). Finalmente, Tijuana aún conserva parte de los cruces de indocumentados (8.2 por ciento) (Emif Sur, 2010).

Rodríguez, Berumen y Ramos (2011) reconocen que la gestión de estos flujos migratorios de tránsito por México es el reto más importante de la política migratoria del país. Resolver este problema no ha sido tarea fácil.

Desde 2005, el INM opera como una instancia que no encuentra el lugar adecuado entre contribuir a un concepto de seguridad nacional a tono con el contexto internacional de guerra al terrorismo y el servicio a la ciudadanía apegado a los

derechos humanos.⁷ La legislación mexicana, explícitamente, se deslinda de la criminalización de los migrantes al establecer que “en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos, por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada” (artículo 2 de la Ley de Migración).

No obstante, abre la puerta a la persecución en todo el territorio nacional de los migrantes que no se internan regularmente por los filtros de inspección oficiales. Para tal fin contempla: la posibilidad de que el INM realice revisiones de carácter migratorio para comprobar la situación migratoria (artículo 97) y la puesta a disposición del INM de extranjeros que no acrediten su situación regular (artículo 100). Por otro lado, criminaliza el transporte en el país de migrantes en situación irregular cuando, en su artículo 159, establece penas de ocho a dieciséis años de prisión a quien “Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria” (artículo 159: III).

De esta manera, aunque no se presume delito alguno por la situación irregular, los migrantes en tránsito (que son la mayoría de migrantes irregulares que se encuentran en el territorio nacional en un momento dado) son objetivamente perseguidos por las autoridades mexicanas por ley o fuera de ella, como cuando intervienen autoridades estatales, municipales o federales sin que lo haya solicitado el INM.⁸ De esta manera, las muy conocidas “revisiones de rutina” terminan por criminalizar el tránsito seguro por México y enviar a los migrantes hacia rutas peligrosas.

2.4.2. La estrategia de control en la relación migración-violencia-bandas criminales

La estrategia de control de la inmigración es parte de la guerra contra el crimen organizado emprendida por el gobierno mexicano, que tuvo gran dureza durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). En el diseño y la instrumentación de esta política entra en juego el grado en que México puede permanecer como socio confiable de la comunidad internacional y aliado seguro en la relación bilateral con Estados Unidos.

Desde la perspectiva de la geopolítica crítica, el control de la migración internacional es una de las evidencias más potentes de la manera en que México

⁷ En 2005, el INM ingresó al Sistema Nacional de Seguridad con un mandato que le permite cooperar estrechamente con Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo. Para un análisis detallado de esta conversión del INM, véase Calleros (2009-2010).

⁸ Son recurrentes las quejas ante organizaciones protectoras de derechos humanos de los migrantes, que documentan abusos de autoridades de los tres órdenes de gobierno.

está tratando de resolver los dilemas de gobernabilidad planteados por el tráfico internacional de personas como una forma de globalización. El esfuerzo es parte central del papel geopolítico que tiene México en el contexto de las relaciones hemisféricas y como aliado de Estados Unidos. Las tensiones en este asunto han alcanzado momentos críticos. El 15 de febrero de 2011, el agente Jaime Zapata de la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) fue ejecutado en una carretera de San Luis Potosí. Las agencias federales de México y Estados Unidos hicieron un esfuerzo coordinado que tuvo como resultado la aprehensión del sospechoso de su muerte apenas ocho días después del hecho.⁹ Estas investigaciones abrieron a la luz pública el operativo *Rápido y Furioso*, mediante el cual agencias del gobierno estadounidense facilitaron el tráfico de armas a México, lo que dio lugar a un momento crítico de las relaciones bilaterales.

En el lado mexicano, estos eventos se usaron para plantear interrogantes acerca de la soberanía y el trato dado al tema de la seguridad nacional en los esquemas de cooperación entre México y Estados Unidos, incluyendo la Iniciativa Mérida, firmada en octubre de 2007.

Situaciones de este tipo muestran que México está librando una batalla para establecer su propia agenda en éste y otros temas relacionados. Esta batalla se da tanto en el plano interno como en el internacional. El país ha adoptado una estrategia de control de inmigración muy similar a la seguida por Estados Unidos, lo cual ha causado una serie de problemas que se han hecho presentes en la vida pública de manera recurrente: secuestros de inmigrantes, matanzas colectivas, corrupción rampante y una creciente deshumanización, entre otros.

2.4.3. Tensiones en el funcionamiento de los cuerpos de seguridad

La redefinición de estrategias de control de migración y de combate a las bandas del crimen organizado en un marco geopolítico distinto pone a prueba la capacidad de los cuerpos de seguridad para responder al problema de un mandato enfocado en servir a la ciudadanía y proteger los derechos humanos de los involucrados. El primer problema que enfrentan los diversos cuerpos de seguridad es aceptar un mandato sustancialmente distinto, el segundo es enfrentar las nuevas condiciones de coordinación que deben existir entre ellos para responder a la violencia contra migrantes.

⁹ Cfr. Fox News Latino, "Killing of ICE agent Jamie Zapata was case of mistaken identity, says suspect", 24 de febrero de 2011. Consultado en <http://latino.foxnews.com/latino/news/2011/02/24/ice-agent-jamie-zapatas-alleged-killer-confesses-mexican-army-error/>

La legislación deja en manos del INM el control de la migración, pero define la posibilidad de colaboración con otras autoridades. Este pequeño espacio ha sido usado por autoridades federales, estatales y municipales para desarrollar sus propias iniciativas de control, lo cual ha causado toda clase de protestas de la ciudadanía y de los grupos defensores de derechos ciudadanos. En el pasado reciente, los funcionarios de INM han tenido roces y hasta enfrentamientos con diversos cuerpos de seguridad,¹⁰ aunque también han establecido mecanismos de cooperación con otros. Su acción ha sido fuertemente criticada por especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en 2012 el INM tenía 482 quejas por violación de ellos. Esto lo colocó en el noveno lugar en quejas entre las autoridades mexicanas señaladas por violación de derechos humanos, lista que incluía a otras instancias de seguridad, como la Secretaría de la Defensa Nacional (1,503 quejas), la Secretaría de Seguridad Pública (1,012), la Policía Federal (802), la Procuraduría General de la República (742) y la Secretaría de Marina (418).¹¹

En un estudio cuya publicación fue anunciada en septiembre de 2013 se hace una descripción devastadora del INM:

El INM es una entidad pública en muchos sentidos dejada a su suerte. Sin servicio civil de carrera que dé viabilidad al desarrollo profesional de sus operadores; carente de una cultura institucional armónica con la promoción y defensa de los DH; sin garantía de aplicación de las consecuencias de ley ante faltas y delitos cometidos por sus miembros; con un esquema disciplinario que en los hechos deja la supervisión y el control en manos de quienes deberían ser supervisados y controlados, es decir, los delegados; con prácticas cotidianas de falta de atención y maltrato a los migrantes e incluso con indicios de vinculación entre operadores del INM y el crimen organizado (López Portillo, 2013).

Este tipo de críticas y experiencias indican que para las autoridades del INM el marco jurídico que regula su funcionamiento y define el papel de otras autoridades crea un espacio en el que es posible generar situaciones de conflicto, pero también colaborar. De esta manera, se pueden identificar cuatro modelos de coordinación

¹⁰ Una breve muestra de los problemas de coordinación entre el INM y otros cuerpos de seguridad reportados antes y después de las últimas reformas a la Ley de Migración se incluyen en Víctor Ballinas y Gabriel León, "Exigen investigar denuncia de agentes de PFP e INM por abusos de militares", *La Jornada*, 13 de junio de 2007. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/13/index.php?section=politica&article=009n1pol>

¹¹ Mural, "Pide CNDH evitar las policías civiles", 31 de enero de 2013. Consultado en Grupo Reforma, Servicio Informativo, <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

interinstitucional.¹² Como se muestra en el cuadro 2.2, estos modelos de coordinación implican el uso de distintas estrategias tanto por el INM como por otras autoridades.

Cuadro 2.2. Modelos de interacción del Instituto Nacional de Migración con otras autoridades y estrategias dominantes de respuesta			
		Estrategias de otras autoridades nacionales involucradas en el control de la migración	
Estrategias del Instituto Nacional de Migración		Cooperar	Competir
	Cooperar	<i>Crisis humanitaria</i> La migración y la violencia generan saldos negativos evidentes, que son de amplio conocimiento público. Los involucrados encuentran de su interés colaborar para responder con rapidez, legitimidad y apego a derechos humanos.	<i>Seguridad interior</i> Las autoridades estatales y federales compiten con el INM bajo un esquema de oferta de seguridad interior al que según ellos el INM debe ajustarse, ofreciendo ayuda para tratar el tema de revisiones migratorias y deportación de extranjeros en condiciones irregulares.
	Competir	<i>Control geopolítico de fronteras</i> El INM se propone como el garante central del control geopolítico en asuntos migratorios, y por lo tanto en la autoridad que muestra la capacidad del gobierno federal para ofrecer seguridad nacional y respeto a los derechos humanos de los migrantes. Este tipo de acciones están dirigidas a tener poder y recursos para mantener esa visión. La tensión genera desencuentros con autoridades estatales y locales.	<i>Ingovernabilidad territorial</i> En este escenario, los problemas de migración y la presencia de bandas criminales se convierten en manifestaciones de ingovernabilidad territorial. Cada cuerpo de seguridad busca fortalecer su presencia, y en su caso erigirse como una organización mejor que sus competidores.

Fuente: Elaboración propia.

¹² Este marco interpretativo se puede usar también para analizar la relación entre el INM y autoridades internacionales tanto de los países emisores, principalmente centroamericanos, como de Estados Unidos, que es el principal jugador que pone presión a México para que controle el paso de indocumentados centroamericanos hacia su territorio. Evidencias de este tipo de tensiones son publicadas con frecuencia en los medios masivos de comunicación, que reportan la colaboración entre ambos países para la repatriación de cuerpos, el desarrollo de sistemas de información y el uso de tecnologías avanzadas de monitoreo.

Crisis humanitaria. En este modelo de interacción intergubernamental el INM tiende a cooperar mejor con otras autoridades en situaciones que abonan a la idea de que la migración internacional en México es un caso de “crisis humanitaria”;¹³ esto es, cuando existen situaciones aproximadas a la noción más general de crisis humanitaria: homicidios múltiples de migrantes, accidentes con muchos muertos y heridos. Ejemplos de esto son la narcofosa de San Fernando, Tamaulipas, descubierta en 2010 con 72 cuerpos, o el descarrilamiento de un tren en Veracruz en el año 2013.

El INM tiene su propia agenda enfocada en la protección de migrantes mediante la operación de los Grupos Beta, definidos como equipos de trabajo en los que participan los tres órdenes de gobierno; sus actividades son búsqueda, rescate y salvamento de los migrantes, así como prestar los primeros auxilios tanto que buscan salir del país como a los que se encuentran en tránsito. Para el año 2011 se reportaba la operación del programa en diez estados y 22 urbes del país, en donde trabaja un total de 163 funcionarios: 29 de ellos en Baja California en las ciudades de Tijuana (13), Tecate (9) y Mexicali (7); 27 en Sonora distribuidos en Nogales (8), Sonoyta (5), San Luis Río Colorado (3), Agua Prieta (10) y Sásabe (1); 12 en Chihuahua, en Ciudad Juárez (7) y Puerto Palomas (5); 20 en Coahuila, en Piedras Negras (13) y Ciudad Acuña (7). Ocho en Tamaulipas, todos en Matamoros; 6 en Veracruz, todos en Acayucan; 41 en Chiapas, distribuidos en Tapachula (18), Arriaga (2), Palenque (2), Tuxtla Gutiérrez (9) y Comitán (10); 4 en Oaxaca, todos en Ixtepec; 8 en Tabasco, todos en Tenosique, y 8 en el Distrito Federal (oficinas centrales) (Weiss y López, 2011).

La operación en modalidad crisis humanitaria permite al INM mostrar su mejor cara como defensor de los derechos humanos y el establecimiento de alianzas domésticas e internacionales. Pero esa no es la única modalidad en la que opera, los otros tres modelos suscitan dudas sobre su efectividad y disposición a respetar los derechos humanos y su posible contribución al establecimiento de regiones seguras en el país.

Seguridad interior. En este modelo de relaciones con otras autoridades, el INM opta por cooperar con cuerpos de seguridad y aparatos gubernamentales federales, estatales y municipales que están más interesados en avanzar en sus propias agendas

¹³ El concepto de crisis humanitaria ha sido usado por múltiples observadores para describir la situación en México. En sus análisis el INM no sale bien librado porque es presentado como una entidad pública corrupta e ineficiente. Sin embargo, su acción en eventos verdaderamente críticos es un buen ejemplo de colaboración gubernamental, incluso a nivel internacional. Sobre la aplicación del concepto de crisis humanitaria *cfr.* Isabel Villaseñor, “Los migrantes en México: una crisis humanitaria”, en *United Explanations*, 13 de mayo de 2013. Consultado en <http://www.unitedexplanations.org/2013/05/13/los-migrantes-en-mexico-una-crisis-humanitaria/>; o Ernesto López Portillo, “El colapso del INM”, en *Insyde*, 4 de septiembre de 2013. En el estudio se culpa al INM como “parte del problema que reproduce la crisis humanitaria de los migrantes”. Consultado en <http://insyde.org.mx/?portfolio=el-colapso-del-inm>

de construcción de un modelo de seguridad interior que atiende en poco o nada las necesidades y los derechos de los migrantes internacionales. En esta modalidad el INM puede incurrir en omisiones severas, fallas internas o acciones ilegales de sus agentes. En el cuadro 2.3 se observa que la participación del INM normalmente está dirigida a verificar la regularidad de la estancia de migrantes en México.

Cuadro 2.3. Ejemplos de situaciones de cooperación del INM con autoridades federales, estatales y locales enfocadas en restaurar la seguridad y detectar migrantes				
Fecha	Lugar	Participantes	Logros en seguridad	Protección a migrantes
6 de junio de 2013	Gustavo Díaz Ordaz, Tamaulipas ^a	Secretaría de la Defensa Nacional (INM como receptor)	Aprehensión de un pollero	Rescate de 151 indocumentados
7 de agosto de 2013	Municipios de Jalisco ^b	Fiscalía del Estado (operativo contra trata de personas)	No especificado	Aseguramiento de 14 extranjeros, puestos a disposición del INM
29 de agosto de 2013	Tapachula ^c	Grupo de coordinación en seguridad	Aprehensión de un guía de inmigrantes	Rescate de cinco indocumentados
30 de agosto de 2013	San Juan del Río, Querétaro ^d	Secretaría de Seguridad Pública y policía estatal	Revisión a personas en cruceros viales. Se aseguró a nueve mexicanos por faltas administrativas	Se aseguró a tres centroamericanos
10 de septiembre de 2013	Guerrero ^e	Policía estatal y Secretaría de la Defensa Nacional	Puesto de revisión en carretera	Rescate de cinco extranjeros

^a Cfr. “Rescatan a más de 150 migrantes de casas de seguridad de Tamaulipas”, Noticias Univisión. Consultado en <http://noticias.univision.com/mexico/noticias/article/2013-06-06/rescatan-a-mas-de-150-migrantes-secuestrados-en-tamaulipas#axzz2edtqcdPw>

^b *El Informador*, 7 de agosto, 2013. Consultado en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/476984/6/detienen-a-14-migrantes-irregulares-en-jalisco.htm>

^c Gobierno de Chiapas, Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, <http://www.sspc.chiapas.gob.mx>

^d Cfr. “Detiene la policía a falsos migrantes en San Juan del Río”, *Diario Rotativo Noticias de Querétaro*. Consultado en <http://www.rotativo.com.mx/noticias/locales/san-juan-del-rio/135432-detiene-la-policia-a-falsos-migrantes-en-san-juan-del-rio/>

^e Véase “INM localiza a 41 migrantes y rescata a 10 mujeres víctimas de trata”, *Grupo Fórmula*. Consultado en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=353567>

Según los migrantes el INM ha usado el argumento de la seguridad interior para tolerar prácticas irregulares de control:

Para los migrantes internacionales el problema de inseguridad está asociado a fallas del gobierno, pero ellos en particular no ven al gobierno sino lo que ven es al INM y a la Policía Federal, pero no identifican una distinción de cómo serán tratados, tienen probado que con dinero pagan a la autoridad. Muchos son detenidos pero no hay quejas.¹⁴

Control geopolítico de fronteras. En este modelo de interacción gubernamental, el INM compite con otros cuerpos de seguridad para erigirse como el garante de la seguridad en la migración transnacional en México, para lo cual despliega su personal y realiza campañas dirigidas a incrementar su poder y sus recursos. El INM presiona para obtener más presupuesto —incluso si para ello tiene que poner en tela de juicio su propia eficacia¹⁵— y ha logrado erigirse como “instancia de seguridad nacional”, lo que no se ha explicado con claridad y amplitud a la ciudadanía.¹⁶ Las justificaciones oficiales dadas en su tiempo muestran que el INM recibió una nueva definición geopolítica para responder a demandas nacionales e internacionales surgidas como resultado de los ataques terroristas de Nueva York, ocurridos el 11 de septiembre de 2001.

El INM fue incorporado al Sistema Nacional de Seguridad durante la presidencia de Vicente Fox, según decreto publicado el 17 de mayo de 2005. Las justificaciones dadas para dicha acción fueron: la incorporación de sus bases de datos a la Red Nacional de Información, la posibilidad de combatir el delito de tráfico de personas y ejercer acciones preventivas contra el terrorismo. Su inclusión en el Sistema Nacional de Seguridad le permite participar en la determinación de políticas de seguridad nacional, desarrollar actividades de inteligencia y contrainteligencia y acciones para enfrentar actos de espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión o traición a la patria. La Presidencia de la República destacó en su momento, en un boletín de prensa publicado al siguiente día de la incorporación del INM a estas actividades, las consideraciones para tomar tal decisión, en las que se tomó en cuenta su potencial de acción como guardián de las fronteras:

En las consideraciones respectivas, se especifica que el INM posee “relación directa” con la materia, ya que tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad

¹⁴ Entrevista con el profesor José Simeón Cañas de la Universidad Centroamericana de El Salvador, efectuada en Zapopan, Jalisco, el 18 de octubre de 2013.

¹⁵ Véase Víctor Rodríguez, “Se queda migración sin dinero”, *24 Horas*, 15 de mayo de 2013. En esta nota se cita al coordinador del INM, quien asegura que no tiene recursos suficientes para cumplir con todas sus obligaciones aunque genera recursos por cuatro mil millones de pesos anuales en los 191 puertos de tránsito internacional de personas: 65 aeropuertos internacionales, 67 puertos de altura y 59 cruces terrestres. Consultado en <http://www.24-horas.mx/se-queda-migracion-sin-dinero/>

¹⁶ En diciembre de 2012 el IFAI respondió a la petición e inconformidad de un ciudadano porque el INM no aclaró cómo fue instituido como instancia de seguridad nacional. Véase Arturo Rodríguez García, “Ordenan al INM explicar por qué es una instancia de seguridad nacional”, *Proceso*, 5 de diciembre de 2012. Consultado en <http://www.proceso.com.mx/?p=327076>

nacional a través de la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos.

Además, negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros y expulsar a éstos cuando se atente contra la soberanía nacional.¹⁷

Esta redefinición de su función convierte al INM y sus agentes en activos participantes de una estrategia geopolítica para la región de América del Norte que se refleja en mayor control de fronteras, acciones persecutorias en el interior del territorio nacional y erección de barreras adicionales a la cooperación con otras instancias de seguridad del país. Incluso se ha sugerido que con el nuevo enfoque el INM se convierte en una especie de colaborador de las campañas anti-inmigrantes de Estados Unidos que operan en territorio mexicano. Esto incluye uso de más tecnología, inspecciones secundarias y mejor análisis de información sobre migrantes (Calleros, 2009-2010).

Ingobernabilidad territorial. En el extremo opuesto al modelo de crisis humanitaria, el INM tiende a competir con otras autoridades que muestran un comportamiento similar de competencia, con lo cual contribuyen a alentar la percepción social de ingobernabilidad territorial. En este escenario, las autoridades del país se ven rebasadas por la operación de redes de criminalidad, lo que se agrava ante la competencia por recursos entre distintos cuerpos de seguridad, o por salir bien librado, como organización, de situaciones o eventos críticos que atraen la atención del público sobre la fuerza de las bandas criminales.

En este modelo de interacción el INM ha desarrollado un repertorio de acciones que incluyen el deslinde de los errores, ineficacias y problemas presentes en otras dependencias; la aclaración de versiones que le adjudican acciones y funciones irregulares,¹⁸ como el desmentido de versiones difundidas en *Wiki Leaks* que le adjudican haber permitido a agentes estadounidenses interrogar a extranjeros.¹⁹ Otras acciones de este tipo son su deslinde del secuestro de inmigrantes

¹⁷ Cfr. Presidencia de la República, "Ingresa migración a seguridad nacional", 18 de mayo de 2005. Consultado en <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=18395&pagina=259>

¹⁸ Véase "Aclara el INM que no se expidió carta alguna de naturalización". Con este título publicó un periódico de Baja California Sur una carta al director firmada por Sofía Aurora Vega Gutiérrez, directora de Comunicación Social, en la que se deslinda de competencias adjudicadas y acciones que no le corresponden (*El Sudcaliforniano*, 22 de marzo de 2013). Consultado en <http://www.oem.com.mx/elsudcaliforniano/notas/n2921619.htm>

¹⁹ Vid "Agentes de EU no interrogan migrantes, aclara el INM", nota de la redacción publicada en *Proceso.com*, 26 de enero de 2011. Consultada en <http://www.proceso.com.mx/?p=261557>

como los reportados en Veracruz en junio de 2011. En aquella ocasión los medios reportaron que el INM señaló que “los hechos denunciados por el cura Alejandro Solalinde, fundador del albergue Hermanos en el Camino, no ocurrieron durante el traslado oficial de extranjeros, sino en un suceso que se relaciona con la inseguridad que prevalece en las carreteras y diversas rutas terrestres del país”.²⁰

Para mejorar su imagen como propiciador de gobernabilidad territorial, dentro del país, el INM ha tenido que tomar medidas para transformar su organización y cambiar su imagen. A mediados de mayo de 2011 inició una purga de funcionarios corruptos en los estados de México, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, que son algunas de las entidades que forman parte de los principales corredores de inmigrantes centroamericanos que se dirigen a Estados Unidos (EFE, 12 de mayo de 2011). Entre 2006 y 2013 se registraron 4,069 bajas por renuncia en todo el país; las más numerosas tuvieron lugar en 2010 (724), seguidas por las de 2011 (645) y 2013 (584).²¹ En lo que refleja una falta de cooperación del INM, las bajas no necesariamente fueron seguidas por la investigación de irregularidades cometidas por los agentes. De esta manera, los problemas persisten, como ha quedado de manifiesto en múltiples reportes publicados desde entonces.

El tema ha atraído la atención de organismos internacionales y desatado la movilización de grupos defensores de derechos humanos en diversas regiones del país. No obstante, los esfuerzos realizados no han fructificado en el consenso nacional para adoptar un modelo de trato más humano a los migrantes, que sea conforme a las aspiraciones sociales en una democracia.

2.5. Las consecuencias de la política de control

Las críticas a este enfoque no se han hecho esperar. En vez de desarrollar una estrategia integral con base en el respeto a los derechos humanos apoyada por planes y políticas de desarrollo económico y social que puedan contribuir a resolver los problemas de migración que tiene el país, las autoridades mexicanas se han dedicado a seguir de alguna manera el discurso geopolítico utilizado por Estados Unidos desde los años noventa del siglo pasado, y particularmente el enfoque punitivo usado a partir de los ataques terroristas del año 2001.

Este enfoque consiste en la criminalización de la migración internacional y la

²⁰ Cfr. Fabiola Martínez y Gustavo Castillo, “Viacrucis del migrante, corresponde a la Policía Federal combatir la inseguridad en el país, sostiene el INM”, *La Jornada*, 29 de junio de 2011. Consultado en www.jornada.unam.mx

²¹ Véase “Exhiben carencias y abusos del INM”, *Mural*, 30 de agosto de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

producción de espacios internos de control de inmigración, que incluyen el uso de funcionarios de inmigración y el involucramiento de otras fuerzas de seguridad a nivel estatal y local (Coleman, 2007). Lo anterior causa múltiples problemas que incrementan la vulnerabilidad de los migrantes, y ya se avizoran por lo menos tres grandes consecuencias:

La canalización del flujo de inmigrantes hacia corredores inseguros. Entre la comunidad centroamericana ha crecido la percepción de que transitar por México es altamente riesgoso. Las acciones de control emprendidas por el gobierno mexicano han conducido a los migrantes a modos de transporte que los convierte en presas fáciles de los criminales. De acuerdo con el profesor J. Rivas de la Universidad Centroamericana José Cañas de El Salvador, en Centroamérica, “los medios mantienen informados a los migrantes acerca de los asaltos y los problemas de seguridad en México. La gente tiene bastante información y sabe que es sumamente riesgoso el tránsito por México, y lo sabe desde hace muchos años”.²²

Pero al parecer la situación es más problemática que la descrita por los medios informativos, pues para los jóvenes migrantes que deciden transitar por el país su encuentro es con una realidad más dura:

Yo esperaba un México más tranquilo, más pasivo, un México con más posibilidades, con menos riesgos, pero pues ha sido todo lo contrario. Ha sido bastante riesgoso y pues, a lo que son, pues los federales, los estatales. Ellos posiblemente nos han parado por cuestiones de que ellos quieren dinero, como que es un complot entre todos los que son las leyes contra el migrante, pues se sabe que aquí no valemos, no valemos nada.²³

El desplazamiento de las rutas de migración hacia áreas remotas y la exposición de los migrantes a la acción de bandas de criminales tienen resultados lógicos similares a los reportados para los migrantes que cruzan la frontera México-Estados Unidos (Guerette, 2006). Las rutas de vulnerabilidad son transitadas no sólo por quienes van a Estados Unidos, sino también por los que vienen de regreso, los que no pudieron cumplir el sueño americano. Todos están expuestos a redes de complicidades y corrupción del INM y otras fuerzas de policía, así como a actos criminales de bandas organizadas.²⁴

En México, el desplazamiento empieza en los estados fronterizos con Guatemala y Belice. De acuerdo con un reporte publicado por el INM, la aprehensión de inmigrantes indocumentados en Chiapas se estaba desplazando de la ruta 1

²² Entrevista realizada en Zapopan, Jalisco, el 18 de octubre de 2013.

²³ Testimonio de migrante hondureño a su paso por la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Véase FM4 Paso Libre. *Video institucional*, Guadalajara, Jalisco, octubre de 2010.

²⁴ Entrevista con A. Reyes M., Zapopan, Jalisco, 18 de octubre de 2013.

(Tapachula, cerca de la costa del Pacífico) al área montañosa de Tuxtla Gutiérrez y a la selva cerca de los poblados de Palenque, Chiapas, y Tenosique, Tabasco (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Eventos de aseguramiento de centroamericanos según rutas de entrada terrestres y puntos de retención en Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
Ruta 1. Costa. Entrada por la zona de Tecún Umán, El Carmen y Toquín Grande						
Tapachula, Chiapas (representación) ^b	39,466	28,138	36,474	43,760	38,027	36,305
Echegaray, Chiapas (representación)	12,301	5,467	7,097	7,102	8,356	8,507
Tapachula, Chiapas (aeropuerto)	1,543	1,194	987	1,003	489	113
Talismán, Chiapas (representación)	368	91	153	119	175	1
Ciudad Hidalgo, Chiapas (representación)	102	507	740	6	4	0
Subtotal	53,780	35,394	45,451	51,990	47,051	44,942
Participación porcentual	54.6	46.5	49.4	43.4	37.6	39.6
Ruta 2. Centro-Presa. Entrada por la zona de La Mesilla y Gracias a Dios						
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (representación)	5,920	5,313	9,024	14,930	18,502	11,716
Comitán, Chiapas (representación)	7,425	7,126	8,253	10,822	8,694	9,830
Ciudad Cuauhtémoc, Chiapas (representación)	4,355	4,249	3,901	5,246	6,602	6,009
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas (representación)	809	1,295	951	4,700	5,143	2,961
Mazapa de Madero, Chiapas (representación)	277	434	442	731	307	214
Subtotal	18,786	18,417	22,571	36,428	39,248	30,730
Participación porcentual	19.1	24.2	24.5	30.4	31.4	27.1
Ruta 3. Selva. Entrada por la zona de El Naranjo, Bethel e Ingeniero						
Palenque, Chiapas (representación)	5,797	5,048	4,627	6,685	15,449	13,270

Continúa...

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
Tenosique, Tabasco (representación)	5,829	5,568	6,522	10,576	10,021	15,822
La Venta, Huimanguillo, Tabasco (representación) ^c	5,860	6,289	6,844	5,690	836	0
Villahermosa, Tabasco (representación)	4,975	2,991	3,752	5,591	9,698	7,051
Villahermosa, Tabasco (aeropuerto)	0	23	50	66	70	51
Subtotal	22,461	19,910	21,805	28,607	36,074	36,194
Participación porcentual	22.8	26.1	23.7	23.9	28.8	31.9

Ruta 4. Peninsular. Entrada por la zona de Escárcega y Chetumal

Escárcega, Campeche	1,015	585	568	646	639	610
Ciudad del Carmen, Campeche (aeropuerto)	430	258	142	209	151	176
Campeche, Campeche (aeropuerto)	312	228	109	135	84	72
Chetumal, Quintana Roo (representación)	1,235	1,120	1,186	1,125	1,012	597
Cancún, Quintana Roo (aeropuerto)	0	0	150	579	790	257
Cancún, Quintana Roo (representación)	523	226	7	11	26	31
Playa del Carmen, Quintana Roo (representación)	11	9	6	11	10	7
Cozumel, Quintana Roo (representación)	10	3	0	6	8	5
Subtotal	3,536	2,429	2,168	2,722	2,720	1,665
Participación porcentual	3.6	3.2	2.4	2.3	2.2	1.5
Total	98,563	76,150	91,995	119,747	125,093	113,531
Porcentaje total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a Información preliminar.

^b Incluye aprehensiones en Huehuetán, Arriaga y Manguito.

^c La estación migratoria de La Venta, Huimanguillo, fue cerrada en enero de 2005.

Fuente: INM, rutas y tendencias del aseguramiento de extranjeros indocumentados en México, 2003-2006. Consultado en http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Avances_Investigacion/Dossier_Asegurados.pdf

Un informe especial publicado por la CNDH identificó diversas áreas de alto riesgo de secuestro de migrantes a lo largo de las rutas de México (mapa 2.1).



Mapa 2.1. Zonas de alto riesgo de secuestro de migrantes en México.

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011).

La CNDH estimó en por lo menos 11,333 los migrantes secuestrados en 2010. La vulnerabilidad se extiende a lo largo de la ruta de Chiapas a Tamaulipas, lo que da lugar a un corredor muy peligroso que atraviesa los estados de Oaxaca, Veracruz, Tabasco, San Luis Potosí y Guanajuato. Otros estados como Michoacán, Sonora y Baja California también forman parte de la lista de las entidades más peligrosas para los migrantes en México (mapa 2.1). Así, de acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), las entidades con mayor cantidad de secuestros de migrantes son Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Nuevo León, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Durango y Coahuila.

Estos crímenes han dejado a una parte de las fuerzas de policía local, estatal y federal en una búsqueda sin rumbo de soluciones (pues la otra parte ha participado activamente en la prevalencia de la problemática) y ha llevado a múltiples voces a clamar por un nuevo arreglo que resuelva la tensión entre el respeto a los derechos humanos y la disminución del flujo de inmigrantes. En esta búsqueda de soluciones se han hecho reformas a las leyes de inmigración; sin embargo, el INM tiene todavía mucho camino que recorrer para poder limpiar su nombre y

terminar con la corrupción y su presunta infiltración por organizaciones que trafican con seres humanos.

La exposición al crimen, los secuestros y los múltiples eventos de violencia en contra de inmigrantes reportados en los últimos años son prueba irrefutable de las consecuencias negativas de la canalización de la migración hacia corredores de inseguridad. A esta situación se suma el hecho de que los gobiernos estatales y sus procuradurías de justicia han sido omisos, y en el mejor de los casos ineficientes, con respecto a los eventos de inseguridad ocurridos con los migrantes en tránsito (cuadro 2.5). Las múltiples críticas recibidas a esta estrategia demuestran que no es una opción viable en una democracia.

Cuadro 2.5. Número de migrantes secuestrados por estado y respuestas de sus procuradurías		
Estado	Migrantes secuestrados	Respuesta de PGJ
Chiapas	42	Inició 12 averiguaciones previas; siete remitidas, una en reserva, dos en trámite y dos consignadas.
Oaxaca	52	No se encontró antecedente de averiguación previa iniciada por el delito de secuestro.
Puebla	92	No se encontró antecedente de averiguación previa iniciada por el delito de secuestro.
Sonora	45	Argumentó no tener información al respecto ya que no cuenta con datos relativos a la naturaleza o condición migratoria de las víctimas.
Tamaulipas	912	Remitió oficio girando instrucciones al director jurídico para que informara lo solicitado, pero no envió la información.
Tabasco	2,378	Informó el registro de nueve averiguaciones previas, tres consignadas y seis en trámite.
Veracruz	2,944	Informó el registro de seis averiguaciones previas: cuatro consignadas, una en trámite y una en reserva.

Fuente: "Ocultan gobiernos plagios de migrantes", *Mural*, 26 de septiembre de 2012. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/Documentoimpresa.aspx>

Consolidación de presencia de redes criminalidad y vulnerabilidad. Aunque no hay datos precisos sobre cuáles son las redes que operan en el país, migrantes, reportes oficiales y medios de comunicación han identificado la presencia de algunas bandas que operan en regiones específicas. Esto incluye pandillas y bandas locales, narcotraficantes locales, cárteles internacionales.

Entre los centroamericanos identifican al Cártel del Golfo, a los Zetas, a las Maras. Incluso se ha identificado que los del Cártel del Golfo son más tranquilos y tratan un

poco mejor a la gente, mientras que los Zetas son sanguinarios ya que con esos no se discute nada y ellos se han relacionado con los Maras que antes controlaban Tabasco y Chiapas, sitios que ahora son controlados por los Zetas. Otros son los coyotes que se infiltran en las rutas de migrantes y otras gentes, asociados con pandilleros que trabajan para los Zetas.²⁵

Dada esta situación, activistas y grupos defensores de los derechos de los migrantes, entre ellos Martha Sánchez, coordinadora del Movimiento Migrante Mesoamericano, aseguran que la ruta que siguen los migrantes en tránsito por México “está absolutamente controlada por el crimen organizado” (*Mural*, 11 de marzo de 2013). Son “organizaciones internacionales muy fuertes, es un mundo muy peligroso”:²⁶ Zetas y Maras asociados en el negocio de explotación de migrantes y el Cártel del Golfo en contrapunteo con los dos bandos.

La consolidación de estas redes ha incrementado la inseguridad en las rutas, la vulnerabilidad y el tipo de acciones de violencia a que son sometidos los migrantes. Las redes de criminales han incorporado en su repertorio acciones como golpizas, secuestros, violaciones, amenazas, asesinatos, extorsiones, cobro por derecho de paso, asaltos, desapariciones y masacres. Los testimonios recogidos por los medios y reportes especializados no dejan duda de la gravedad de la situación y la ineficiencia y colusión de agentes gubernamentales. Un ejemplo de lo anterior es el relato de una migrante incluido, junto con otros 24 testimonios, en el libro *Bienvenidos al infierno del secuestro: testimonios de migrantes*, publicado por la CNDH en 2009:

Saliendo de Tampico, en la caseta esa que hay donde piden papeles, me agarró Migración junto con mi hermano y ahí nos tuvieron [...] A media noche nos sacaron (de las oficinas) para llevarnos a una calle oscura. Ahí nos subieron a unos carros y nos llevaron a encerrar a una casa y ahí nos tuvieron nueve días hasta que pagaran por nosotros [...] A mí me desnudaron, pero no me violaron [...] A mi hermano lo golpeaban porque querían que les diéramos los números de teléfono para pedir rescate por nosotros.

Otros migrantes que han sufrido secuestro también han sido contundentes en afirmar la colusión de la policía con grupos delincuenciales: “El comandante de la policía estatal estaba coludido con ellos, se arreglaba con ellos, o sea, estaba involucrado con ellos” (CNDH, 2011: 93).

De acuerdo con Tomás González, dirigente del refugio para migrantes La 72, el crimen organizado instituyó “cuota de paso” a principios de 2013 como me-

²⁵ Entrevista con el profesor J. Rivas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Zapolopan, Jalisco, 18 de octubre de 2013.

²⁶ Véase “Secuestrados por el hampa, unos 7 mil indocumentados”, *La Jornada Veracruz*, 14 de diciembre de 2013. Consultado en lajornadaveracruz.com.mx

canismo para aumentar sus ganancias. Esta cuota es de cien dólares, pero puede llegar a trescientos. Para los que viajan en el lomo del tren, entre los puntos de peligro detectados por el Ejército están Tenosique-Palenque, Teapa-Chontalpa, Coatzacoalcos-Cosoleacaque y Sayula-Tierra Blanca (*Mural*, 3 de mayo de 2013).

La extorsión por “cuota de paso”, efectuada por miembros del crimen organizado con lujo de violencia, queda de manifiesto en un asalto masivo ocurrido en las inmediaciones de Coatzacoalcos. Se identifica a un migrante, quien asegura que él y otros 300 compañeros viajeros en el lomo de los vagones no traían dinero, por lo que suplicó que le permitieran seguir en la ruta, pero fue en vano:

Tenía unos 25 minutos de haber salido de Coatzacoalcos cuando se subieron cuatro sujetos que nos preguntaron que si habíamos pagado una dichosa cuota de 100 dólares pero la verdad casi todos no teníamos para pagar ni quién nos ayude, pues sólo salimos de nuestro país con nuestra fe en Dios. Pero ellos dijeron a los que no habían pagado: “¡O se bajan o lo matamos!”.²⁷

Tras la amenaza, dice, se aferró a las escalinatas del vagón pero, por los golpes de machete que recibió, se dejó caer y sufrió varios golpes. Más tarde fue rescatado junto con otros nueve migrantes y trasladado al hospital general.

Ocurrencia de eventos de violencia múltiple. La ejecución múltiple de inmigrantes en el norte de México y los casos reportados de abusos, secuestros y otros tipos de crímenes a lo largo de los corredores de inmigración que van de Guatemala a Estados Unidos se han convertido en una vergüenza internacional y en la evidencia de que existen cosas que no están funcionando en el enfoque mexicano en materia de control de inmigración internacional. Amnistía Internacional afirma que la ruta que hacen los centroamericanos a través de México en su camino hacia Estados Unidos es una de las rutas migratorias más peligrosas del mundo ya que los inmigrantes son objeto de abusos y persecuciones por funcionarios públicos corruptos, secuestradores, asesinos y violadores que suelen ejecutar “operativos” de secuestros múltiples.²⁸ Al respecto, la CNDH estima que en el periodo de abril a septiembre de 2010 sucedieron 215 plagios masivos en el país en que se privó de la libertad en promedio a grupos de 50 personas (*Mural*, 7 de enero de 2011) (cuadro 2.6).

²⁷ Véase “¡Se bajan o los matamos!”, *Mural*, 3 de mayo de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/Documento Impresa.aspx>

²⁸ Véase Jo Tuckman, 2011. “Kidnap, rape, murder: the dangers faced in Mexico by migrants to US: Poor from Guatemala, El Salvador, Nicaragua and Honduras enduring hazardous journeys, says Amnesty International”, *The Guardian*, 27 de abril de 2010. Consultado en <http://www.guardian.co.uk/world/2010/apr/27/mexico-dangers-migrants-to-us>

Cuadro 2.6. Algunos eventos de ejecuciones y secuestros múltiples de migrantes, 2009-2013

Fecha	Lugar	Estado	Tipo				
			Secuestro	Ejecución	Mujeres	Origen	Presuntos responsables
4 de abril del 2009	Reynosa	Tamaulipas	47*			44 Guatemala 3 México	La delincuencia organizada ^a
24 de mayo del 2009	Reynosa	Tamaulipas	42*				La delincuencia organizada
13 de agosto del 2009	Reynosa	Tamaulipas	123*				La delincuencia organizada
2 de septiembre del 2009	Reynosa	Tamaulipas	35*				La delincuencia organizada
19 de mayo del 2010	Reynosa	Tamaulipas	55*			Centroamericanos/ sudamericanos	La delincuencia organizada
22 de agosto del 2010	San Fernando	Tamaulipas		72			Los Zetas ^b
16 de diciembre del 2010	Chahuities	Oaxaca	50				Mara 13 ^c
7 de febrero del 2011	Reynosa	Tamaulipas	47*				No especificado
21 de marzo del 2011	San Luis de la Paz	San Luis Potosí	21			Guatemala	No identificados ^d
28 de abril del 2011	Reynosa	Tamaulipas	52*			12 Guatemala 5 El Salvador 34 Honduras 1 Nicaragua	No especificado ^e
6 de mayo del 2011	San Fernando	Tamaulipas		193			Los Zetas ^f
23 de junio del 2011	Medias Aguas	Veracruz	80 a 100				No especificado ^g
7 de febrero del 2012	Miguel Alemán	Tamaulipas	75*				La delincuencia organizada
13 de mayo del 2012	Cadereyta	Nuevo León		49	6	8 Honduras	Los Zetas ^h
6 de noviembre del 2012	Altamira	Tamaulipas	25*				La delincuencia organizada

Continúa...

Fecha	Lugar	Estado	Tipo				
			Secuestro	Ejecución	Mujeres	Origen	Presuntos responsables
7 de marzo del 2013	Nuevo Laredo	Tamaulipas	104*		13	102 Honduras 2 El Salvador	La delincuencia organizada
4 de junio del 2013	Díaz Ordaz	Tamaulipas	165*				La delincuencia organizada

* Refiere al número de migrantes rescatados según la Sedena, tal como fueron proporcionados al Grupo Reforma vía transparencia.

a Cfr. “Rescatan en Reynosa a 47 migrantes secuestrados”, *Durango al Día*, 9 de septiembre de 2012. Consultado en <http://www.durangoaldia.com/rescatan-en-reynosa-a-47-migrantes-secuestrados/2011/02/>

b Según reportes publicados en diversos medios de comunicación. Véase, por ejemplo, Steven Dudley/SinEmbargo/InSightCrim, “Masacres de migrantes en México pudieron evitarse”, *La Opinión*, 21 de noviembre de 2013. Consultado en <http://www.laopinion.com/latinoamerica/masacres-migrantes-Mexico-inaccion-autoridades>

c Véase Animal Político, “Migrantes centroamericanos, crónica de un secuestro”, 22 de diciembre de 2010. Consultado en <http://www.animalpolitico.com/2010/12/secuestro-de-migrantes-centroamericanos-la-narracion-de-los-hechos/#axzz2rXbAB9hi>.

d Según el reporte *Las personas migrantes como grupo vulnerable de ejecuciones extrajudiciales*, estas 22 personas podrían ser parte de las 193 encontradas en fosas de San Fernando, pero eso no estaba confirmado. Véase Cofamide *et al.* (2013), consultado en <http://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2013/06/INFORME-RELATOR-EJECUCIONES-EXTRAJUDICIALES-140413.pdf>

e Véase CNN México, “El Ejército rescata a 52 migrantes centroamericanos en Tamaulipas”, 29 de abril de 2011. Consultado en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/29/52-migrantes-centroamericanos-secuestrados-en-tamaulipas-son-rescatados>

f Véase David Vicenteño, “Identifican a ocho hondureños muertos en la masacre de NL”, *Excelsior*, 22 de diciembre de 2013. Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/22/935022>

g “Indagan plagios de migrantes PGR e INM”, *Mural*, 28 de junio de 2011. Televisa informa que la PGR abrió dos averiguaciones por el presunto secuestro de unos cien inmigrantes en el poblado conocido como Medias Aguas, Veracruz. Consultado en <http://noticierotelevisa.esmas.com/nacional/303524/pgr-investiga-secuestro-migrantes-veracruz>

h Véase “Los centroamericanos pagan el conflicto”, *Mural*, 14 de octubre de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes periodísticas y reportes especializados.

Los eventos múltiples son relevantes para entender el grado de descomposición del poder público, pues revelan complicidades, ineficiencias, corrupción y procesos de recomposición de las bandas criminales que ponen en mayor peligro la vida de los migrantes. Por ejemplo, la desertión de un miembro de los Zetas que se cambió al Cártel del Golfo causó la ejecución, el 13 de mayo de 2013, de 49 migrantes en Cadereyta, Nuevo León, quienes presumiblemente habían sido reclutados por el Cártel del Golfo para combatir a los Zetas.²⁹

²⁹ *Ibid.*

Estos eventos múltiples también permiten conocer más de cerca la naturaleza internacional de las redes del crimen que se pone en marcha para la operación de los secuestros. El testimonio siguiente da cuenta de la existencia de redes internacionales del crimen que operan en la comisión del delito con miembros en otros países:

Me pidieron el número de algún familiar. Llamé a mi tío en Oklahoma y uno de los secuestradores le pidió dos mil dólares. Me dijeron que si mi tío no pagaba me iban a matar.

Mi tío le entregó el dinero a una persona que lo contactó ahí, en Oklahoma (CNDH, 2011: 88).

Aunque sus miembros en otros países pueden colaborar para consolidar la ejecución del delito, la mayoría de las veces sólo usan el sistema financiero internacional para hacer efectivos sus planes.

Me pidieron el número telefónico de mi familia. Dije que no, me golpearon [...]

Al día siguiente me comuniqué con mi hermana en California. Ella depositó el dinero y me dejaron salir (CNDH, 2011: 88).

Para la CNDH y los migrantes secuestrados que han vivido de cerca el *modus operandi* de los grupos delincuenciales el carácter internacional se observa en que están bien organizados, tienen *hackers* a su servicio, conocen el manejo de sistemas de información; dominan el idioma inglés y el uso de sistemas computacionales, de satélite y de comunicación, entre otros. Habilidades que usan para conocer y explotar mejor a sus víctimas:

Cuando llegamos, en el área de la sala se encontraba un hombre joven, con acento norteamericano [...] dijo que era de Chihuahua.

Ese manejaba una computadora en la que, dijo, tenía acceso a toda la información, había un aparato para mandar fax y hablaba mucho en inglés, tanto por teléfono como en la computadora.

Dijo que él podía acceder a toda la información de cualquier país, incluso a uno le dijo que su hermano está en Estados Unidos y que ha estado dos veces en prisión (CNDH, 2011: 106).

2.6. Hacia la gobernabilidad en un contexto de internacionalización

El asunto de la protección de inmigrantes muestra con claridad la necesidad de desarrollar modelos de protección ciudadana en un contexto de internacionali-

zación en que los diseños de política son puestos bajo el escrutinio de interpretaciones múltiples sobre temas más amplios como la legitimidad, el respeto a los derechos humanos y la soberanía nacional.

Los fracasos de la política de inmigración muestran que México tiene serios problemas para encontrar solución a los retos impuestos por la globalización e integración regional y a la vez resolver las demandas locales de protección contra el crimen. A doce años de haberse registrado el gran salto a la democracia, la transición no se ha reflejado en cambios estructurales en el diseño y la instrumentación de la política migratoria.

Las fuerzas de seguridad que intervienen en este campo siguen actuando dentro de sus propias esferas de acción y no necesariamente con el enfoque de proteger los derechos de los migrantes. El reto es encontrar una forma de gobernabilidad territorial en el marco de regiones abiertas y de protección ciudadana. Para avanzar en tal sentido es necesario ver el territorio mexicano como un espacio heterogéneo en el que los contextos locales desempeñan un papel importante en la prevención del crimen.

Como lo han solicitado repetidamente diversos grupos de activistas en materia de inmigración, la adopción de políticas innovadoras necesita considerar la participación ciudadana como parte esencial en el diseño de nuevos esquemas de prevención del crimen. Un enfoque integrado debería combinar las intervenciones en las condiciones institucionales con las físicas en que tienen lugar los crímenes cometidos contra inmigrantes. Además, es necesario mejorar la capacidad de monitoreo de las agencias de gobierno y las capacidades del Estado y de la sociedad para responder a situaciones de crimen en cada una de las regiones del país. Para que todo esto pueda ocurrir, las fuerzas de seguridad necesitan transformar la orientación de sus acciones hacia la protección universal de la comunidad en vez de defender sus propios intereses o los de actores políticos poderosos.

Un enfoque promisorio en este sentido es conceptualizar las situaciones de crimen contra inmigrantes como resultado de la convergencia de tres flujos socioterritoriales de interacción. De esta manera se puede percibir que un modelo de seguridad consistente con el proceso de transición a la democracia debe ser un modelo preventivo que incorpore más oportunidades de desarrollo social.

Si México quiere responder en forma adecuada a las amenazas impuestas por las formas globalizadas de crimen, como es el caso de las bandas que trafican con inmigrantes, necesita enfocar sus acciones dentro de su territorio y negociar a nivel internacional arreglos que pongan en el centro de la discusión las necesidades reales de las poblaciones afectadas.

Las múltiples violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes muestran que en México la protección universal y el control del territorio no es algo fácil de alcanzar si la opción impulsada es la canalización del crimen o los flujos de personas indocumentadas a algunas partes particulares del territorio o si el

país se embarca en negociaciones internacionales sin considerar los asuntos de soberanía, justicia social y legitimidad socioeterritorial de las acciones preventivas contra el crimen.

La transnacionalización del crimen y otras formas de globalización están relacionadas con los patrones de crimen observados en un país en formas complejas, que resultan inmanejables con los esquemas de organización convencionales. La experiencia mexicana muestra que una solución a los problemas de gobernabilidad que representa un incremento drástico en los índices de criminalidad debe atravesar por un cambio en la relación sociedad-Estado para las siguientes dimensiones:

1. *Las condiciones estructurales, que abarcan lo social, institucional, económico, urbano y condiciones físicas de vida en las que el crimen tiene lugar.* Históricamente, México ha apostado por la desigualdad social. En las últimas décadas ha tomado varias decisiones que han agudizado este problema, mientras que su economía se ha ido incrustando cada vez más en los flujos internacionales de comercio e inversión. El modelo se ha basado en formas particulares de urbanización que incrementan la segregación y se ha puesto énfasis en la exportación de productos (rurales y manufacturados) y en un divorcio claro entre las políticas de inseguridad y los esfuerzos de planeación urbana y regional, dando lugar así a importantes flujos de migración interna e internacional. Tanto en las áreas urbanas como en las rurales, las fuerzas de seguridad han sido obligadas a perseguir las consecuencias de otras intervenciones del Estado en áreas como educación, desarrollo económico y planeación urbana.
2. *La capacidad de monitoreo de conductas criminales.* Si bien es cierto que en años recientes el Estado y las partes más poderosas de la sociedad han trabajado en la transición hacia un ambiente altamente monitoreado de conductas, el monitoreo se restringe a algunos puntos en particular. Las áreas privilegiadas de interacción social son ahora el campo de esfuerzos continuos de monitoreo, lo cual no ha excluido eventos violentos ni los lugares custodiados por guardias públicos y privados, así como por equipos electrónicos de vigilancia. En contraste, hay una gran cantidad de comunidades urbanas, pueblos rurales y corredores territoriales abandonados a los esfuerzos de autoprotección de la sociedad civil. En algunos contextos extremos estos territorios se han convertido en campos de operación del crimen organizado. Por esta razón los corredores de migración se han vuelto tan peligrosos en México y hay lugares del país convertidos en campos propicios para el surgimiento de pandillas, bandas criminales y cárteles de la droga. Mientras que el Estado duerme, otros actores se movilizan en forma constante para defender sus territorios.
3. *Cumplimiento de la ley y capacidad de respuesta del Estado.* El problema de gobernabilidad, en su dimensión criminal, es aún mayor si el Estado tiene

poca capacidad de hacer cumplir la ley. En México se estima que el 98 por ciento de los crímenes no son resueltos. El sistema judicial tiene dificultades para procesar casos, e incluso el reducido porcentaje de los presuntos delincuentes que son aprehendidos. De esta manera, las mejoras en el monitoreo y la aprehensión de delincuentes han tenido como consecuencia el congestionamiento del sistema judicial.

Este modelo de flujos sugiere que se necesita construir una solución al problema de gobernabilidad sobre las bases de una mejor colaboración entre los tres órdenes de gobierno y la colaboración de México con entidades extranjeras como las organizaciones internacionales y los grupos y redes cívicas de activismo internacional. El problema es que las soluciones participativas multinivel son muy difíciles de implementar si no se crea un nuevo discurso articulador de las operaciones diarias de seguridad y otros brazos del gobierno que participan en la creación y producción de espacios seguros.

En este capítulo se analiza la situación de la ingobernabilidad asociada al crimen como un problema que tiene una dimensión doméstica y una dimensión internacional. El análisis de los problemas de inseguridad de los flujos migratorios que van de Centroamérica a Estados Unidos revela que el Estado-nación mexicano enfrenta dificultades para articular un discurso adecuado a las condiciones que enfrenta y diseñar políticas públicas que sean coherentes con las formas específicas de globalización y con los principios de una sociedad democrática. Está claro que el surgimiento de bandas del crimen organizado tiene un efecto diferenciado en el territorio nacional. Por otro lado, la democratización tiene importantes impactos en la orientación y el alcance de las políticas de seguridad. En una democracia, las políticas necesitan legitimarse, y la legitimidad necesita reproducirse en el debate público.

Las dificultades que enfrentan los gobiernos mexicanos para crear el consenso necesario para ofrecer protección contra el crimen se pueden explicar mediante el análisis de políticas como la de control de inmigración que México ha adoptado en los últimos años. Esta política se basa en un enfoque comprensivo del país que convierte a territorios seleccionados en zonas de guerra y divide a la sociedad en buenos y malos. México necesita transitar por una ruta alternativa, que inicia con la construcción de un nuevo discurso de gobernabilidad basado en la prevención situacional del crimen y en el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Las políticas utilizadas han seguido una ruta dependiente, que ha tenido como consecuencia miles de muertos, no el mejoramiento de las condiciones o un cambio en la orientación de las acciones de los cuerpos de seguridad. Los cambios registrados en el INM no han sido suficientes para resolver el problema de la vulnerabilidad de los migrantes. En el tema de la migración internacional, México no ha logrado que el Estado sea el referente en el debate y la decisión

de múltiples involucrados, que prefieren ignorar la existencia de los aparatos gubernamentales o, en su defecto, optan por incorporar a sus agentes en actos violatorios de los derechos de los migrantes.

Los problemas de corrupción e ineficiencia en los cuerpos de policía son vistos como una oportunidad para avanzar en la centralización del poder de los gobiernos estatales y el gobierno federal. Esta solución se ve poco prometedora si antes no se resuelven los problemas de desconfianza que prevalecen entre la población civil respecto a la nobleza y limpieza de las acciones de los aparatos de seguridad.

Para controlar el flujo internacional de migrantes centroamericanos en su camino a Estados Unidos, el Estado mexicano ha intentado usar controles similares a los del gobierno de aquel país en la frontera con México. Al hacerlo ha puesto a cientos de miles de ciudadanos de otros países en situación verdaderamente vulnerable, creando con ello una oportunidad para las bandas criminales que florecen a lo largo de las rutas que los migrantes han construido en los territorios menos cubiertos por las fuerzas de seguridad mexicanas.

Al principio dijimos que es muy difícil evaluar las fallas en la gobernabilidad, sobre todo cuando se tiene un problema de inseguridad como el mexicano. No obstante, el problema en México ha alcanzado tal gravedad que un indicador básico de éxito es la reducción en el número de muertos diarios.

2.7. Conclusiones

La tragedia de los migrantes internacionales en tránsito por México es que su vulnerabilidad física es coproducida por los esfuerzos de construcción de imperios burocráticos y económicos de las agencias de seguridad, la corrupción rampante de agentes de seguridad y las disputas por el control del territorio entre las bandas criminales. El enfrentamiento entre ambos bandos y, en su caso, los vínculos de colaboración que algunas organizaciones no gubernamentales han reportado hace que estas poblaciones sean las grandes perdedoras por la ingobernabilidad que enfrentan algunas regiones de México y de la negociación que ha hecho el país a nivel internacional para contener la migración a Estados Unidos en su propio territorio.

En este capítulo se muestra que las acciones de control de inmigración emprendidas por México son la estrategia más general de México para cumplir compromisos establecidos con sus vecinos, de manera notable el de controlar la inmigración de centroamericanos con destino a Estados Unidos. Algo que en teoría se veía muy útil ha salido atroz en el país, un “holocausto”, como lo nombran las organizaciones defensoras de los derechos humanos.

La ineffectividad mostrada por las autoridades responsables de atender este asunto y las consecuencias de dicha estrategia muestran que el diseño institucional y los mecanismos de coordinación establecidos entre el INM y otras dependencias no son suficientes para ofrecer seguridad en todo el territorio nacional. Aquí se muestra que el INM puede optar por cuatro modelos de coordinación con otras autoridades, a los cuales recurre dependiendo del tipo de situación que enfrenta. A veces coopera de manera muy efectiva, como ocurre en situaciones próximas a la noción de crisis humanitaria, pero otras compite ferozmente por recursos y respeto a su imagen, cuando se generan situaciones que revelan la ingobernabilidad existente en algunas regiones del país.

El análisis anterior deja al descubierto importantes deficiencias de la respuesta dada por México al problema de la migración y la acción de bandas del crimen organizado. Se puede ver que hay definiciones confusas de las misiones de los distintos cuerpos de seguridad, las estrategias contradictorias dentro de un mismo ente responsable del problema, como es el INM, pero sobre todo deficiencias en el cumplimiento básico de respetar los derechos humanos como elemento articulador de la gobernabilidad en el país.

Bibliografía

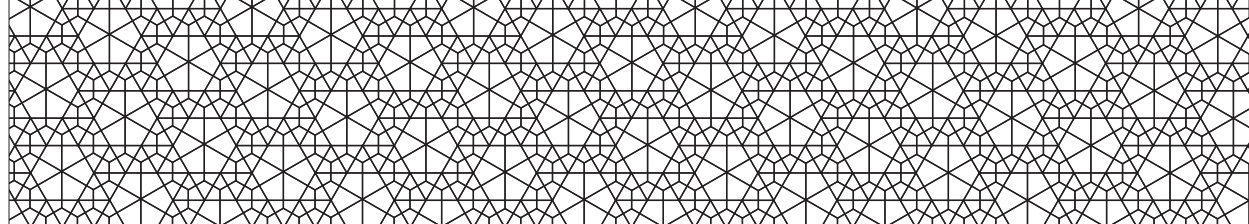
- AGENCIA EFE. 2011. "Mexican Gov't begins overhaul of corrupt immigration service". Consultado en http://www.efeamerica.com/309_hispanic-world/1123945_mexican-gov-t-begins-overhaul-of-corrupt-immigration-service.html
- AGUAYO QUEZADA, SERGIO. 2010. *La transición en México, una historia documental 1910-2010*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- ALVARADO, ARTURO. 2008. "El acceso a la justicia en una sociedad en transición". En Arturo Alvarado (ed.). *La reforma de la justicia en México*. México: El Colegio de México, pp. 31-94.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2010. *Viajes de esperanza y temor. Migrantes en movimiento en México*. México: Amnistía Internacional. Consultado en http://www.amnesty.org/sites/impact.amnesty.org/files/Viajes_de_esperanza_y_temor.pdf
- ARBÓS, XAVIER Y SALVADOR GINER. 1993. *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores España.
- BROUSSEAU, ERIC Y EMMANUEL RAYNAUD. 2006. "The economics of multilevel governance". Ponencia presentada en la 2006 ISNIE Conference, Boulder Colorado.
- CALLEROS ALARCÓN, JUAN CARLOS. 2009-2010. "El vínculo entre seguridad nacional y migración en México". *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 88, pp. 9-43.

- CASTILLO, MANUEL ÁNGEL. 1992. "Las migraciones centroamericanas en México". En Rodolfo Casillas R. (comp.). *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*. México: Flacso, pp. 7-29.
- COLEMAN, M. 2007. "Immigration geopolitics beyond the Mexico-US border". *Antipode*, núm. 39, pp. 54-76.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). 2009. *Bienvenidos al infierno del secuestro: testimonio de migrantes*. México: CNDH.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). 2011. *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. Consultado en www.cndh.org.mx/sites/.../informes/especiales/2011_secmigrantes_o.pdf
- COMITÉ DE FAMILIARES DE MIGRANTES FALLECIDOS Y DESAPARECIDOS DE EL SALVADOR (COFAMIDE) Y OTRAS ORGANIZACIONES. 2013. *Las personas migrantes como grupo vulnerable de ejecuciones extrajudiciales*. Consultado en <http://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2013/06/INFORME-RELATOR-EJECUCIONES-EXTRAJUDICIALES-140413.pdf>
- COWEN, DEBORAH Y EMILY GILBERT. 2008. "Fear and the familial in the US war on terror". En Rachel Pain y Susan J. Smith (eds.). *Fear: critical geopolitics and everyday life*. Aldershot: Ashgate Publications, pp. 49-58.
- DAMMERT, LUCÍA Y JOHN BAILEY (COORDS.). 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.
- DERRICK, JAMES Y MARCUS POWER. 1998. "Sex and violence on the wild frontiers: the aftermath of state socialism in the periphery". En John Pickles y Adrian Smith (eds.). *Theorizing transition: the political economy of post-communists transformations*. New York: Routledge, pp. 408-427.
- EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE. 2012. Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2011 (Emif Sur 2011). Consultado en <http://www.colef.mx/emif/tabuladossur.php>
- "EXHIBEN CARENCIAS Y ABUSOS DEL INM", *Mural*, 30 de agosto de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- FINZTER, GÉZA. 2001. "The political changeover and the police". En András Kádár (ed.). *Police in transition*. Budapest: Central European University Press, pp. 131-156.
- FM4 Paso Libre. 2013. *Migración en tránsito por la zona metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de FM4 Paso Libre*. Guadalajara: FM4 Paso Libre.
- FM4 Paso Libre. 2010. *Video institucional*, Guadalajara, Jalisco.
- GARLAND, DAVID. 2001. *The culture of control: crime y social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- GOBIERNO FEDERAL. 2011. Ley de Migración y Reglamento. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011. Consultado en www.inm.gob.mx/static/marco.../Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf

- GORDON, PATRICIA. 2006. *Transformation and trouble: crime, justice and participation in democratic South Africa*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- GUERETTE, ROB. T. 2006. "Preventing migrant deaths: a possible role for *situational crime prevention*". En Joshua D. Freilich y Rob T. Guerette (eds.). *Migration, culture conflict, crime and terrorism*. Aldershot: Ashgate, pp. 186-198.
- HIEMSTRA, NANCY Y ALISON MOUNTZ. 2011. "Geopolitics". En Vincent J. del Casino Jr., Mary E. Thomas, Paul Cloke y Ruth Panlli (eds.). *A companion to social geography*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 421-436.
- HOOGHE, LIESBET Y GARY MARKS. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- KAUFMANN, DANIEL Y AART KRAAY. 2002. *Growth without governance*. Policy Research Working Paper, 2928. Washington. The World Bank, World Bank Institute y Development Research Group.
- KAUFMANN, DANIEL, MASSIMO MASTUZZI Y AART KRAAY. 2008. *Governance matters 2008. Los indicadores mundiales de buen gobierno 1996-2007*. Instituto del Banco Mundial y Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial. Consultado en siteresources.worldbank.org/NEWSPANISH/.../0000254626ESes.doc
- KOFF, HARLAN. 2009. "Las migraciones internacionales, seguridad internacional sin seguridad humana". En Adriana González Gil (ed.). *Lugares, procesos y migrantes: aspectos de la migración colombiana*. Bruselas: PIE Peter Lang, Universidad de Antioquia, pp. 29-50.
- LAYTON-HENRY, ZIG. 2004. "Britain: from immigration control to migration management". En Wayne Cornelius (ed.). *Controlling immigration: a global perspective*. Palo Alto: Stanford University Press, pp. 297-333.
- "LIBERA MARINA A 104 MIGRANTES", *Mural*, 11 de marzo de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO. "El colapso del INM", *Insyde*, 4 de septiembre de 2013. Consultado en <http://insyde.org.mx/?portfolio=el-colapso-del-inm>
- MAHMOOD, SOHAIL. 2007. *Good governance reform agenda in Pakistan: current challenges*. New York: Nova Science Publishers.
- MAINWARING, SCOTT, TIMOTHY R. SCULLY Y JORGE C. VARGAS. 2010. "Measuring success in democratic governance". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (ed.). *Democratic governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 11-51.
- "MINAN A ZETAS PLEITOS INTERNOS", *Mural*, 14 de octubre de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- "OCULTAN GOBIERNOS PLAGIOS DE MIGRANTES", *Mural*, 26 de septiembre de 2012. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), 2001. *OECD, territorial outlook: territorial economy*. Paris: OECD.

- PANSTERS, WILL Y HÉCTOR B. CASTILLO. 2007. "Mexico City". En Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.). 2007. *Fractured cities: social exclusion, urban violence & contested spaces in Latin America*. New York: Saint Martin Press, pp. 36-56.
- PAYAN, TONY. 2006. *The three U.S.-Mexico border wars: drugs, immigration y homeland security*. Westport: Praeger.
- "PIDE CNDH EVITAR LAS POLICÍAS CIVILES", *Mural*, 31 de enero de 2013.
Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- "PLAGIAN EN 6 MESES A 10 MIL MIGRANTES", *Mural*, 7 de enero de 2011. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- "RASTREAN FEDERALES A RED DE EXTORSIONADORES", *Mural*, 3 de mayo de 2013.
Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- "REGISTRAN DESDE 2009 LIGA ENTRE INM Y NARCO", *Mural*, 11 de mayo de 2011.
Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- RODRÍGUEZ, ERNESTO, SALVADOR BERUMEN Y LUIS FELIPE RAMOS. 2011. *Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. México: Secretaría de Gobernación, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, núm. 1.
- SAFF, GRANT. 1998. *Changing Cape Town: urban dynamics, policy and planning during the political transition in South Africa*. Lanham: University Press of America.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, DANIEL. 2008. "Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional". En José Julio Fernández Rodríguez, Javier Jordán Enamorado y Daniel Sansó-Rubert Pascual (eds.). *Seguridad y defensa hoy, construyendo el futuro*. México: Plaza y Valdés, pp. 207-240.
- "¿SE BAJAN O LOS MATAMOS!", *Mural*, 3 de mayo de 2013. Consultado en <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.
noviembre de 2013. *Incidencia delictiva del fuero común, 2013*. Consultado en www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx
- SHAW, MARK. 1998. Organized crime in post-apartheid South Africa: safety and governance. Occasional Paper núm. 28, enero, Institute for Security Studies.
- SHERR, JAMES. 1995. *Russia, geopolitics and crime*. Conflict Research Centre, núm. 49, febrero.
- SKROBANEK, SIRIPORN, NATTAYA BOONPAKDI Y CHUTIMA JANTHAKEERO. 1997. *Tráfico de mujeres, realidades humanas en el negocio internacional del sexo*. Madrid: Narcea.

- ULTRERAS, PEDRO. 2012. *La Bestia, la tragedia de migrantes centroamericanos en México*. Mesa: Hispanic Institute of Social Issues.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS Y CRIME. 2010. *The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment*. UNDOC. Consultado en http://books.google.com/books?id=N47_9c4EHCOC&pg=PA221&dq=crime+governance+problem&hl=es&ei=tJf2TZGmD8a9tgeEmOj-Bg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=oCCoQ6AEwAA#v=onepage&q=crime%20governance%20problem&f=false
- VERDUZCO CHÁVEZ, BASILIO. 2012. *La geopolítica de la inseguridad en México. Transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- WEISS, THOMAS LOTHAR Y PEDRO ARTURO LÓPEZ CHALTELT. 2011. *México, políticas públicas beneficiando a los migrantes*. México: Instituto Nacional de Migración, International Organization for Migration.



CAPÍTULO 3

Preferencias institucionales y organización de los cuerpos de seguridad¹

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO
BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

3.1. Introducción

El concepto de preferencias institucionales se refiere al grado de apoyo que brinda un actor determinado a los arreglos institucionales puestos a su consideración ya sea como ciudadano, grupo de interés o actor público responsable de sancionar la aprobación y posterior aplicación de los mismos. En ambos casos, dicho apoyo es mediado por una serie de factores que de alguna manera van creando una estructura de discurso conceptual de corte causal que establece vínculos entre situación, problema, opciones de política y decisión.

En este capítulo se revisan las teorías sobre preferencias que cubren aspectos institucionales y los enfoques de corte racionalista que definen a los actores públicos como entes que buscan favorecer sus intereses y operan en un contexto político determinado, mediado por la relación entre partidos políticos. Para el estudio se usa como referente el debate en torno a la iniciativa de reformas constitucionales enviadas al Senado el 6 de octubre de 2010 por el entonces presidente de la república Felipe Calderón, a la que se le conoció

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue incluida en el trabajo *Preferencias institucionales de actores públicos en la aprobación de reformas legislativas. Un modelo multidimensional acerca del apoyo al Mando Único Policial en Jalisco*, presentado en mayo de 2013 por Víctor Manuel Sánchez Orozco como tesis para optar por el grado de maestro en políticas públicas de gobiernos locales en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

popularmente como Iniciativa de Mando Único Policial.² Este es un caso de estudio interesante, ya que estaba planteada en términos que obligaban a los legisladores y a la sociedad en general a expresar sus preferencias en torno al grado de control central que debe tener un gobernador sobre una función de gobierno actualmente en manos de los gobiernos municipales.

Por varias razones, este era un proyecto polémico. La participación de los gobiernos municipales en labores de prevención del crimen es uno de los avances logrados gracias a las reformas de los gobiernos municipales realizadas en 1999 (Rowland, 2008). Como era de esperarse, las críticas a esta iniciativa se multiplicaron rápidamente (Verduzco, 2012a). Un tema central en este debate son las implicaciones que tiene la iniciativa sobre la autonomía municipal y el funcionamiento mismo de los gobiernos municipales, incluyendo el papel que desempeña el presidente municipal.

En el pasado se han hecho otras reformas institucionales con la intención de resolver el problema de la inseguridad, pero la iniciativa de Mando Único es particularmente atractiva como objeto de estudio porque necesita el respaldo de múltiples actores que participan en las diversas arenas de política pública en México. Dado que su aprobación reconfigura la distribución de funciones de policía entre los tres órdenes de gobierno, vale la pena preguntarse quién y por qué razones estaría dispuesto a apoyar esta iniciativa, que pone en manos de los gobernadores el mando de la policía a nivel estatal. Aquí ofrecemos una respuesta basada en la existencia de preferencias institucionales de los actores públicos.

Las preferencias institucionales son “preferencias sobre medios o instrumentos considerados apropiados para lograr un fin determinado” (Negretto, 2001: 122). El estudio de las preferencias institucionales sirve para entender los resultados del juego democrático en la medida en que permite conocer cómo se forjan las decisiones tomadas en órganos colegiados como los congresos estatales, el Congreso de la Unión o los ayuntamientos. Asimismo, es posible establecer la relación entre preferencias de actores políticos y de la sociedad en general.

Al estudiar el diseño constitucional en Argentina, Negretto (2001) propone que el diseño institucional resulta de un proceso de elección colectiva determinado por preferencias, el poder de negociación y las limitaciones que enfrentan los individuos que participan en la toma de decisiones. De acuerdo con Ayala (1992), en toda sociedad existen modelos decisionales que revelan las decisiones y preferencias de los individuos y de la sociedad en general. Según este autor, es posible identificar varios de estos modelos, que implican distintos grados de racionalidad de los actores.

² A lo largo de este documento se usa la forma “Mando Único” o “Mando Único Policial” con mayúsculas iniciales para distinguir el concepto contemplado como objeto de estudio de las maneras coloquiales de referirse a esta idea organizacional.

En la búsqueda de explicaciones sobre los modelos decisionales, las teorías de elección pública tratan de encontrar la conexión entre elecciones individuales y elecciones sociales con base en principios de racionalidad, aunque tienen problemas para explicar cómo se pasa de un nivel al otro (Vargas, 1999). Lo que está en juego en el diseño de modelos decisionales es la relación entre preferencias individuales y preferencias sociales y la manera de resolver la situación de tensión que generan las variaciones entre los diferentes tipos de preferencias.

La determinación del grado de centralismo otorgado al proceso de toma de decisiones en una república federal es fuente constante de interés teórico y estudios empíricos. Aquí las decisiones no sólo tienen que ver con la distribución de funciones y responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno, sino que influyen en la manera como el arreglo institucional distribuye poder en distintas arenas políticas. Si bien se puede argumentar que las preferencias son construidas socialmente en torno a criterios de eficiencia, en realidad lo que está en juego es la manera como se gobierna una sociedad.

En este sentido, se puede decir que la aprobación del Mando Único Policial intenta cambiar las formas establecidas de ejercer el poder al transferir funciones del ámbito municipal al ámbito estatal. El tema es controversial porque tal cambio transforma también la relación existente entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad. En el ámbito local, la transferencia de funciones policiales al gobierno estatal deja a los presidentes municipales sin lo que ellos y la sociedad consideran una de sus fuentes más importantes de poder y de recursos.

La iniciativa del presidente Calderón utilizaba el concepto de “subsidiaridad” como una razón que justifica el cambio. La subsidiaridad en una república federal es un principio que tiene que ver con la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno. La definición de tales competencias es asunto de elección institucional, en tanto que el arreglo seleccionado define responsabilidades y campos de acción para cada orden de gobierno. El principio dominante en los sistemas federales es dejar que las políticas se tomen e instrumenten en el orden territorial más adecuado.

Sin embargo, este principio no está exento de debate, pues su aplicación puede conducir a procesos de devolución a nivel local o de concentración de funciones, como es el caso aquí estudiado. Un aspecto clave en esta discusión es determinar quién realmente se apropia de las funciones transferidas en un sentido u otro y las implicaciones que esto tiene en la distribución social de costos y beneficios de la decisión.

Para Begg (2008), si bien el tema de la proximidad al problema es un criterio importante, no se debe descartar la posibilidad de que los intereses locales atrapen el arreglo en su beneficio, en detrimento de los intereses regionales y nacionales. Está claro que una lectura similar puede hacerse en el sentido contrario. Una mayor concentración de funciones puede conducir a distribuciones inequitativas de beneficios.

De acuerdo con Colomer (2009), los modelos básicos de elección institucional asumen que los actores políticos, independientemente de la intensidad de sus creencias políticas o ideológicas, están interesados en el poder, por lo que suelen preferir instituciones que, en condiciones de incertidumbre, distribuyen el poder o la alternancia en el mismo y tienden a alejarse de fórmulas riesgosas que crean ganadores absolutos y permanentes.

Como lo han demostrado los estudios de preferencias institucionales de legisladores (García, 2006; Monsiváis, 2012), la investigación empírica de preferencias se puede hacer sólo si se tiene información sobre las posiciones de los actores políticos en torno a un tema particular. El método más sencillo para estudiar las preferencias es el análisis de patrones de votación. Sin embargo, puede haber otras opciones, como la encuesta, el grupo focal o la entrevista.

En este trabajo se usa el concepto de preferencias institucionales de los actores públicos para hacer referencia a la disposición de apoyar la iniciativa de Mando Único Policial. Los actores públicos son definidos como individuos con experiencia en el servicio público, ya sea como personas que han sido candidatos en procesos electorales o funcionarios en un área determinada del sector gubernamental. Es decir, no se trata de ciudadanos comunes cuyas preferencias pueden estar alineadas exclusivamente en torno a intereses particulares del ámbito privado, sino de actores que de alguna manera incorporan en sus modelos de decisión individuales racionalidades políticas y valoraciones de tipo ideológico sobre la noción de buena sociedad y la manera de avanzar en dirección a que lo sea.

El supuesto para hacer esta distinción es que los actores públicos son individuos particularmente atentos a la configuración de los aparatos del Estado y la distribución de funciones entre los distintos órdenes de gobierno porque saben que esta última tiene repercusiones en la creación de oportunidades de lograr objetivos socialmente valiosos en su vida cotidiana, pero también porque dicha distribución constituye el marco de referencia para quienes deciden participar en procesos político-electorales o de formulación de políticas.

El estudio de las preferencias institucionales de los actores públicos en torno a la iniciativa del Mando Único Policial puede arrojar evidencias relevantes para entender cómo se toman las decisiones en otras áreas de la política pública que son importantes para lograr una sociedad más justa y eficiente. Para estudiar las preferencias debemos suponer que hay un proceso de construcción de las mismas a partir de la interpretación que cada actor hace de su situación, la situación de su entorno y de sus propias expectativas y valoraciones de la posibilidad de alcanzar metas en el futuro. De acuerdo con Bradley, Gerhart y Bhat (2006), para entender por qué los tomadores de decisiones prefieren ciertas instituciones y no otras es necesario conocer sus objetivos declarados y no declarados, la manera como ellos entienden las relaciones de causalidad y la conciencia de los efectos de sus elecciones.

En el contexto de la transición política mexicana es necesario analizar las preferencias institucionales de los actores públicos. En particular, revisar los determinantes de dichas preferencias como factores que moldean el debate y el tipo de arreglos y cambios institucionales en el Estado mexicano, incluyendo su ordenamiento constitucional y el funcionamiento de aparatos de gobierno como los cuerpos de policía.

La conformación de mandos de policía y sus líneas de autoridad en una sociedad revelan mucho del tipo de relaciones de poder existentes, la relación Estado-ciudadanía y las concepciones compartidas de problemas sociales como criminalidad, corrupción o la eficiencia del gobierno. El crecimiento de los índices delincuenciales en los municipios de México lleva a expertos y población a preguntarse acerca de la falta de políticas para hacer frente a este problema. En la repartición de culpas, los gobiernos locales han salido mal parados.

En una explicación general derivada del estudio de seis casos, Rowland (2008) sugiere que el problema tiene que ver con la falta de capacidad administrativa y técnica de los municipios. Su análisis descarta la falta de atención deliberada del problema, pues en todos los casos estudiados este era un asunto prioritario. Sin embargo, destaca el carácter primitivo de las políticas. Otros estudiosos simplemente suponen que los gobiernos municipales están indefensos ante el crimen y han llegado a tal deterioro que es preciso poner en manos de un poder central la tarea de prevenir el delito en todas sus modalidades (Castañeda, 2011; Escalante, 2011).

Las transformaciones sociopolíticas y los altos niveles de violencia de los últimos años dan lugar a debates acerca del rumbo que deben tomar los cuerpos policiales. En el caso de México, vale la pena preguntarse cuáles son los factores determinantes de las preferencias institucionales acerca del mando policial que están en formación en medio de la transición política que vive el país.

Aunque se acepta que es necesario hacer un estudio a nivel nacional de grandes proporciones para obtener resultados concluyentes acerca de las preferencias institucionales en materia de mando policial, en esta investigación se ha escogido limitar el estudio a actores públicos residentes en el estado de Jalisco, con lo cual se espera generar evidencias empíricas y nuevas hipótesis de investigación acerca del tema. Jalisco es una entidad federativa ideal para poner a prueba un modelo analítico inicial que lleve a interpretar preferencias institucionales acerca del Mando Único Policial. Si bien a escala nacional no es uno de los casos más llamativos por su índice de delincuencia, el estado tiene un mapa de inseguridad y un mapa político que lo vuelven un caso interesante para explorar la disposición de actores locales a apoyar iniciativas de este tipo.

El estudio de la disposición de actores políticos de Jalisco a apoyar una iniciativa como la del Mando Único es importante porque es necesario entender el vínculo existente entre contextos regionales o estatales y el papel de los actores públicos en la aprobación de políticas públicas. Este estudio pretende mostrar

que la aprobación de una política que cambia la organización de los aparatos del Estado no es una decisión fácil de tomar en el contexto de la transición política mexicana, en la que es difícil para todos los involucrados hacer los cálculos de los costos y beneficios de dicha aprobación.

Hay aspectos sociales y políticos de Jalisco que sugieren que lo observado en la entidad puede ser interpretado como un referente promedio del tipo de posiciones políticas y racionalidades consideradas en la aprobación de una iniciativa como la de Mando Único Policial. Para este tipo de análisis es necesario revisar teorías que puedan dar sentido a las explicaciones y no simplemente presentar datos crudos de criminalidad para obtener conclusiones sobre reformas institucionales necesarias.

3.2. Teorías de preferencias institucionales y diseño del mando policial

El estudio de teorías de preferencias es necesario para entender los posicionamientos que asumen los tomadores de decisiones en las diversas arenas políticas. En revisiones previas se han identificado algunas corrientes dominantes, como el federalismo.³

En México, el mando policial está contemplado en el arreglo constitucional vigente como una estructura de tres órdenes: el gobierno federal y sus diversas fuerzas de seguridad y los gobiernos estatales y municipales. En este sentido, un cambio constitucional que permita concentrar en un Mando Único Policial estatal fuerzas y funciones que hasta ahora operan en el orden municipal obliga a los actores públicos a escoger entre apoyar un diseño descentralizado como el actual y un arreglo más centralista, como el procurado en la iniciativa presentada por el ahora expresidente Felipe Calderón ante el Congreso de la Unión en 2010.

Las preferencias institucionales conducen a discusiones acerca de diseños de estructuras de gobierno en que los distintos actores defienden intereses en conflicto, como ocurre con la confrontación entre los enfoques centralista y federalista. La constelación de actores que participan en este tipo de discusiones es muy amplia y puede ser acotada en distintos ámbitos socioterritoriales.

En la discusión sobre el Mando Único Policial está en juego la estructura del gobierno republicano. Los actores públicos deben hacer explícito su posicionamiento acerca de temas estructurales de la convivencia social dentro del pacto

³ Véase, por ejemplo, Basilio Verduzco. 2012a. "La geopolítica de la protección contra el crimen en México: el debate sobre la propuesta de Mando Único de la policía", *Espacialidades*, núm. 2, pp. 4-30. Consultado en <http://espacialidades.cua.uam.mx/2012/02/segundo-numero-de-espacialidades/>

de gobierno nacional. Los intentos de modificar el pacto federal tropiezan con diversas dificultades, y una de ellas es el esquema de democracia representativa existente en México, en que los actores políticos se ven obligados a resolver tensiones asociadas a su identificación con grupos políticos y partidistas, así como a sus propias identidades socioterritoriales.

Los regidores, diputados y senadores que participan en el debate acerca del diseño de las estructuras de gobierno fungen simultáneamente como agentes de grandes conglomerados sociales y como defensores de sus propios intereses. En la práctica pueden llegar a acuerdos apoyados por mayorías que gozan de distintos grados de legitimidad, pero algunas veces deben decidir con mayorías inestables.

La reorganización de los mandos de la policía constituye un caso típico de gobernanza multinivel, en tanto que implica la redefinición de funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno del país. El reajuste organizacional no es sencillo, pues implica reformas constitucionales que demandan a la vez la revelación de preferencias institucionales por parte de diversos actores políticos.

¿Qué moldea las preferencias institucionales de los individuos y cómo se expresan éstas en los procesos de toma de decisiones? Esta es una pregunta estudiada desde distintas perspectivas. En las líneas que siguen se hace una comparación de distintos enfoques de estudio que han hecho importantes aportaciones a la comprensión y el análisis de las preferencias institucionales.

El primer enfoque es el del federalismo fiscal y su búsqueda de eficiencia en la asignación de funciones y recursos; en segundo lugar, se revisan estudios racionalistas y su énfasis en la idea de procuración de metas; luego se revisa el enfoque institucionalista y su énfasis en la búsqueda de arreglos que reduzcan los costos de transacción; en cuarto lugar, se analiza el enfoque geopolítico y su interés por descifrar cómo se construyen los discursos de poder y cómo se vinculan dichos discursos a los diseños de política y los procesos de organización de los poderes públicos. Finalmente, se revisan enfoques racionalistas que ven al actor público como un ente calculador y estratégico.

La revisión de estos enfoques servirá para mostrar la necesidad de hacer estudios empíricos sobre preferencias institucionales para entender las dificultades de aprobar iniciativas que cambian la orientación de un aspecto de la estructura del Estado.

En la lectura de los enfoques teóricos se da por supuesto que la variable independiente por explicar es el grado en que los actores públicos están dispuestos a apoyar la iniciativa para crear el Mando Único Policial, que en la práctica fortalece a los gobiernos estatal y federal pero debilita al gobierno municipal, al que le resta funciones, competencias y recursos.

3.3. Federalismo fiscal

Desde el enfoque de federalismo fiscal, el problema de elección institucional y de organización de los cuerpos de policía en una república federal puede ser visto como un asunto de asignación de recursos y funciones entre distintos centros de poder. Es decir, la preferencia institucional es vista como una preferencia por paquetes organizacionales distintos que teóricamente deben ser evaluados por los actores públicos tomando como criterio la eficiencia del gasto público.

De acuerdo con Breton (1998), en las democracias todos los sistemas de gobierno son multinivel, lo que conduce a la existencia de relaciones horizontales y verticales, así como a la competencia intergubernamental. En una democracia se espera que exista competencia y colaboración entre los distintos niveles de y las diferentes agencias de gobierno, y que los límites de la colaboración estén dados por las decisiones organizacionales de los tomadores de decisiones.

Los estudios sobre federalismo distinguen dos dimensiones de competencia vertical, una referente a la división de poderes entre órdenes de gobierno y otra al número y la morfología de las jurisdicciones que forman los sistemas de gobierno. En este sentido, las preferencias institucionales están en relación con la búsqueda de una adecuada división de poderes y con la estructura gubernamental.

El federalismo fiscal considera que la asignación de funciones es un problema de “manejo eficiente de derramas positivas” o externalidades, en el que eficiente significa una reducción en tales efectos de derrama y en la búsqueda del mecanismo para que el gobierno central pueda encontrar la internalización de los efectos. En el federalismo fiscal los principios usados para tratar de resolver el problema de asignación son el principio de posibilidad de respuesta y el principio de subsidiaridad. Respecto a la posibilidad de respuesta, simplemente se asume que los gobiernos locales están más cerca de los ciudadanos y se propone que el poder o la función se asigne al nivel superior sólo si el nivel inferior no puede técnicamente cumplir con las responsabilidades asociadas al poder y a la función.

El federalismo fiscal distingue entre poder como concepto constitucional o legal y poder como función o serie de actividades, tareas o procesos que conducen a la oferta y el financiamiento de bienes y servicios. Breton (1998) supone que por esta vía se pone fin a la discusión de dos puntos clave: la formulación de modelos de la división de poderes constitucionales como algo distinto de la asignación de funciones o servicios y el desarrollo de un modelo inmune a la crítica sobre la capacidad del gobierno para estimar y prevenir las externalidades y la eventual situación en que se prefiere la centralización.

Por otra parte, el enfoque de federalismo fiscal ayuda al tomador de decisiones a reflexionar acerca de la confianza en las organizaciones. Desde esta perspectiva, se esperaría que la preferencia del actor público esté determinada por el grado de

respuestas que distintas organizaciones gubernamentales pueden ofrecer en un contexto de cooperación y competencia.

Colomer (1999) propone que el federalismo eficiente requiere descentralización y cooperación multilateral. Sus elementos básicos son la división de poderes entre gobierno central y gobiernos regionales, las elecciones que facilitan el voto dividido y la formación de mayorías en distintos ámbitos institucionales, un número elevado de jurisdicciones y el bicameralismo que promueve la cooperación.

Vista desde esta perspectiva, la iniciativa de Mando Único para los cuerpos policiales en México se construye sobre la inversión del modelo analítico de optimización organizacional. Aquí las preferencias institucionales están relacionadas con la interpretación que los actores hacen del papel de las penas y de los distintos órdenes de gobierno como garantes del orden. O'Malley (1999) argumenta que el surgimiento de sistemas de justicia punitivos que ponen énfasis en el incremento de penas y el encarcelamiento están relacionados de alguna manera con el surgimiento de las políticas de corte neoliberal, que buscan la reducción del Estado de bienestar y mayor responsabilidad de los individuos. De acuerdo con Pérez (2004), la decisión sobre la influencia y concentración de poder en el gobierno central de México es principalmente un debate político y ha dado lugar a luchas y enfrentamientos entre los poderes locales y el centro. Como resultado de esas luchas, en 1917 se produjo, como arreglo constitucional, un pacto federal que contempla el municipio libre.

Las reformas constitucionales de 1983 son cruciales en las relaciones intergubernamentales que la iniciativa de Mando Único intenta revertir, pues en ellas se incluyó la prestación de servicios públicos y se dejó la seguridad pública al ámbito local. Según Pérez (2004), durante muchos años los municipios carecieron de respaldo real para ejercer sus funciones y dirimir sus conflictos con los poderes estatales y federales, pero esto cambió en 1991 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada a la posibilidad de controversia constitucional debido a una queja presentada por el ayuntamiento de Mexicali contra el gobierno de Baja California.⁴ Desde entonces aumentaron considerablemente las controversias presentadas por gobiernos locales.

En las discusiones sobre federalismo fiscal, el asunto de las capacidades del Estado es visto casi siempre como un problema de asignación eficiente de funciones, pero casi nunca como un problema de posibilidad de cumplir con los compromisos asumidos. De acuerdo con Evans (2001), esta es una omisión importante dado que, en países como México, los estados procuran hacer más de

⁴ Según Cárdenas (1996), la primera controversia constitucional de un municipio contra la federación fue presentada por el municipio de Tijuana contra el Congreso, el presidente de la república y otras autoridades en relación con un convenio de desarrollo firmado con el estado de Baja California. No obstante, el antecedente fue una resolución tomada por la Suprema Corte en 1991 con respecto a un amparo presentado por el síndico de Mexicali contra la federación.

lo que pueden; de ello se deduce que lo que logran hacer es menos eficiente y útil de lo necesario. Según Evans no sólo hay que mejorar la capacidad sino también la selectividad de las tareas acometidas.

Esta línea de pensamiento es importante para la discusión del tema de la organización del sistema de seguridad por dos razones: la primera se refiere al grado en que la estructura organizacional seleccionada es evaluada en razón del incremento de la capacidad agregada y la segunda tiene que ver con el impacto de esta organización en la selección de funciones que asumen los distintos órdenes de gobierno. En este sentido, cabe hacer las siguientes preguntas: ¿qué significa para la selección de funciones asumidas por los distintos órdenes de gobierno el hecho de trasladar las funciones de policía a un orden superior? ¿Se incrementan o disminuyen las capacidades y la selectividad en cada uno de los órdenes que intervienen? Y, mejor aún, si la policía es trasladada a un Mando Único a nivel central, ¿se debe esperar el abandono o la transmisión de otras funciones?

El federalismo fiscal trata con el problema de las preferencias institucionales como un asunto que determina cuánto y cómo se gasta, y relaciona las funciones de recaudación y asignación de gasto con el poder que tienen los distintos órdenes de gobierno. Los actores públicos deciden cómo se obtienen ingresos y cómo se distribuyen para cumplir los distintos compromisos asumidos en cada orden de gobierno, de manera que el asunto está relacionado con el nivel de renta y las preferencias de los ciudadanos, las preferencias políticas respecto a los diferentes programas de gastos y factores institucionales como las competencias asumidas (Ollé, s.f.).

3.4. Racionalidad política y preferencias institucionales de actores públicos

Una de las corrientes que han ganado terreno en la explicación de las preferencias institucionales de los actores públicos tiene un origen racionalista. De acuerdo con Vargas (1999), una de las ventajas de las teorías de elección social racional es que introducen elementos de carácter político que se deben considerar en el proceso de toma de decisiones. No obstante, como lo señala Navarro (2008), hay un debate acerca de la pertinencia de los supuestos del modelo racional. En su versión más elemental, se supone que las decisiones se toman de manera racional. Esto implica la existencia de actores racionales capaces de identificar problemas, jerarquizar prioridades, identificar y evaluar opciones y tomar la decisión que maximiza las metas y los valores.

Ante lo restringido que resulta este modelo, se han propuesto ajustes de tipo incrementalista y modelos de racionalidad limitada en que los actores descono-

cen todas las opciones y no cuentan con información suficiente para valorar las opciones a su disposición. Para el enfoque incrementalista, los actores toman decisiones que tratan de resolver el problema sólo de manera marginal. Este enfoque conduce a una interpretación de la política como un juego de actores con poder e intereses diversos que cumplen un papel e interactúan en un orden organizacional determinado. De esta manera, más que los méritos de la decisión, se valora el hecho de alcanzar un acuerdo satisfactorio entre los actores, lo que conduce a una toma de decisiones de tipo adaptativo.

En estudios especializados acerca de preferencias institucionales se ha vinculado la racionalidad de los actores públicos a su interés por mantener o acumular poder con base en las preferencias de los electores a los que sirven. Fernández y Flores (2008) explican que existe relación entre la elección de los actores públicos y las preferencias individuales de los ciudadanos. Esto se debe a que cuando éstos votan analizan factores como la situación de liderazgo del candidato electo y la estrategia del partido, pero también la condición subjetiva del votante. Más aún, sugieren que los ciudadanos tienden a apoyar candidaturas que promueven políticas coherentes con sus preferencias. Esto significa que la racionalidad del actor público se encuentra inmersa en un entorno político determinado que forja alianzas posibles para respaldar las aspiraciones de un actor público.

En esta línea de pensamiento, McCubbins y Sullivan (1984) conciben la elección de políticas como la agregación de decisiones individuales en un ambiente institucional particular, por lo cual consideran necesario estudiar las motivaciones y los incentivos del actor público, que en su caso son los legisladores. En particular, explican que la elección de formas de implementación incide en costos y beneficios para distintos grupos representados o vinculados a los actores públicos.

En opinión de Negretto (2001), los actores públicos tienen preferencias institucionales motivadas por sus propias expectativas. Este autor sugiere que “de hecho es muy difícil deslindar los aspectos partidarios e imparciales de una preferencia institucional cuando quien la formula, como frecuentemente ocurre en un proceso de diseño constitucional, tiene intereses políticos en juego en las nuevas instituciones que van a crearse” (Negretto, 2001: 123). Bueno *et al.* (2002) apoyan esta línea de razonamiento y sugieren que todo líder político busca mantenerse en el poder. Dado que su posición depende de la existencia de una coalición que lo mantenga o promueva, buscará otorgar beneficios públicos y privados en forma tal que él mismo pueda mantener el respaldo de dicha coalición. En este enfoque, los cambios institucionales representan cambios en la mezcla de beneficios que un líder puede generar, de ahí que la libertad de elección conduzca a la selección de instituciones con base en los beneficios que genera y su distribución. De esta manera, las preferencias institucionales de los actores públicos son en realidad preferencias sobre la potencialidad de generar beneficios y su distribución entre distintos intereses de la sociedad.

Las investigaciones empíricas acerca de preferencias institucionales fundamentan éstas en convicciones y cálculos estratégicos determinados por el contexto político (García, 2006; Monsiváis, 2012). Sin embargo, este tipo de literatura reduce la noción de contexto al ámbito estrictamente político-electoral y no toma en cuenta otros factores socioterritoriales o valoraciones sobre los resultados por obtener, mismos que influyen en las preferencias institucionales. Con ello se pierde la posibilidad de considerar gran parte de los arreglos institucionales que regulan los comportamientos de los actores públicos.

En esta literatura el contexto se refiere casi exclusivamente a la fortaleza electoral de un partido y la relación que existe entre los partidos representados en el congreso y el poder ejecutivo en turno. Pero no aparece mediado por las propias experiencias en entornos socioterritoriales adversos o afectados seriamente por problemas como la inseguridad o por las consecuencias que tienen las decisiones tomadas en las estructuras organizacionales que resuelven el problema. Parece necesario hacer estudios empíricos en los que el contexto sea definido de mejor manera.

Besley y Case (2003) analizan las preferencias institucionales desde la perspectiva de la elección racional, pero sugieren que las preferencias de los actores están determinadas tanto por los arreglos institucionales del sistema político como por sus propias experiencias y la interpretación de los problemas que intentan resolver con un arreglo institucional determinado. Para ilustrar lo anterior muestran evidencias que indican que las mujeres en el congreso le dan mayor prioridad a las políticas relacionadas con niños, familias o el cuidado de la salud. Por otro lado, sugieren que los actores políticos tienden a coincidir con los partidos; pero éstos, a su vez, tienden a coincidir con la base electoral; y esto lleva a la conclusión de que la elección del actor público racional, en última instancia, está relacionada con los intereses de la base electoral en la que opera políticamente.

3.5. Nuevo institucionalismo

Para el nuevo institucionalismo las preferencias institucionales están moldeadas tanto por los arreglos institucionales existentes como por las racionalidades de los actores políticos que buscan, en el contexto institucional vigente, los espacios para apoyar iniciativas que favorecen sus intereses y son más afines a sus identidades. Desde el punto de vista teórico, la pregunta que hace el institucionalismo es ¿cuáles son las instituciones capaces de asegurar derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos y reducir los costos de transacción? El supuesto del institucionalismo es que el establecimiento de órdenes colectivos (la ley y el orden) y el diseño de las relaciones intergubernamentales depende de dos lógicas: la búsqueda de rentas y la búsqueda de eficiencia. La idea es que cada país “puede

escoger” la forma más apropiada de descentralización, y encontrar el “balance adecuado” de descentralización en las diversas áreas de la política pública. El institucionalismo supone que los actores preferirán instituciones que conducen a políticas públicas más adecuadas (Hadiz, 2004).

Este enfoque supone que las asimetrías en las posiciones de regateo que tienen los diversos involucrados se reflejan en influencia sobre las preferencias institucionales e incrementan la tentación de seleccionar los arreglos que favorecen a quien tiene más influencia. Esto lleva a los seguidores del enfoque institucionalista a dos conclusiones igualmente relevantes para entender el problema de las preferencias institucionales.

La primera de ellas tiene que ver con la distribución de los beneficios y costos del orden institucional establecido. La segunda es que las soluciones seleccionadas no son sistemática o necesariamente las que minimizan los costos en la sociedad, incluso si son aceptadas por los agentes sociales. De lo anterior se infiere que toda solución institucional se refleja en costos, los cuales varían de acuerdo con el grado de centralización. De esta manera, la búsqueda de minimizar los costos conduce al equilibrio organizacional.

Un aspecto clave para vincular la selección institucional es la confianza en las soluciones organizacionales que resultan de un cambio en las instituciones. De acuerdo con Crank (2003), es posible ver las agencias de policía como estructuras organizacionales que siguen rutinas establecidas por las normas y los procedimientos. Lo anterior implica que las organizaciones policiales reflejen en la práctica las incertidumbres institucionales y la asimetría en la adopción de nuevas normas. La acción de las policías, cualquiera que ésta sea, se legitima en la relación que establecen con los grupos sociales destinatarios de su acción. Ello da lugar a distintas interpretaciones sobre la bondad de un cuerpo de policía. A su vez, esto conduce a una mayor capacidad de los propios cuerpos de policía para definir los límites y las posibilidades de su práctica. De lo anterior se desprende que la clave para la reforma de los cuerpos de policía es la revitalización de la ley y el establecimiento de mejores estándares de policía (Crank, 2003).

De acuerdo con Parra (2005: 32), una tarea central en las ciencias políticas es explicar el comportamiento de las instituciones políticas contemporáneas y, de manera particular, entender cómo es el “proceso de toma de decisiones de los actores políticos de una determinada comunidad en coyunturas de reforma política”. Para este autor el institucionalismo es importante porque el cambio de las instituciones implica una “interacción de intereses que involucra la negociación entre las élites políticas, los partidos, los electores y otros actores del sistema político” (Parra, 2005: 33). A partir del neoinstitucionalismo, Parra rescata el modelo metodológico en el que, para explicar el cambio institucional, se toma en cuenta tanto a las instituciones como a las organizaciones y señala que:

En esta propuesta, los organismos son creados por las propias instituciones: las élites políticas y parlamentarias, los partidos, los grupos de presión, o bien, los propios electores; pero al mismo tiempo, éstos son determinantes en el diseño, permanencia o cambio institucional. Una dinámica de retroalimentación donde las instituciones diseñan esquemas de participación importantes para entender los comportamientos políticos, pero a la vez el circuito se completa con la influencia de éstos sobre aquéllas. En este sentido, la valoración de los incentivos que hacen los organismos respecto del cambio en las reglas del juego político determina en gran medida la postura (favorable o contraria) frente a la reforma. El análisis de los incentivos es clave para entender nuevos arreglos institucionales, ya que éstos son resultado de una serie de interacciones entre evaluaciones utilitaristas (costo-beneficio), y la cultura política (actitudes y valores) (Parra, 2005: 33-34).

Parra agrega que la cultura política y las estructuras siguen siendo variables utilizadas por investigadores de la versión blanda del neoinstitucionalismo. Con ellas se intenta explicar el cambio de régimen, los procesos de transición y consolidación de la democracia, y la evaluación de políticas públicas. El trabajo presentado por él es crucial en la articulación de un enfoque que permita explicar las posiciones que asumen los actores públicos en torno a iniciativas como la del Mando Único. Según Parra, el neoinstitucionalismo, partiendo de aspectos centrales de la elección racional, propone que las posturas utilitaristas y egoístas de los actores políticos son importantes. De lo anterior se infiere que la combinación de actitudes, valores y creencias desempeña un papel importante.

El cambio institucional involucra la participación de actores que hacen cálculos estratégicos en las interacciones en las que participan, por lo cual se puede afirmar que la cultura política es parte importante de la explicación de las preferencias institucionales. El institucionalismo busca explicar patrones de reforma con base en las posiciones de los actores y sus interacciones. Las instituciones definen actores e incentivos, así como decisiones basadas en intereses.

Cabe señalar que el tipo de institucionalismo que Parra (2005) resalta es similar al sugerido por Scharpf (1997), que adapta el tema de la elección racional de los actores como clave en sus procesos de toma de decisiones y, por lo tanto, en sus interacciones.

De esa vertiente, Parra destaca elementos clave del institucionalismo como estrategia de investigación, particularmente la idea de que “las innovaciones en el marco legal e institucional son resultado de un diseño intencionado por parte de actores estratégicos en busca de un beneficio óptimo en la esfera pública”, lo cual lo lleva a sugerir que “lo que finalmente determina la posición de los distintos actores políticos son los cálculos estratégicos” (Parra, 2005: 41).

El institucionalismo es un enfoque prometedor en la medida en que obliga a hacer una pregunta obvia: ¿qué determina los cálculos estratégicos? Es decir,

¿cómo es que deciden los actores concretos que deben tomar sus decisiones en una sociedad donde se registran múltiples reformas institucionales y se emprenden múltiples iniciativas de cambio originadas en las diversas esferas de poder? Una hipótesis para responder esta pregunta es que cada actor toma decisiones en razón de sus intereses, sus contextos de interacción social y política y los intereses de los otros actores con los que interactúa en forma cotidiana. Esta es una perspectiva que mantiene vigente el principio de elección basada en una orientación racional dirigida al logro de metas, pero considerando el entorno institucional en el que opera cada actor público.

Al respecto, Parra indaga en forma detallada sobre algunas de las propuestas del institucionalismo y sugiere:

1. El puente entre, por una parte, las estructuras políticas y la cultura política existente y, por otra, las decisiones apoyadas por los actores, establecidas bajo el supuesto de que estructuras y cultura influyen en la creación de opciones en juego y de expectativas de trayectoria personal en el ámbito público. Esto da lugar al problema de la “dependencia de rumbo” o “ruta dependiente”, que indica que las instituciones y, por lo tanto, las organizaciones existentes tienden a perpetuarse.
2. Los cambios tienden a ser incrementales, pues las resistencias y reacciones de los actores se acoplan en la creación de equilibrios intermitentes. Respecto a este punto, Parra sugiere la idea de un institucionalismo contextual en el que no hay forma de imponer una solución institucional y existen procesos de toma de decisiones en los que intervienen valores en conflicto.

Este enfoque implica que las decisiones que toman los actores no son plenamente autónomas sino que están microcontextualmente condicionadas. La implicación metodológica de esta perspectiva es que para estudiar los procesos de reforma que tienen lugar en una república democrática es necesario investigar cómo interpretan los actores los microcontextos sociopolíticos y culturales en los que operan en el día a día de su quehacer político o de toma de decisiones en el ámbito público. Para ello es necesario adaptar los elementos analíticos a las experiencias de los actores. Para que esto sea posible es fundamental rescatar la noción de preferencias de los actores como algo producido multifactorialmente que reconoce su propia agencia y capacidad de interpretación de su entorno.

Dado que en una democracia sólo es posible aprobar iniciativas si se cuenta con las mayorías mandadas por los propios arreglos institucionales que sustentan el funcionamiento del sistema político, los cambios institucionales son posibles en la medida en que hay actores que pueden cooperar para formar coaliciones que permitan aprobar cambios.

Aquí cabe señalar que el institucionalismo permite interpretar el proceso de cambio considerando la capacidad de los actores para darse mejores arreglos

que permitan alcanzar objetivos de interés común. Quien más ha aportado en este sentido es Ostrom (2007) con sus trabajos acerca del manejo de recursos de uso compartido. Su trabajo introduce la posibilidad de diálogo como salida a las dificultades impuestas por los modelos de racionalistas clásicos, que suponen la inevitabilidad de la tragedia de los comunes y la dificultad de cooperación entre actores racionales.

En este sentido, al analizar las posibilidades de aprobar una reforma la clave no es preguntarse si dicha iniciativa puede ser aprobada, sino si existen incentivos para que un número suficiente de actores que actúan en contextos sociopolíticos distintos o similares puedan ponerse de acuerdo en qué conviene más a la sociedad en su conjunto, pero también a cada uno de los intereses involucrados en ella. El cambio de instituciones depende de la capacidad de diálogo y negociación de los actores y de la disponibilidad de información sobre las implicaciones que tienen sus acciones para cada uno de ellos y para la comunidad en su conjunto.

Para Ostrom (2007) la elección racional institucional puede ser mejor entendida desde el enfoque denominado análisis institucional y desarrollo, propuesto por ella y sus colegas. Este marco contempla dos elementos como pilares: a) la existencia de tres niveles de decisión relacionados entre sí (constitucional, de elección colectiva y decisiones operacionales), y b) los elementos posibles por estudiar, que son los resultados y su evaluación a cualquier nivel. Según esta autora, con tales elementos es posible estudiar las relaciones entre incentivos, instituciones y resultados, así como las valoraciones que los actores hacen de dichos elementos.

Un supuesto central de este enfoque es que los individuos interactúan de tal forma que pueden actuar y tomar decisiones en situaciones operacionales a la vez que toman decisiones en los otros niveles, lo que luego se refleja en situaciones de toma de decisiones operacional. La idea es que las estructuras constitucionales afectan las decisiones en el nivel colectivo y éstas, a su vez, las que tienen lugar en el nivel operacional; así mismo, las decisiones operacionales terminan influyendo, vía los resultados, en las condiciones que determinan la acción.

Dado que en el estudio de condicionantes de disposición a apoyar la iniciativa de Mando Único es importante analizar cómo deciden los actores públicos brindar su apoyo a este tipo de propuestas, también es necesario considerar cómo evalúan las consecuencias que dichos cambios tendrán más adelante y el impacto en las situaciones operacionales que enfrentarán. El enfoque propuesto por Ostrom permite ubicar el papel que desempeñan los entornos socioterritoriales e institucionales concretos que enfrentan los actores, pues pone las decisiones del actor público como una “situación de decisión” con características particulares, que en este caso pueden referir a los aspectos microsociales y políticos que el actor evalúa e influyen en la de decisión que toma.

Es decir, este enfoque sugiere la existencia de un vínculo entre las preferencias manifiestas del actor, las situaciones de elección colectiva y las estructuras consti-

tucionales dadas. La cuestión es construir la decisión de apoyar una reforma como una “decisión operacional” con ramificaciones directas en las reglas de elección colectiva y las estructuras constitucionales existentes.

En tal sentido, este enfoque se separa un poco de los estudios pluralistas que intentan responder esta pregunta posicionando al actor como parte de un grupo de interés que actúa en forma colectiva en una dirección determinada para favorecer los intereses colectivos del grupo. Esta perspectiva choca con las visiones de elección racional que ponen en manos del individuo sus decisiones y que, a lo sumo, permiten relacionarlas con sus orientaciones y preferencias. Ostrom sugiere que la salida ofrecida por el enfoque de elección racional institucional es pensar las decisiones del actor en forma configuracional. Esto implica reconocer que, para decidir, los actores deben saber el valor de otras variables en vez de mantenerlas constantes.

Ello significa que los individuos, al decidir, evalúan simultáneamente múltiples situaciones e intereses y que en sus evaluaciones interpretan las estructuras de incentivos que ofrecen las reglas existentes y el grado en que dichas instituciones les crean escenarios previsibles de recompensas, castigo o ambos por las decisiones que van a tomar. Por ejemplo, en un sistema de disciplina partidista los actores saben que la regla (escrita o no) de votar en bloque el apoyo o rechazo a una reforma o iniciativa presentada al pleno puede romperse, pero trae consecuencias que tienden a debilitarse en la medida en que el juego político permite “segundas vidas políticas” en otros grupos partidistas.

En el modelo propuesto por Ostrom el actor opera en arenas de acción donde se configuran “situaciones de acción” determinadas por tres factores, a saber: a) las condiciones físicas y materiales referidas a tipos de eventos y condiciones del mundo en que actúan los participantes en una situación, aquí quedan incluidas desde las condiciones en que se participa y vota hasta la existencia y las características de distintos bienes públicos o privados; b) las reglas vigentes que refieren a aspectos como las condiciones de uso de bienes públicos y privados, y c) los atributos de la comunidad que aluden a valores, prácticas comunes, homogeneidad de preferencias y el uso del lenguaje.

Estos tres elementos están vinculados con patrones de interacción y resultados. Cuando las situaciones de acción suceden en el nivel operacional “los actores interactúan tomando en cuenta los incentivos que tienen para generar los resultados directos (esperados)” (Ostrom, 2007: 27). Cuando el problema es de política o de acción colectiva, las decisiones de política se toman en forma repetitiva dentro de los márgenes establecidos por regla de elección pública.

En el centro de este debate se encuentra el concepto de situación de acción, para hacer referencia a la posibilidad de aislar la estructura inmediata que afecta el proceso de toma de decisiones que nos interesa estudiar para explicar regularidades en la acción humana y el potencial que existe para separarse de ellas.

Según Ostrom, las estructuras inmediatas incluyen siete tipos de variables: a) el conjunto de participantes; b) las posiciones de los participantes; c) el conjunto de acciones o decisiones permisibles y el vínculo que tienen con los resultados; d) los resultados potenciales vinculados a secuencias individuales de acción; e) el nivel de control que tiene cada participante sobre sus elecciones; f) la información disponible acerca de la estructura de acción, y g) los costos y beneficios asignados a cada una de las acciones.

Como se puede ver, el modelo implica que el actor debe usar diversas fuentes de información, evaluar la calidad de la información disponible, ponderar las distintas informaciones y tomar una decisión. El actor y sus decisiones son, por lo tanto, el otro aspecto clave en la estructura conceptual de elección racional institucional. Según este enfoque el individuo asigna significados subjetivos e instrumentales a las decisiones que toma, por lo cual es necesario dirigir las investigaciones a conocer la probabilidad de acción en una situación determinada. Para ello es necesario tener un acercamiento o hacer supuestos acerca de lo que los individuos valoran, los recursos a su disposición, la información con que cuentan, creencias, capacidad de procesar información, así como los mecanismos internos de decisión.

De acuerdo con Ostrom, el supuesto de racionalidad pura usado en economía y teoría de juegos es insuficiente e inadecuado por diversas razones, entre las que señala la existencia de fallas de los actores en sus procesos de aprendizaje, la presencia de condiciones diferentes y distintos incentivos por aprender. De hecho, el concepto de racionalidad acotada se queda corto en la tarea de capturar la diversidad de rutas de acción, por lo cual es necesario tomar en cuenta la existencia de información como un aspecto clave y no perder de vista que los actores tienen capacidades diferenciadas de procesar la información disponible y enfrentan distintas estructuras de incentivos, mismas que, a su vez, están determinadas por las reglas vigentes.

La aplicación de este enfoque en estudios empíricos como el de las disposiciones a apoyar una reforma para instaurar el Mando Único Policial requiere la identificación de instituciones, estructuras organizacionales e individuos que toman decisiones sobre la conveniencia o no de mantener o modificar ciertas reglas. En dicha evaluación los actores deben considerar su papel como productores y usuarios de los beneficios producidos con su decisión. De ahí se desprende la necesidad de estudiar las valoraciones hechas por los actores respecto a diversas rutas de acción posibles y relacionar dichas disposiciones con aspectos que determinan su decisión.

Así es como podemos centrar la atención en los cálculos estratégicos realizados por los actores para participar en la producción-implementación de cambios institucionales, o bien actuar en forma oportunista para obtener beneficios adoptados por la comunidad sin asumir costo alguno en el proceso de toma de

decisiones. El institucionalismo no explica a plenitud la hechura de cálculos estratégicos ni la influencia que tienen en ellos las interpretaciones que hacen actores de las formas establecidas de ejercer el poder y de los valores entendidos en una sociedad sobre el papel transformador de las agencias individuales.

3.6. Preferencias institucionales y geopolítica de la inseguridad

El enfoque geopolítico, particularmente en su vertiente de geopolítica crítica, se preocupa menos por los aspectos organizacionales y administrativos del diseño de estructuras de implementación de políticas públicas y se concentra en entender las justificaciones conceptuales de las políticas diseñadas. En este enfoque las preferencias institucionales de los actores están vinculadas a las estructuras de poder que rodean a la decisión, cuya fortaleza o debilidad depende de la preeminencia que tienen en el discurso social algunas justificaciones para actuar y que son preservadas o criticadas por los actores involucrados en la vida pública.

Desde la perspectiva de la geopolítica crítica podemos ver las preferencias institucionales como algo construido en contextos territoriales y políticos que generan diferentes distribuciones de poder. El objetivo es establecer puentes de los procesos de construcción de preferencias con los procesos de cambio institucional y de hechura de políticas con manifestaciones territoriales. Un actor público no es simplemente un actor racional que quiere maximizar su poder, sino una persona que lee su cultura, su entorno social y económico. Es un actor que desarrolla una identidad con valores e ideologías, además de que busca influir en procesos en función de intereses individuales y colectivos considerando cómo se distribuye el poder en el ámbito de decisión donde se desenvuelve.

Los actores sociales viven en contextos institucionales en los que el Estado actúa y trata de influir en los comportamientos de los actores sociales. De acuerdo con Håkli (1998), en un Estado-nación la delimitación conceptual de unidades territoriales constitutivas de éste (y por lo tanto las funciones otorgadas a su gobierno) requiere la creación de significados diferenciados entre sí por lo que hacen los agentes institucionales e individuales y no tanto por el objeto mismo —la delimitación territorial— al que se refieren como su campo de referencia: la provincia, el municipio. En este sentido, la socioterritorialidad con que se identifican los actores es un referente en sus elecciones institucionales en la medida en que constituye la contextualización de su vida social.

Para Håkli (1998: 33) el territorio “representa una realidad contradictoria y cuestionada que está sujeta a sentimientos orientados a un lugar y a las identidades regionales, pero también a intereses económicos, mercadotecnia territorial

y parroquialismo”. De esta manera, se puede ver que los discursos acerca del territorio como referente de la acción y organización del Estado crean ganadores y perdedores asociados a los arreglos institucionales con los que se identifican. La lectura geopolítica de la reconfiguración de funciones sugiere que dicho proceso es un intento de cambiar la imaginación social respecto al territorio, pero también las capacidades locales de autogobierno.

En este sentido, la justificación de una iniciativa de Mando Único Policial con base en las fallas de lo local es un intento de construir este espacio de acción como algo incierto, predispuesto a la corrupción y la ineficiencia gubernamental y, por lo tanto, condenado a la inseguridad si no se adoptan formas más centrales de organización de los cuerpos de seguridad.

Desde esta perspectiva es muy importante entender el papel del Estado y cómo se construyen sus disposiciones. De acuerdo con Ó Tuathail (1999), desde el Estado se siguen líneas geopolíticas dirigidas a la solución de problemas con las que el Estado puede estructurar, conceptuar y organizar prácticas, y con las que justifica sus acciones de control y vigilancia del territorio. El Estado, como ente, es importante en la construcción de preferencias porque tiene prácticas y discursos dirigidos al control del territorio. Ello tiene implicaciones en sus relaciones con otras naciones, en particular en conceptos de soberanía y ambiente en que se estructuran relaciones sociales de larga duración que incluyen acciones de tipo militar (Ó Tuathail, 1999; Sloan, 1999).

De acuerdo con Gray y Sloan (1999), la geografía no es una camisa de fuerza sino un espacio de oportunidades para quienes hacen políticas y quienes usan la fuerza para seguir estrategias dirigidas a la consecución de un fin. Según Ó Tuathail la geopolítica sirve para construir consejo de cómo actuar asentando como dadas las estructuras de poder existentes. Sus recomendaciones son declarativas respecto a cómo es el mundo, e imperativas respecto a lo que debe hacer una comunidad delimitada geográficamente con su propia visión del poder y su verdad sobre el mundo (por ejemplo, un Estado-nación). Para Ó Tuathail la geopolítica crítica permite problematizar las estructuras de poder y conocimiento. La geopolítica crítica “busca recuperar las complejidades de la vida política global y exponer las relaciones de poder que caracterizan el conocimiento acerca de la geopolítica y que son ocultadas por la geopolítica ortodoxa” (p. 108).

La revisión de la construcción de preferencias de los actores públicos es una empresa científica que puede ser abordada desde la geopolítica crítica en la medida en que dicho enfoque cuestiona múltiples dimensiones de las relaciones de poder y permite debatir las racionalidades de los actores como miembros de una comunidad y como participantes de arenas públicas más amplias. Interesa conocer las conceptualizaciones usadas por todo tipo de actores públicos para preferir, y en su caso apoyar, determinados arreglos institucionales que tienen implicaciones en la manera como se distribuye el poder en el territorio.

El análisis geopolítico crítico de la política de Mando Único Policial permite descifrar el mensaje contenido en su diseño respecto a la valoración del territorio y de la sociedad o, de manera específica, del valor asignado a la autonomía local como principio articulador de un gobierno republicano. En vez de dar como hechos los diseños y dirigir sus baterías a evaluar la efectividad de ellos, la geopolítica se interesa por aportar elementos que nos permitan vincular los discursos acerca del poder público, la capacidad de elección de los individuos, los patrones de interacción social y los resultados obtenidos en las políticas públicas.

La geopolítica crítica y su énfasis en la lectura del contenido de las conceptualizaciones realizadas en el debate público y en la redacción de acuerdos, leyes, reglas y procedimientos aportan elementos para entender mejor el concepto de “resultados esperados” usado en el diseño de políticas públicas. Desde esta perspectiva, debemos entender que los cambios en los indicadores identificados no son el resultado esperado de una acción de gobierno, sino las consecuencias lógicas de acciones derivadas de la interrelación entre diseños institucionales, patrones existentes de interacción social y de la relación sociedad-Estado, y, finalmente, de las condiciones concretas en que sucede la interacción.

Por ejemplo, el secuestro, los robos y violaciones a migrantes centroamericanos y de otros países a su paso por México rumbo a Estados Unidos no es un “resultado esperado” de las políticas públicas que de alguna manera replicaron en México el enfoque punitivo adoptado por la política de control de fronteras de Estados Unidos; sin embargo, es un resultado lógico de la implementación de tal política en un país donde se tiene escaso control de vastas zonas del territorio, amplios problemas de corrupción en el Instituto Nacional de Migración y los cuerpos de seguridad y, sobre todo, donde el sistema de prevención del crimen y la impartición de justicia operan con grados de impunidad superiores al 95 por ciento.⁵

3.6.1. Un modelo multidimensional de preferencias institucionales

Después de revisar ampliamente las teorías, se propone el siguiente modelo explicativo para entender las preferencias institucionales de los actores públicos. En el centro de la conformación de preferencias se encuentra la experiencia inmediata del actor con la sociedad y con el Estado que da lugar a la conformación de intereses sociopolíticos individuales. La idea es que estos intereses conforman el centro de razonamiento y la disposición a actuar. Por lo tanto, sirven de fundamento para tomar decisiones orientadas al logro de metas políticas como forjar

⁵ Para una discusión más amplia acerca de esta problemática, véase el capítulo 2 en este volumen.

una trayectoria política, mantener una imagen de político respetable, policía responsable o simplemente una persona con principios y valores.

La idea es que de ese centro —que opera como el castillo personal de construcción de preferencias— el actor público con racionalidad política enfrenta tres vertientes de razonamiento de su disposición hacia un determinado cambio institucional. En su razonamiento, este actor evalúa, con la información a su alcance, los elementos que le permiten decidir rutas de acción adecuadas a sus metas y objetivos personales y políticos (figura 2.1). Se trata de una evaluación multifactorial que puede ser pensada en tres grandes dimensiones.

Elección basada en identidad socioterritorial. Esta primera dimensión refiere a la relación que tiene un actor público con el entorno nacional y local en el que vive y desarrolla sus actividades cotidianas. A esta dimensión se le puede llamar identidad territorial, la cual puede ser vista como una mezcla de sentimientos que ayudan a definir posturas frente a debates que reclaman mayor o menor compromiso con las condiciones locales o con aquellas centralistas a nivel estatal o nacional.

En esta dimensión un actor político evalúa la separación existente entre lo bueno para su entorno territorial de acción inmediato (lo local) y el entorno social y político más amplio. Este concepto nos permite anticipar que, a medida que los actores públicos empiezan a tomar la visión de su trayectoria política y sus avances personales asociados a una agenda de corte más nacional y menos local, muy probablemente están más dispuestos a apoyar una iniciativa cuyos supuestos y racionalidades apuntan al soporte, sostenimiento o fortalecimiento de una corriente de corte más centralista.

Elección basada en motivaciones partidistas. La segunda dimensión para definir posturas es el grado en que el actor público se identifica con las líneas de decisión emanadas del partido político o grupo de interés en el que participa. En esta dimensión el actor público se ve motivado a evaluar cuánto le beneficia y apearse fielmente a sus intereses sociopolíticos personales o a los objetivos, metas y filosofía política del partido en el que milita. Esto es diferente de lo que comúnmente se conoce como disciplina partidista, misma que, según Casar (2008), hace alusión a obediencia y sujeción. En esta dimensión se puede estudiar si los actores públicos presentan disposición a apoyar una determinada iniciativa y si relacionan su apoyo con su futuro político.

En este sentido, el apoyo al Mando Único Policial sólo puede crecer en la medida en que estos actores empiezan a sentirse atraídos por hacer carrera política dentro de un partido, ganarse la confianza de líderes de éste; en general, apoyar las posiciones partidistas y criticar las posiciones que presentan otros partidos ajenos al origen del gobierno que propone la iniciativa.

Elección basada en la confianza organizacional. La confianza es definida, en términos muy generales, como “un estado de seguridad y optimismo de la persona frente al medio (otro individuo, cosas, lugares)” (Valero-Hernández, 2012: 27), o bien como un estado psicológico que implica la aceptación de vulnerabilidad en referencia a las intenciones de comportamiento que tienen terceros (Tomlinson, 2011). Una de las propuestas más interesantes en este caso es que la confianza implica la existencia de cálculos y selección estratégica en contextos institucionales y organizacionales. Esto implica la existencia de una elección racional hecha con base en evidencias empíricas de la posibilidad de confiar (Kramer, 2006).

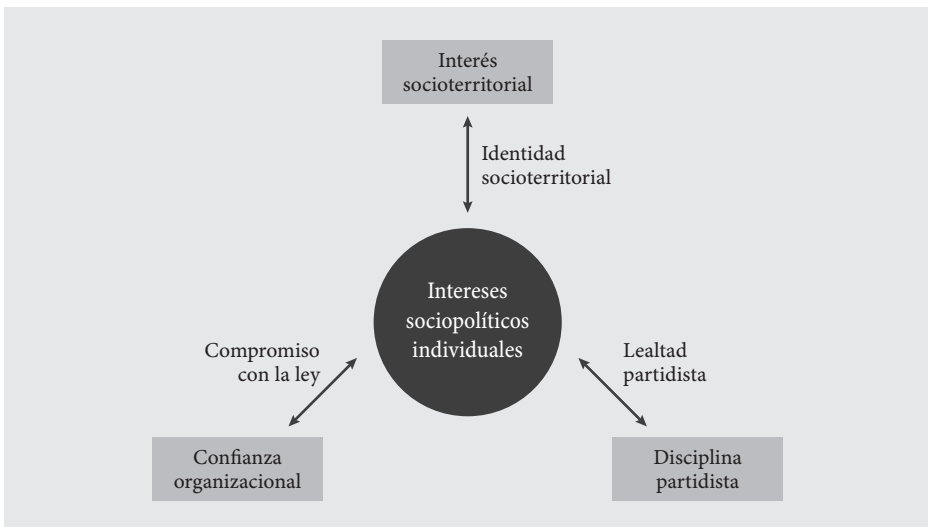


Figura 3.1. Identidades, lealtades y confianza en un modelo de elección institucional.

Fuente: Elaboración propia.

Este modelo tridimensional de la construcción de preferencias institucionales abre la posibilidad de reinterpretar la hipótesis general del estudio que ve la elección institucional como un fenómeno expuesto a múltiples determinantes en tres postulados principales, que son:

- *Postulado 1.* El predominio de identidades socioterritoriales de corte local conduce a los actores públicos a preferir arreglos institucionales que les abren campos de acción local, definen estructuras de poder relativamente autónomas y generan condiciones de creación-apropiación de recursos que se resuelven en arenas políticas cercanas a los ámbitos de convivencia social individual.
- *Postulado 2.* La fortaleza de una lealtad partidista conduce a los actores públicos a preferir arreglos institucionales apoyados, respaldados o promovidos por líderes políticos partidistas que pueden o no tener poder público pero que son vistos

como importantes en la determinación de una carrera en el servicio público.

- *Postulado 3.* El predominio de la confianza en organizaciones cuya confiabilidad se basa en la familiaridad y convivencia cotidiana conduce a los actores públicos a preferir organizaciones de tipo local en donde se puede incrementar la posibilidad de mantener una relación amigable con sus miembros o sus liderazgos.

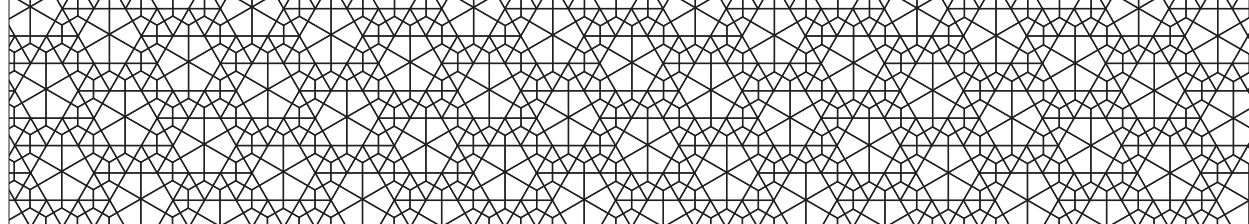
En los capítulos 4 y 5 de este volumen se explica la metodología usada para el estudio de preferencias institucionales en Jalisco y los resultados obtenidos en torno a estos tres postulados teóricos.

Bibliografía

- AYALA ESPINO, JOSÉ LUIS. 1992. *Límites del mercado, límites del Estado: ensayos sobre economía política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- BEGG, LAIN. 2008. "Subsidiarity in regional policy". En George Galauff, Isabel Grilo y Arjan Lejour (eds.). *Subsidiarity and economic reform in Europe*. Berlin: Springer Verlag, pp. 291-310.
- BESLEY, TIMOTHY Y ANNE CASE. 2003. "Political institutions and policy choices: evidence from the United States". *Journal of Economic Literature*, vol. XLI, pp. 7-73.
- BRADLEY, L. KINDER, NATHANIEL GERHART Y ANJALI BHAT. 2006. *Representation equity & environment*. Washington: World Resources Institute. Consultado en http://pdf.wri.org/ea_bkinder.pdf
- BRETON, ALBERT. 1998. *Competitive governments: an economic theory of politics and public finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUENO DE MESQUITA, BRUCE, JAMES D. MORROW, RANDOLPH M. SIVERSON Y ALASTAR SMITH. 2002. "Political institutions, policy choice and the survival of leaders". *British Journal of Political Science*, núm. 32, pp. 559-590.
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME. 1996. "El municipio en las controversias constitucionales". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, pp. 447-466.
- CASAR, MARÍA AMPARO. 2008. "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006". *Política y Gobierno*, vol. xv, núm. 2, pp. 221-270.
- CASTAÑEDA, JORGE. 2011. *Mañana o pasado, el misterio de los mexicanos*. México: Editorial Aguilar.
- COLOMER, JOSEP M. 2009. "The choice of political institutions". En Enriqueta Aragonés, Carmen Beviá, Humberto Llavador y Norman Schofield (eds.). *The political economy of democracy*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 219-224. Consultado en <http://www.fbbva.es/TLFU/dat/Political%20Economy%20COMPLETO.pdf>
- COLOMER, JOSEP, M. 1999. "Las instituciones del federalismo". *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, pp. 41-54.

- CRANK, JOHN P. 2003. "Institutional theory of the police: a review of the state of the art". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 26, núm. 2, pp. 186-207.
- ESCALANTE G., FERNANDO. 2011. "Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso". *Nexos*, núm. 397. Consultado en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>
- EVANS, PETER. 2001. "El Estado como problema y como solución". En Antonio Camou (comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés, pp. 131-174.
- FERNÁNDEZ DE MANTILLA, LYA Y KATHERINE FLORES PINILLA. 2008. "¿Qué evalúa el ciudadano al momento de votar? Algunas apreciaciones desde el enfoque racional". *Reflexión Política*, vol. 10, núm. 19, pp. 196-204.
- GARCÍA DIEZ, FÁTIMA. 2006. *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: CIDOB Edicions. Documentos CIDOB, núm. 14.
- GRAY, COLIN S. Y GEOFFREY SLOAN. 1999. "Why geopolitics". En Colin S. Gray y Geoffrey Sloan (eds.). *Geopolitics, geography and strategy*. Abingdon: Frank Cass Publishers, pp. 1-14.
- HADIZ, VEDI R. 2004. "Decentralization and democracy in Indonesia: a critique of neo institutional perspectives". *Development and Change*, vol. 35, núm. 4, pp. 697-718.
- HÄKLI, JOUNI, 1998. "Manufacturing provinces: theorizing the encounters between governmental and popular 'geographs' in Finland". En Gearóid Ó Tuathail y Simon Dalby (eds.). *Rethinking geopolitics*. Nueva York: Routledge, pp. 131-151.
- KRAMER, RODERICK M. 2006. "Introduction, organizational trust: progress and promise in theory and research". En Roderick M. Kramer (ed.). *Organizational trust: a reader*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-20.
- MCCUBBINS, MATHEW D. Y TERRY SULLIVAN. 1984. "Constituency influences on legislative policy choice". *Quality and Quantity*, núm. 18, pp. 299-319.
- MONSIVÁIS, C. ALEJANDRO. 2012. "Las preferencias institucionales de los legisladores: evidencia sobre el caso mexicano". *Confines*, vol. 8, núm. 15, pp. 49-75. Consultado en <http://confines.mty.itesm.mx/articulos15/preferenciasinstitucionales.pdf>
- NAVARRO ARREDONDO, ALEJANDRO. 2008. *Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cuaderno de trabajo núm. 45.
- NEGRETTO, GABRIEL L. 2001. "Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina". *Políticas y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, pp. 117-166.
- OLLÉ, ALBERT SOLÉ. s.f. *Determinantes del gasto público local: necesidades de gasto vs. capacidad discal*. Barcelona: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Barcelona. Consultado en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3141467.pdf
- O'MALLEY, PAT. 1999. "Volatile and contradictory punishment". *Theoretical Criminology*, vol. 3, núm. 2, pp. 175-196.
- OSTROM, ELINOR. 2007. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ó TUATHAIL, GEARÓID. 1999. "Understanding critical geopolitics: geopolitics and risk society". En Colin S. Gray y Geoffrey Sloan (eds.). *Geopolitics geography and strategy*. Abingdon: Frank Kass Publishers, pp. 107-124.
- PARRA, JOSÉ FRANCISCO. 2005. "Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político". *Política y Cultura*, núm. 24, pp. 31-61. Consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-77422005000200003&lng=es&nrm=iso
- PÉREZ CORREA, FERNANDO. 2004. "Federalismo y las controversias constitucionales". En Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coords.). *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*. México: Sedesol, UNAM, pp. 48-60.
- ROWLAND, ALLISON. 2008. "Cómo evaluar la descentralización: ¿cuál es el papel del gobierno municipal en la procuración de justicia? En Arturo Alvarado (ed.). *La reforma de la justicia en México*. México: El Colegio de México, pp. 349-388.
- SÁNCHEZ OROZCO, VÍCTOR MANUEL. 2013. *Preferencias institucionales de actores públicos en la aprobación de reformas legislativas. Un modelo multidimensional acerca del apoyo al Mando Único Policial en Jalisco*. Tesis de maestría en políticas públicas de gobiernos locales, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- SCHARPF, FRITZ W. 1997. *Games real actors play: actor centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- SLOAN, GEOFFREY. 1999. "Sir Halford J. Mackinbder: the Heartland theory then and now". En Colin S. Gray y Geoffrey Sloan (eds.). *Geopolitics geography and strategy*. Abingdon: Frank Kass Publishers, pp. 15-38.
- TOMLINSON, EDWARD C. 2011. "The role of trust in employee theft". En Ronald J. Burke, Edward C. Tomlinson y Cary L. Cooper (eds.). *Crime and corruption in organizations: why it occurs and what to do about it*. Burlington: Ashgate Publishing Company, pp. 121-142.
- VALERO-HERNÁNDEZ, CARLOS. 2012. *La gerencia de la desconfianza: un enfoque interpretativo sobre la cultura y el comportamiento del latinoamericano en el entorno organizacional*. Bloomington: Palibrio.
- VARGAS CASTRO, JOSÉ ALEJANDRO. 1999. *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, el caso de Valle de Bravo, México*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- VERDUZCO CHÁVEZ, BASILIO. 2012a. "La geopolítica de la protección contra el crimen en México: el debate sobre la propuesta de Mando Único de la policía". *Espacialidades*, núm. 2, pp. 4-30. Consultado en <http://espacialidades.cua.uam.mx/2012/02/segundo-numero-de-espacialidades/>
- VERDUZCO CHÁVEZ, BASILIO. 2012b. *La geopolítica de la inseguridad en México, transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



CAPÍTULO 4

Las racionalidades de actores públicos en torno al Mando Único Policial en Jalisco¹

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO

4.1. Introducción

Para el estudio empírico de las preferencias institucionales es necesario identificar actores (individuales y colectivos) e información sobre sus preferencias que pueda ser procesada como variables dependientes e independientes para construir con ello explicaciones plausibles de las preferencias manifiestas. García (2006) identifica varios métodos para hacer este tipo de estudios, entre los que destacan las votaciones parlamentarias de los diputados y la estrategia de abordar directamente las preferencias de los políticos. En este enfoque se considera que las actitudes son precursoras de cambio. El supuesto metodológico es que “las estéticas y preferencias de los actores se manifiestan para cada uno de los elementos o reglas a debate, de tal modo que queda abierta, teóricamente al menos, la posibilidad de que un actor mantenga posiciones contradictorias en distintos puntos del debate a lo largo del proceso” (García, 2006: 13).

En lo individual, la variable dependiente es el peso de los posicionamientos ideológicos de los actores políticos, medidos en indicadores de autodefiniciones en un eje determinado. De estas discusiones se puede inferir que es posible analizar el grado de apoyo a la centralización del Mando Único Policial como variable dependiente. De esta manera, la configuración del mando policial pue-

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue incluida en el trabajo *Preferencias institucionales de actores públicos en la aprobación de reformas legislativas. Un modelo multidimensional acerca del apoyo al Mando Único Policial en Jalisco*, presentado en mayo de 2013 por el autor como tesis para optar por el grado de maestro en políticas públicas de gobiernos locales, en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

de ser explicada como el resultado de las negociaciones construido a partir de las preferencias institucionales originales de los actores. Operativamente, este tipo de análisis metodológico permite estudiar posicionamientos en torno a la iniciativa de Mando Único Policial como más o menos centralistas, pues se sabe que la iniciativa intenta centralizar el mando policial, lo que en última instancia cambia el papel de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) en el arreglo constitucional existente.

4.2. La iniciativa de Mando Único Policial

La iniciativa de Mando Único Policial, presentada al Senado por el expresidente Felipe Calderón, es un caso interesante para el estudio de preferencias institucionales porque era una política que intentaba cambiar la distribución del poder entre gobiernos locales, gobiernos estatales y el gobierno federal. En síntesis, la iniciativa proponía dar más funciones y poder al gobernador y restar funciones y poder a los presidentes municipales. En dicha iniciativa se reconocía que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.²

En la justificación de la iniciativa se explicaba que la reforma constitucional de 1994 que dio sustento a un mecanismo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública había quedado rebasada. Para entender la racionalidad del planteamiento conviene revisar con cuidado su contenido. Las citas siguientes describen un problema de capacidad de los gobiernos locales para responder a los retos de los patrones de criminalidad y a las formas de organización y operación del crimen organizado. Según la iniciativa enviada por el expresidente Felipe Calderón:

La dinámica evolutiva de la delincuencia ha generado nuevos escenarios en materia de seguridad pública, alterando significativamente el orden y la paz públicos. Los

² Texto íntegro de la iniciativa de Mando Único Policial enviada por el expresidente Felipe Calderón al Senado de la República el 6 de octubre de 2010, mismo que se encuentra disponible para su consulta en la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Iniciativa_de_Mando_Unico_Policial

delinquentes han modificado sus patrones de operación, articulando redes entre la delincuencia organizada y la común, y ampliando las conductas delictivas en las que incurrir.³

[...] la delincuencia organizada, a través de su especial capacidad corruptora, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar a las instituciones policiales, principalmente aquellas que tienen mayor acercamiento a la población, es decir, las policías municipales.⁴

Para poner el énfasis en la ineficacia y la vulnerabilidad de las policías locales, se explicaba que éstas representan casi el 40 por ciento de la fuerza policial del país, reciben muchos recursos, pero aun así no pueden cumplir con la prevención del delito que tienen encomendada. El panorama descrito en la iniciativa es desolador:

Sólo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos. Las 25 corporaciones más importantes concentran el 26% del estado de fuerza.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales municipales, los resultados no han sido los esperados.

Entre 1994 y 2009, los delitos del fuero común representaron entre el 92 y el 95 por ciento de la incidencia delictiva nacional. Entre 2005 y 2009, se ha observado un incremento constante en la comisión de estos delitos.

Por otra parte, de los 892,854 delitos denunciados de enero a junio de 2010, 92.18% correspondieron al fuero común (823,032). A lo largo del presente año, tampoco se aprecia reducción alguna en la comisión de estos delitos.

Del conjunto de los delitos del fuero común, el robo, en todas sus modalidades, es el delito de mayor incidencia y, por lo tanto, el que representa el mayor problema e impacto en la seguridad de los ciudadanos. Según las encuestas de victimización, este delito representa cerca del 80% del total de los delitos que se cometen a nivel nacional, y el 40% de los que son denunciados ante el Ministerio Público.

La incidencia, tanto de este delito como del resto de los del orden local, no es ajena al crimen organizado, el cual, en su operación busca articular y controlar a la delincuencia del orden común. El robo, por ejemplo, suele ser el primer eslabón en la cadena delincencial; de no ser atendido y sancionado oportunamente por la autoridad, genera impunidad y motiva la comisión de delitos tales como la extorsión, el secuestro, entre otros.⁵

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

Esta descripción del crimen no constituye todavía la naturaleza del problema que justifica la iniciativa de Mando Único Policial. Para este fin, en el texto de la iniciativa se expone una problematización de la situación que presenta la ineficacia de las policías locales como algo prácticamente inevitable si no se proponen reformas como las sugeridas por la iniciativa. En ella se señala como causas del problema el deterioro estructural de las policías municipales, la falta de un modelo policial claro, la existencia de inercias policiales del pasado, procedimientos variados y difusos, disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento; y, por lo tanto, grandes diferencias en el desempeño de la función policial. Asimismo, se habla de proclividad de las fuerzas policiales municipales a la corrupción e infiltración del crimen organizado, así como de rezago en capacitación, bajo nivel educativo, pésimas condiciones laborales, fragmentación y falta de cooperación. La iniciativa considera que de continuar estas tendencias es imposible avanzar, por lo que sugiere diversos cambios para integrar mandos policiales a nivel estatal, y de ser necesario federal, para hacer frente al problema.

Las premisas contempladas en la iniciativa son las siguientes:

- a) Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.
- b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el Gobernador de cada entidad.
- c) Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.
- d) Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.
- e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.
- f) Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.
- g) Apuesta por la carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.⁶

Aunque la iniciativa contempla que los municipios que acrediten capacidad puedan tener sus policías, en última instancia procura centralizar el mando de las policías en manos del gobernador. Al respecto, en el texto de la iniciativa se señala lo siguiente:

⁶ *Ibíd.*

Por otro lado, se propone que las policías de cada Estado operen bajo un solo mando, que originariamente será ejercido por el Gobernador, pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías. Éstas se encargarán de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo, realizar funciones de prevención de la violencia y los delitos, de investigación para hacerla efectiva, de reacción inmediata en contra de los delitos y la sanción de infracciones administrativas.

Asimismo, se propone que los municipios, para contar con policías deberán no sólo certificar a sus integrantes a través de las evaluaciones de control de confianza, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que establezca la Ley General para las policías. En caso de que estos cuerpos policiales municipales no logren obtener la acreditación correspondiente, quedará a cargo de la policía estatal respectiva, bajo el mando del Gobernador, quien estará obligado a garantizar la seguridad pública en los municipios en todo momento, de manera inmediata y sin excepción, cuando así lo soliciten los Presidentes Municipales.

Ahora bien, las policías municipales que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su director o titular a propuesta del Presidente Municipal respectivo, y lo removerá libremente. En caso de no recibir la propuesta correspondiente, el Gobernador podrá designar un director provisional. El Gobernador deberá atender los requerimientos que en la materia de seguridad pública le formulen los Presidentes Municipales.⁷

Para las policías metropolitanas, en la iniciativa se contempla también la conformación de Mando Único Policial.

Por otro lado, en el proyecto se prevé la creación de policías únicas para aquellos municipios que formen parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa, las cuales llevarán precisamente ese nombre y tendrán las mismas funciones que las policías municipales. En ese sentido, las actuales corporaciones municipales deberán transferir sus recursos humanos, materiales financieros a la nueva policía metropolitana, a fin de homologar las acciones que en materia de seguridad pública se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.⁸

En síntesis, la iniciativa contempla cambios en cuatro artículos constitucionales, a saber:

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*

Se REFORMAN los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero; 73, fracción XXIII; 115, fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y el párrafo primero de la fracción VII; se ADICIONAN el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción VII del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como 13 los incisos a) a la c) a la fracción VII del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

Con las reformas contempladas sólo podrían existir policías municipales o metropolitanas acreditadas, los municipios quedarían obligados a someterse a los criterios de evaluación contemplados en el artículo 21; las policías acreditadas estarían bajo el mando del gobernador, quien designaría su titular a propuesta del presidente municipal. Las reformas dejarían en manos de una ley general, ya no de la Constitución, las hipótesis y los procedimientos para que los municipios pudieran contar con policías municipales y los casos para acreditar policías metropolitanas. La iniciativa definía la función de policía como correspondencia originaria de los gobiernos de los estados y dejaba a los gobernadores de las entidades federativas en total libertad de nombrar jefes de policía estatal.

Por los supuestos en ella incluidos, la iniciativa fue cuestionada de inmediato por infinidad de voces, entre las que destacaban las de organizaciones nacionales de municipios, pero también las de senadores, diputados y otros actores públicos, quienes cuestionaban el impacto que tendría la iniciativa en la autonomía de los municipios y en el papel de los presidentes municipales.

Verduzco (2012) presenta una síntesis detallada de las críticas que recibió la propuesta y de las dudas planteadas por varios actores de los diversos partidos políticos. Entre los problemas identificados se encuentran las fallas en las estructuras de implementación, el sesgo centralista de la medida, el riesgo de una aplicación de tinte partidista o un uso político y la posibilidad de originar una nueva geopolítica interior que dé lugar a graduaciones de la autonomía municipal, y en diferencias regionales en el grado de protección que recibe del Estado la sociedad.

Por sus características, esta iniciativa de reforma constitucional generó un debate en el país en el que entran en juego claramente las preferencias sociales y, más concretamente, las preferencias institucionales de los actores públicos. El debate provocado, las reacciones inmediatas y las implicaciones de esta iniciativa justifican un estudio dirigido a conocer mejor las preferencias de los actores públicos. Aquí la pregunta clave es ¿cómo influyen aspectos del entorno sociopolítico local y la racionalidad política en la disposición a apoyar reformas legislativas como la propuesta para crear un Mando Único Policial a nivel estatal?

⁹ *Ibíd.*

Dicha pregunta puede dar lugar a múltiples explicaciones. En este caso, tomando como base las propuestas teóricas revisadas en el capítulo 3 de este volumen, se sugiere que las preferencias institucionales de los actores públicos están determinadas por una serie de racionalidades políticas que dependen de las experiencias y expectativas de desarrollo profesional y político. Pero también por factores sociopolíticos contextuales, la experiencia personal con dichos contextos en los que destaca la existencia de patrones generales de criminalidad, las posibilidades de que éstos últimos afecten a los grupos privilegiados del país o a la sociedad en su conjunto, así como por los cambios en la competencia política, la disciplina partidista y las desigualdades regionales observadas en la entidad.

En lo empírico, no basta conocer las preferencias y los patrones de votación de legisladores, como se ha hecho en los estudios realizados con esta perspectiva publicados hasta ahora (García, 2006; Casar, 2008; Monsiváis, 2012), es necesario estudiar también la conformación multidimensional de preferencias de actores sociales que operan en otras esferas del ámbito público e influyen en la manera cómo se forman corrientes de opinión a nivel tanto local como nacional.

La metodología utilizada en esta investigación es de corte cualitativo, y el trabajo se realizó utilizando la técnica de grupos focales con el objetivo de generar evidencias en torno a las preferencias institucionales y la disposición de apoyar la iniciativa de Mando Único Policial entre actores con experiencia pública. La selección de los participantes se basó en la búsqueda de actores con experiencia cercana al centro de poder y en contextos locales del estado de Jalisco. Es decir, se buscaron actores con un tipo de experiencia pública. En particular, se analiza el tema de los contextos socioterritoriales como elementos constitutivos de identidades que, a su vez, contribuyen a explicar elecciones de los actores.

4.3. El contexto estatal: geografía de la delincuencia y mapa político de Jalisco

Jalisco no es ajeno a la ansiedad generalizada que ha surgido en el país con motivo de la creciente inseguridad. Eventos de homicidios en todo el estado y en algunos puntos específicos del mismo han puesto en la escena de las discusiones de la opinión pública este problema. Como en el resto del país, la inseguridad es un tema cotidiano de todos los actores sociales y políticos. Los medios informativos, sobre todo los audiovisuales, han aumentado considerablemente sus contenidos en materia de seguridad.

En la entidad, los índices delictivos registran un alza en los delitos del orden común de alto impacto, catalogados de esta manera por su gravedad, por la afectación que hacen a la sociedad y por ser delitos graves de acuerdo con el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco.

Aun cuando todos estos ilícitos están contemplados en el Código Penal, los homicidios, robo a carga pesada, robo a vehículos particulares y el secuestro son delitos cuyo incremento estaría relacionado directamente con el crimen organizado. Según cifra proporcionada por la Fiscalía General del Estado, se calcula que el 80 por ciento del delito de homicidio se refiere a las ejecuciones, denominadas así por integrantes de la delincuencia organizada.

En cuanto al delito de secuestro, también se presenta un número creciente de casos relacionados con el crimen organizado, tanto en los denominados “levantones” o —en términos jurídicos— privaciones ilegales de la libertad como en ajustes de cuentas o en secuestros que responden simplemente a la necesidad de financiamiento que tienen algunos grupos de la delincuencia organizada. En este mismo propósito de financiamiento está el delito de robo a carga pesada.

En el delito de robo a vehículos particulares, el crimen organizado tiene injerencia porque los automotores son utilizados para cometer otros delitos o en las actividades ilícitas del narcotráfico.

La pregunta es, entonces, ¿por qué si la delincuencia organizada tiene muchos años actuando en Jalisco tendría relación directa con el incremento de los delitos señalados en los últimos años y, en consecuencia, si esto lleva a generar una corriente de opinión favorable a la iniciativa del Mando Único? Una respuesta lógica, pero que debe ser investigada con amplitud, es que el mapa delincencial de Jalisco transforma las condiciones en las que operan los actores públicos en la medida en que genera condiciones diferenciadas de inseguridad, e influye en las valoraciones que los actores pueden hacer respecto a distintas opciones de organización de las fuerzas policiales.

En Jalisco se asentó en los años ochenta el cártel de Sinaloa, que a pesar de los embates en su contra mantiene control territorial en el estado. Hasta antes de 2008, este cártel tenía una alianza con los cárteles de los Valencia o del Milenio y el de la Familia Michoacana, el primero con presencia en Colima, Jalisco y Michoacán y el último presente en Michoacán. Sin embargo, a raíz de la detención de uno de los líderes del cártel de los Valencia o del Milenio en el año mencionado se da un rompimiento entre ambos cárteles, lo que desata una cruenta lucha entre ellos, es decir, del cártel de Sinaloa contra el cártel del Milenio, aliado al de la Familia Michoacana. Este conflicto ha alimentado el desafortunado crecimiento de la inseguridad en los últimos dos años y el alza en los delitos, así como la aparición de nuevos grupos criminales.

Hasta antes de estos eventos los homicidios dolosos se encontraban 50 por ciento por debajo de los que ahora se cometen y aun cuando la delincuencia organizada participaba en muchos de éstos, las ejecuciones no rebasaban el 30 por ciento y estaban dirigidas contra integrantes del mismo cártel por ajustes de cuentas o diferencias internas.

Si bien no pasa inadvertido que en los límites con los estados de Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas y Nayarit este tipo de homicidios ocurría desde 2006

y que recientes enfrentamientos entre los Zetas y el cártel de Sinaloa —ahora denominado cártel de Jalisco Nueva Generación— condujeron a homicidios, no se había presentado un alza en este delito, como sucede hoy día.

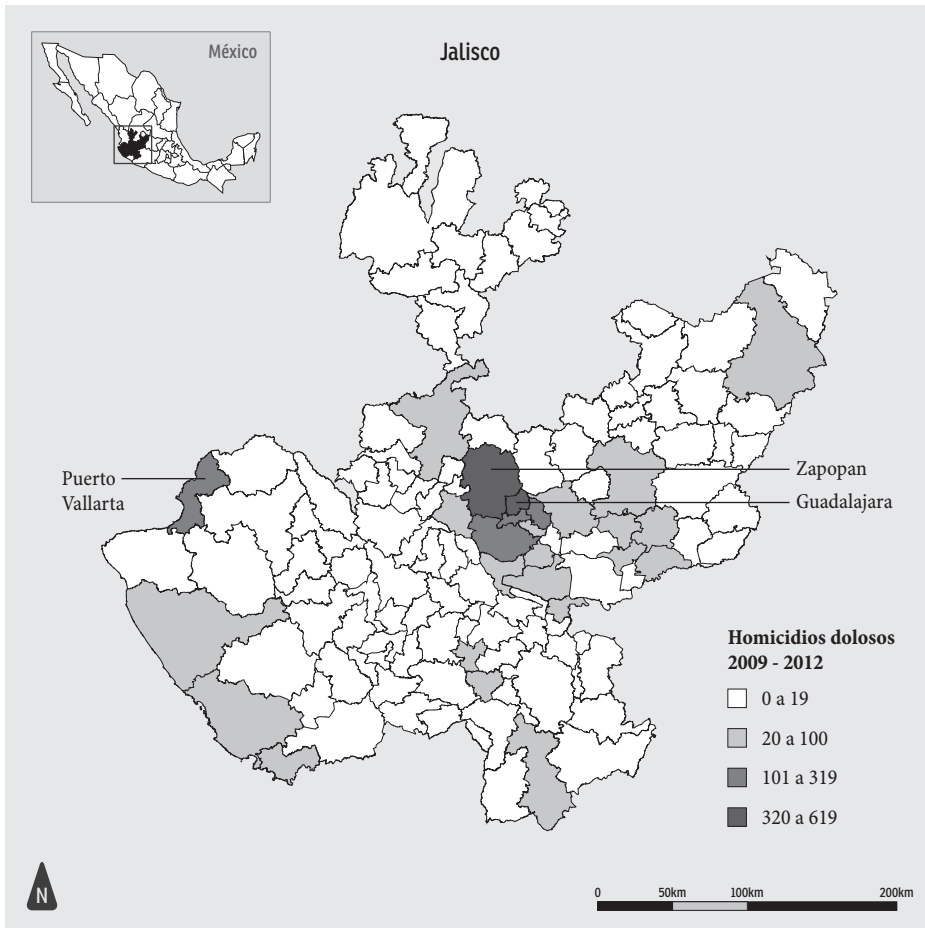
Por otra parte, el delito de robo a bancos se disparó en los últimos años. Datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (ahora Fiscalía General del Estado) indican que este delito se quintuplicó de 2010 a 2011 al pasar de 19 a 101, con una tasa de crecimiento exponencial de 432 por ciento (cuadro 4.1). El factor que incidió principalmente en la comisión de este delito fue que a inicios de año el Ayuntamiento de Guadalajara decidió retirar la vigilancia policiaca de las sucursales bancarias; este municipio concentra el 80 por ciento de dicho ilícito.

Los otros delitos de alto impacto no tienen relación directa con el crimen organizado, pero sí indirecta porque un alto porcentaje de ellos son cometidos por adictos a las drogas.

Un aspecto importante es que el problema de la inseguridad no ha sido igual de serio ni ha crecido tanto en todas las regiones de la entidad. En este sentido, destacan algunos municipios metropolitanos y del centro de Jalisco, así como los de la zona costera, de Los Altos y el sur del estado (mapas 4.1 y 4.2).

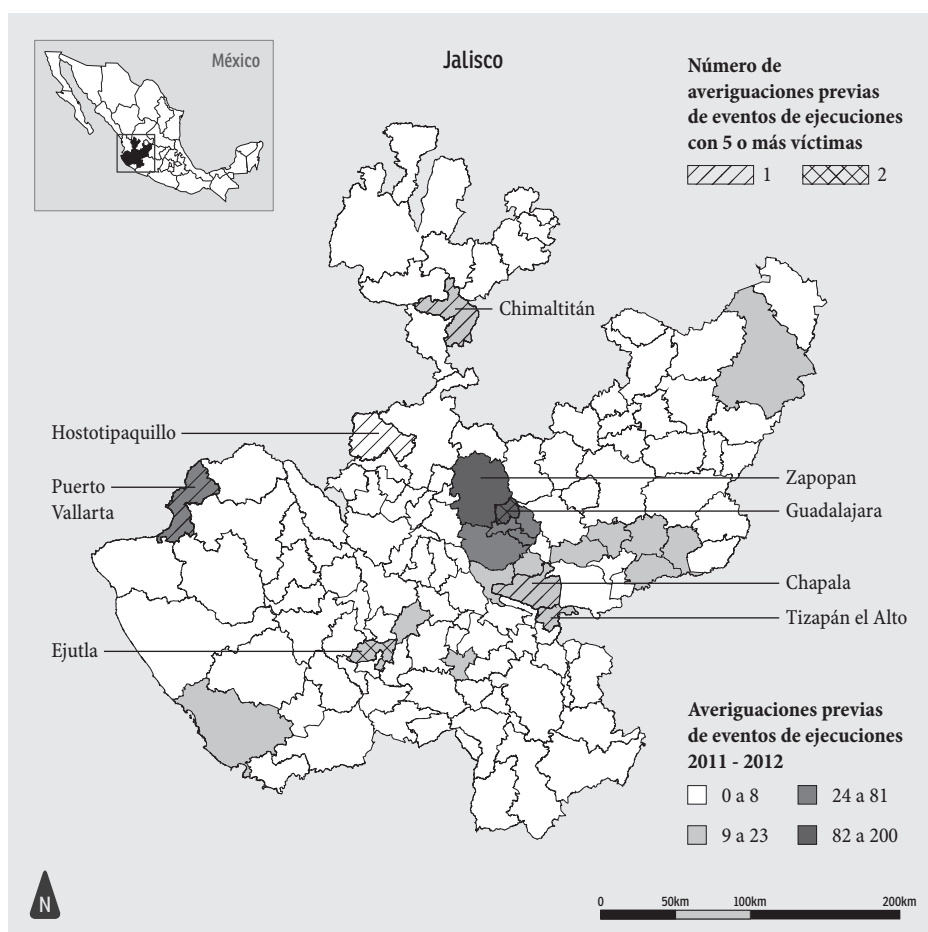
Cuadro 4.1. Total de delitos en Jalisco según tipo, 2010-2011			
Tipo	2010	2011	Cambio porcentual
Homicidio doloso	715	991	39
Robo a bancos	19	101	432
Robo a carga pesada	347	367	6
Robo a negocio	3,079	3,092	0
Robo a persona	2,489	2,630	6
Robo a vehículos particulares	7,341	8,463	15
Robo a casa habitación	4,992	5,190	4
Secuestro	23	31	53
Violación	598	707	18
Total	19,603	21,572	19

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.



Mapa 4.1. Homicidios dolosos en Jalisco por municipio, 2009-2012.

Fuente: Elaborado con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.



Mapa 4.2. Averiguaciones previas de ejecuciones en Jalisco por municipio, 2011-2012.

Fuente: Elaborado con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.

Estos patrones de criminalidad sugieren que los actores políticos de las distintas regiones muy probablemente tienen perspectivas diferenciadas de la naturaleza de los problemas que se deben resolver con la iniciativa de Mando Único Policial. Teóricamente se puede esperar que los actores políticos de las regiones más afectadas presenten mayor disposición a apoyarla. Sin embargo, este salto no es automático ya que existen muchos otros factores que pueden ser sopesados en la decisión de estar a favor. Antes de avanzar con un modelo teórico para identificarlos, conviene revisar los cambios registrados en el mapa político de la entidad.

4.4. Consideraciones acerca del mapa político

Un aspecto que vale la pena tomar en cuenta en el estudio de preferencias institucionales de actores públicos es el mapa político de la entidad. Los cambios registrados en él son un indicador de la fortaleza ganada por distintas coaliciones gobernantes y, por lo tanto, un factor que influye en la carrera de actores públicos a nivel municipal y estatal. Esto se considera un aspecto que puede influir en la disposición de apoyar una iniciativa de Mando Único Policial.

En el contexto de la transición política del país, hay aspectos que pueden influir en el grado de apoyo que presentan los actores políticos locales. Entre ellos se encuentran los de carácter político, como pueden ser la orientación partidista de los gobiernos, la competencia política registrada en la entidad y la disciplina y trayectoria partidista de los actores políticos clave.

El primer aspecto que vale la pena señalar, en este sentido, es que hasta las elecciones de 2012 el mapa político del estado había sido notoriamente bipartidista: el poder ejecutivo era representado por un gobernador emanado del Partido Acción Nacional (PAN), que detentó el poder en la gubernatura por tercera ocasión de manera ininterrumpida desde que la obtuvo en 1994.

La elección de 2009 arrojó los siguientes resultados en los gobiernos municipales: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía 64 municipios, el PAN 47, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) cinco y el Partido Convergencia tres.

Un aspecto clave de este mapa político es que en 2012 el PRI gobernaba en los cuatro principales municipios del estado (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), que concentran más de la mitad de los delitos cometidos en la entidad, y en las ciudades más pobladas del interior del estado. En la zona metropolitana de Guadalajara la excepción era Tlajomulco de Zuñiga, cuyo crecimiento poblacional era similar a su crecimiento delictivo; en 2012 este municipio contaba con más de 400 mil habitantes y, después de Puerto Vallarta, sería el municipio del estado con más problemas de comisión de delitos en aquel momento. En dicha elección se pasó de un escenario bipartidista a otro de tres partidos importantes. A nivel de los gobiernos locales, el PRI se quedó con la mayoría de los ayuntamientos, pero el PAN y Movimiento Ciudadano lograron obtener algunos lugares de importancia relativa en las regiones.

Esta transición política local ha servido para apoyar iniciativas en el ámbito de seguridad sin esperar cambios a nivel federal. En esta etapa se ha reformado la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y se creó la Subprocuraduría para el Combate de la Delincuencia Organizada, en la cual se formaron grupos especializados en combatir el secuestro, el robo de bancos,

tráileres, vehículos y homicidios intencionales.¹⁰

En el sexenio 1995-2001 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en Jalisco se crearon la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, el Consejo de Seguridad Pública del Estado y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública. Todas estas reformas estuvieron encaminadas a lograr una mayor y mejor coordinación entre los actores sociales, políticos y policiales para enfrentar la inseguridad pública.

Con estos cambios se logró bajar los índices de criminalidad. Por ejemplo, en el caso del secuestro, que a finales de la década de los noventa registraba más de cien por año, en el último lustro se redujo a menos de veinte secuestros anuales.

¿Cómo debemos interpretar esta situación como referente para el estudio de la posibilidad de aprobación que tiene la iniciativa de Mando Único? Más adelante se presentan algunas exploraciones teóricas para ello. Enseguida se señalan solamente las líneas de investigación exploradas en este trabajo.

4.4.1. La búsqueda de determinantes de preferencias electorales

Para explicar las preferencias institucionales de los actores públicos se hace un análisis empírico usando las diversas teorías revisadas en el capítulo anterior, que exploran las racionalidades de los actores y diversos factores que moldean dichas preferencias. A este trabajo subyace la idea de que las preferencias institucionales se forjan en procesos de socialización en que los individuos aprenden a interpretar las circunstancias geopolíticas de uso del poder y aprenden a confiar en formas organizacionales diferenciadas. Lo anterior da como resultado posiciones encontradas, y a veces ambivalentes, respecto a soluciones al problema de inseguridad.

En el mapa de posibles posiciones de los actores públicos, algunos de ellos pueden alinear sus preferencias con hipótesis propuestas por el federalismo, que ve el funcionamiento de los aparatos del Estado como un asunto de eficiencia y efectividad de los mismos. Para ese tipo de actores una reforma como la contemplada en la iniciativa de Mando Único Policial es un paquete de decisiones que reasigna funciones y define nuevas responsabilidades para los diferentes órdenes de gobierno, con lo cual se esperan cambios en la solución al problema de inseguridad.

El interés en este capítulo es encontrar las inconsistencias o insuficiencias de este modelo. Para tal fin se recuperan las propuestas básicas de los estudios del federalismo. Enseguida se retoman los enfoques institucionalistas que sugieren

¹⁰ Con el regreso del PRI al gobierno estatal en 2013, esta situación se volvió a reformar; sin embargo, estos cambios no se analizan en este capítulo.

que la acción de todos los actores participantes en la atención de un problema público deben hacerlo siguiendo normas formales e informales y decidir en el ámbito cotidiano tomando en cuenta la existencia de normas y mandatos constitucionales y legales más amplios. Este enfoque nos ayuda a esperar la disposición a mantener el *statu quo*, en tanto que los agentes que deciden acerca de reformas en el campo de la seguridad pueden operar un nivel formal de cumplimiento de la ley, pero también llevar a cabo medidas de carácter informal que permitan que “el mundo como lo conocemos” siga funcionando.

Asimismo, se recogen visiones del enfoque racionalista, que evalúa la disposición de diversos grupos de interés a apoyar iniciativas de política que satisfacen sus expectativas. Este enfoque contempla que, en la práctica, todos los procesos de reforma constitucional deben pasar por el filtro de las preferencias de individuos que tienen una racionalidad política determinada por diversas circunstancias y sus propias experiencias, lo cual conduce a investigar de manera empírica las características que tienen en común los individuos que forman los grupos que pueden estar más dispuestos a apoyar una iniciativa como la de Mando Único Policial.

Según el enfoque racional, la disposición de apoyar una iniciativa en particular es determinada por el interés de los actores políticos de hacer una carrera en el sector público, lo que en México significa alinear intereses sociopolíticos muy personales con los de grupos un tanto difusos, como las coaliciones sociales en torno al tema de la criminalidad, los partidos políticos o los intereses regionales.

Finalmente, se considera que la perspectiva de geopolítica —que supone el apoyo a una iniciativa de ley como la del Mando Único— está en relación con la interpretación del papel político desempeñado, de las relaciones de poder y de la relación sociedad-Estado.

En suma, se usa un enfoque multidisciplinario para entender las preferencias de los actores públicos en relación con cambios en los arreglos institucionales existentes, y sobre todo en la aprobación de iniciativas de reforma que contemplan modificar, en forma evidente, las correlaciones de los grupos de poder y las relaciones intergubernamentales en el país. En particular, se explora si en el debate acerca de una reforma como la aquí estudiada es posible identificar orientaciones. Por un lado, una más cercana a perspectivas centralistas y, por otro, una más cercana a posiciones regionalistas o localistas. Ello con el propósito de determinar cuáles son las características de los individuos y grupos que forman cada una de estas grandes vertientes.

De manera abreviada, el concepto de preferencias institucionales alude al grado en que un actor determinado está dispuesto a apoyar una iniciativa de reforma institucional. Muy probablemente, dicho apoyo es mediado por una serie de factores que de alguna forma van creando una estructura de discurso conceptual de corte causal que establece vínculos entre la descripción de la situación, la definición del problema, la evaluación de opciones y la toma de decisiones. Si bien

es cierto que el marco tridimensional de conformación de preferencias institucionales tiene potencial para presentar una teoría más o menos bien estructurada, es necesario explicar en detalle cómo tiene lugar esto.

4.4.2. Métodos para el estudio de racionalidades de actores públicos

Para el análisis empírico de preferencias se usaron diversos métodos de recopilación y análisis de información. Enseguida se explican esta metodología y los alcances de su aplicación en el estado de Jalisco.

4.4.2.1. Entrevistas exploratorias

Para familiarizarse con el tema y las posibles posiciones de los actores locales se hicieron entrevistas exploratorias, en las cuales se pretendía encontrar si en efecto había diversas posiciones iniciales respecto al Mando Único Policial. En estas entrevistas se encontraron evidencias de la posibilidad y necesidad de hacer un estudio a mayor profundidad, ya que los actores presentan variaciones importantes en sus motivaciones e intereses respecto a este cambio institucional.

Las entrevistas se hicieron con base en una guía, que luego fue adaptada para la conducción de grupos focales. Desde el inicio se solicitaban datos generales de la persona: escolaridad, experiencia en el servicio público, antecedentes en el trabajo policiaco o de seguridad pública, filiación política, participación partidista y en asuntos públicos. En la entrevista se identificaba también la opinión del entrevistado respecto al Mando Único, la intervención de los actores políticos para resolver este asunto, las implicaciones del Mando Único en los derechos humanos, la criminalidad en el entorno del entrevistado, la opinión respecto a si la corrupción empeoraría o no con el Mando Único, la perspectiva respecto a la aprobación de la iniciativa y acerca de los beneficiarios de ella. Asimismo, se averiguaba si el entrevistado pensaba que este esquema policial ayudaría a resolver el problema de seguridad y se recababan datos de la expectativa que tenían los entrevistados sobre su futuro político inmediato.

Las entrevistas hechas no permitieron conocer a profundidad información relacionada con el tema de la investigación. Por otra parte, en la mayoría de los casos, debido a las actividades de los entrevistados y su agenda, no fue posible realizar la entrevista en formato cara a cara y se optó por medios electrónicos o esperar un tiempo prudente hasta concluir que no se podría realizar.

Finalmente, se concluyó que no había certeza sobre los datos asentados, pues se consideró que no eran lo suficientemente confiables, pues podrían haber sido

reportados por asesores o contener sesgos en la información proporcionada por los mismos encuestados. Ante ello se tomó la decisión de realizar grupos focales, metodología que permitió conocer de primera mano las impresiones de los participantes, opiniones y posturas ante cada subtema. A los invitados se les dijo, de manera general, el propósito del grupo focal, pero se les invitaba a éste sin material ni respuestas elaboradas. Lo anterior es útil para el estudio porque la información así proporcionada es espontánea.

4.4.2.2. Grupos focales

La investigación empírica de preferencias institucionales implica conocer cómo deciden los actores, y debe estudiar intenciones de decisión o decisiones tomadas. Para hacer investigación cualitativa es necesario ubicar a los actores en un contexto determinado que permita establecer el puente entre sus experiencias, preferencias e interpretaciones. La técnica de grupo focal es útil en tal sentido pues permite tratar, como dice Cortés (2008), con sujetos sociales que interactúan en un mundo real y ofrecen información sobre lo que están o no dispuestos a decidir o apoyar.

Esta técnica permite al investigador conocer qué perciben los actores, pero también cómo interpretan, interactúan y deciden. En este caso se considera particularmente útil porque incluye dinámicas de intercambio entre involucrados que les ayudan a revelar sus preferencias. De acuerdo con Posas (2011), los grupos focales son una técnica de investigación cualitativa que arroja información de las percepciones de los actores sociales sobre un problema y sus posibles soluciones. Según este autor, en un ambiente de grupo focal los sujetos desarrollan ideas e interpretaciones en contexto de interacción, revelan conocimientos sobre el tema y encuentran maneras de hacer frente a problemas sociales. Específicamente, permiten entender “por qué los individuos aceptan o rechazan las ideas de otros, en interacción con los cuales construyen sus argumentos” (Posas, 2011: 7).

Los grupos focales son una técnica de investigación adecuada para el estudio de preferencias institucionales porque es posible usar el diálogo para explorar justificaciones y construcciones conceptuales elaboradas por los participantes en torno a las ventajas y desventajas de determinadas formas de implementación de una política pública. En este caso es posible identificar argumentos a favor y en contra de una solución organizacional de corte centralista, lo cual incluye el grado de confianza expresado por los actores en torno a dicha solución organizacional.

Tomando como guía los pasos sugeridos por Cortés (2008), en esta investigación se realizaron las siguientes etapas:

1. *Definir los objetivos de la investigación.* En términos generales, se definió como objetivo conocer las posiciones de actores públicos con distintos grados de experiencia socioterritorial y de función pública.
2. *Planificar y hacer preguntas sobre el tema de investigación.* Con este fin se

diseñaron preguntas para orientar el diálogo en los grupos focales que ayudaran a generar evidencias en torno a tres postulados planteados a partir de las teorías más conocidas sobre preferencias institucionales.

3. *Selección de audiencia y número de participantes.* Conforme a las teorías, se buscó a participantes con una experiencia más cercana al centro del poder y que ésta correspondiera claramente a contextos locales y, por lo tanto, fuera teóricamente más afín a conceptos de autonomía, autogobierno y respeto a formas familiares de convivencia. Se hicieron tres grupos procurando que en cada uno de ellos predominara un tipo de experiencia pública (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Características de los participantes en los grupos focales			
Grupo 1. Predominio de experiencia electoral a nivel local			
Número de participantes	Rango de edad	Experiencia en el sector público	Filiación política
1	35-40	Presidente municipal	PRI
2	50-60	Expresidente municipal de Tecalitlán	PAN
3	40-50	Presidente municipal de Ahualulco	PRD
4	35-40	Expresidente municipal de Tecolotlán	PRI
5	35-40	Director de Desarrollo Social de El Arenal	PAN
6	40-45	Ninguna, abogado litigante	PAN
7	50-53	Regidor	PAN
8	35-40	Ministerio Público	PAN
9	40-45	Comandante PGJE	Sin filiación partidista
10	35-40	Director operativo de policía municipal	Sin filiación partidista
11	50-55	Director operativo de policía municipal	MC
12	50-55	Consultora	Sin filiación partidista
13	45-50	Funcionario de Segob	PAN
14	30-35	Secretario y juez del poder judicial	Sin filiación partidista
15	50-55	Capitán jubilado	Sin filiación partidista
16	35-40	Funcionario de la Secretaría General de Gobierno	PAN

Fuente: Elaboración propia con datos derivados de grupos focales.

4. *Selección de moderador y observadores.* El equipo organizador del grupo focal estuvo conformado por un moderador, un observador general como anfitrión y tres personas responsables de hacer transcripciones de lo expuesto por los participantes. Las personas responsables de tomar notas nunca participaban verbalmente en la reunión; se limitaban a hacer anotaciones y, en su caso, a presentar información gráfica al grupo para estimular el diálogo en algunos de los temas.
5. *Selección del lugar.* Dos foros fueron realizados en una sala de juntas de la Universidad de Guadalajara y dos más en salas de juntas de oficinas privadas. En todos los casos se invitó a los asistentes a expresarse con la confianza de que sus aportaciones serían confidenciales y se usarían con fines estrictamente académicos. Los espacios estaban acondicionados para que los participantes pudieran sentarse en semicírculo, se tenía un proyector y computadora para mostrar información sobre el asunto que se iba a tratar.
6. *Introducción.* Después de que el anfitrión de la reunión les daba la bienvenida y les expresaba su agradecimiento a los asistentes, el moderador tomaba la palabra para presentar una síntesis de la propuesta de Mando Único. En esta presentación se ponía énfasis en el hecho de que todo lo ahí presentado provenía directamente del texto de la iniciativa presentada por el expresidente de la república al Senado. Después, si era necesario, se respondían algunas preguntas generales y se iniciaba el diálogo tratando de seguir el guión preestablecido.
7. *Diálogo.* Moderador y anfitrión se limitaban a plantear preguntas o hacer aclaraciones cuando era necesario, absteniéndose de inducir comentarios u opiniones de participantes. En todo caso, si era necesario, se respondía con información puntual sobre el tema. Las reuniones tenían una duración aproximada de dos horas.
8. *Tomar notas.* En este caso se prefirió no grabar (se intentó en uno de los grupos, pero se descubrió que era más eficiente y apropiado tomar notas). De esa manera parecía existir más confianza entre los participantes.
9. *Cierre de la sesión.* La sesión concluía con una petición a los asistentes de que tomaran en cuenta todo lo discutido en la sesión y expresaran, en forma razonada, si ellos, en caso de ser necesario, estarían dispuestos a apoyar la iniciativa. Esta etapa resultó muy favorable y reveladora, pues todos expresaron con gusto su opinión y dejaron constancia de los factores que más estaban tomando en cuenta. Al finalizar se agradecía a todos los participantes.
10. *Análisis de resultados.* En esta etapa se utilizaron las transcripciones para identificar patrones de respuestas. Se hicieron índices tomando en cuenta los postulados teóricos que estaban a prueba. El método utilizado para el análisis siguió las recomendaciones sobre análisis de conceptualizaciones (*framework*), el cual, como se explica luego, contempla familiarización, codificación y análisis.

11. *Reporte de resultados.* Finalmente se construyó el reporte de resultados siguiendo los postulados teóricos contemplados desde el principio.

4.4.3. Contextualización de las preferencias

A diferencia de los estudios empíricos de preferencias institucionales de legisladores, en los que el contexto se limita a la militancia partidista de los sujetos estudiados y su relación con el resto de la arena política en la que operan, incluso si son miembros del partido en el poder o de oposición, en este trabajo se hace un estudio multidimensional del contexto donde se forjan las preferencias institucionales para determinar empíricamente la posición de los participantes en tres ejes contextuales: identidad socioterritorial, lealtad partidista y confianza organizacional. Con este fin se recurrió al método de *framework* descrito por Ritchie y Spencer (2002), el cual se considera útil para investigaciones cuyo objetivo es definir conceptos, identificar estructuras internas de procesos, hacer el mapa general de un fenómeno o, como en este caso, hacer una tipología de actitudes, la conexión entre actitudes y comportamientos, motivaciones y encontrar conexiones entre experiencias, actitudes y comportamientos.

El trabajo realizado con los grupos focales permitió seguir la ruta contemplada por esta metodología, que consiste en familiarizarse con la forma como los actores públicos ven la situación, identificar maneras temáticas de conceptualización del asunto —lo cual derivó en las tres dimensiones analíticas sugeridas—, un proceso de indexado para ver el grado de argumentación usado en torno a los postulados propuestos, y la configuración de gráficas y figuras a partir de los resultados obtenidos.

En la primera etapa, que aquí denominamos contextualización, se utilizó una tabla que define seis criterios de conformación con postulados teóricos, en la que es posible identificar cuánto se utilizan distintos argumentos contemplados en dichos postulados. Respecto al tema de identidades socioterritoriales, se buscaban comentarios indicativos de rechazo, crítica o dudas de pasar al Mando Único Policial que tuvieran algo que ver con sentirse amenazado, cuestionado o con el debilitamiento de la autonomía, el poder del presidente; esto incluye críticas al desconocimiento del territorio o de los poderes locales, entre otras. También se buscaban evidencias que mostraran alguna forma de respaldo al Mando Único, por considerar que rompe con poderes y formas tradicionales de gobernar lo local, o que expresan confianza en que desde el poder central se pueden hacer mejor las cosas.

Respecto al tema de las lealtades partidistas, se buscaban declaraciones que indicaran aceptación, resignación o reconocimiento del poder y la influencia de los partidos en la toma de decisiones, como aglutinadores de preferencias o, en su

caso, comentarios que indicaran alguna forma de crítica, duda o no aceptación del papel que los partidos pueden desempeñar como actores clave en la aprobación de la medida.

Finalmente, respecto al tema de confianza institucional, se buscaban comentarios indicativos de alguna forma de confianza, confort, aceptación o juicio favorable al papel de las policías locales o, en su caso, aquellos que expresan crítica, duda, desconfianza ante las policías de fuera (estatal, federal, etc.), incluso el desconocimiento del territorio; o bien testimonios que mostraran la posición contraria, es decir, declaraciones que indicaran alguna forma de crítica, duda o insatisfacción con policías locales, o bien esperanza o confianza en que una policía central haría mejor trabajo.

4.5. Estimación de saldos esperados del Mando Único Policial

Para explorar el asunto de la confianza organizacional como determinante de las preferencias institucionales, se estimaron saldos esperados para los impactos que tendría la aprobación del Mando Único en aspectos como el respeto a los derechos humanos y la corrupción. Estos saldos son construcciones a partir de las descripciones hechas por los actores y en ellos se grafica, en forma cuantitativa, el nivel de seguridad expresado por los participantes en los grupos focales, ya sea por la contundencia de su afirmación respecto al efecto esperado o por las razones usadas en la argumentación.

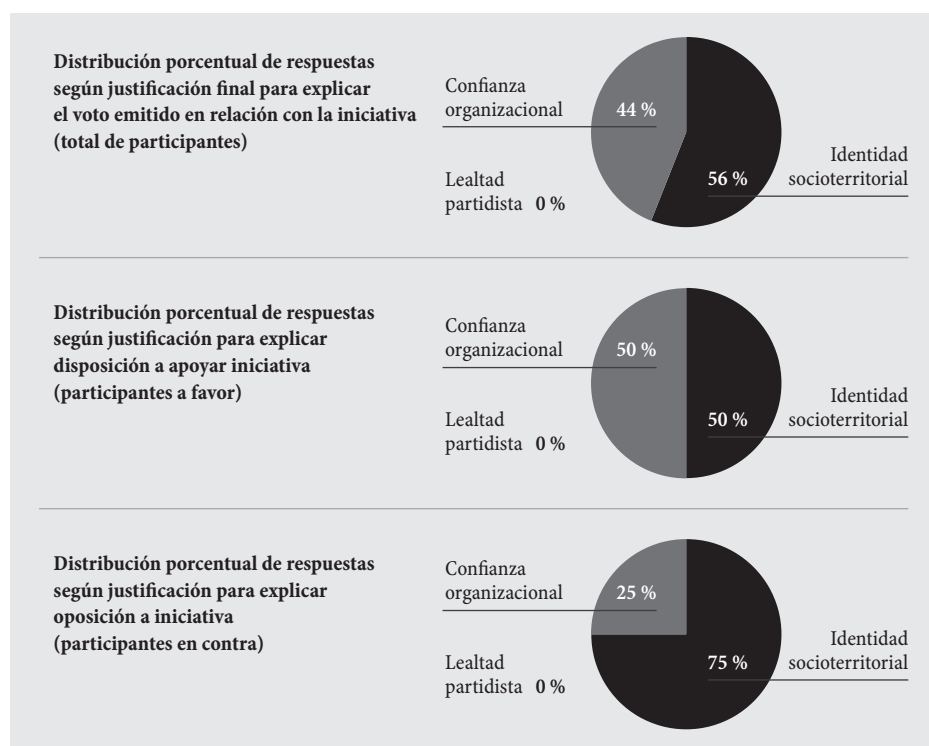
Las respuestas evasivas o la falta de respuestas fueron consideradas como neutrales; para valorar las respuestas emitidas se usó una escala de -2 (saldo muy negativo) a 2 (saldo muy positivo). Estas mediciones son, por lo tanto, datos referenciales interrelacionados en la medida en que describen expectativas individuales valoradas en términos de las respuestas emitidas por los demás participantes en el grupo focal.

4.5.1. Análisis de justificaciones de disposición a apoyar la iniciativa

Después de definir postulados hipotéticos sobre las preferencias institucionales de los participantes en el taller, se procedió a analizar las justificaciones usadas por ellos con base en los argumentos que utilizaron para justificar su voto. Se analizó

el contenido de las respuestas para asignar con cuál de los postulados propuestos eran afines. Lo primero que llama la atención es que ninguno de los participantes recurrió a la justificación última de la lealtad partidista. Esto no significa que el tema estuviera ausente de las opiniones de los actores, sino que, por diversas razones, entre ellas su confianza para expresar públicamente sus preocupaciones o razonamientos partidistas, prefirieron usar razones que consideran más estructurales, como la identidad socioterritorial y la confianza organizacional.

En la gráfica 4.1 se muestran los resultados en forma comparada, para tener una visión de ellos. En general, destaca que en todos los casos el tema de la identidad socioterritorial fue de por lo menos el 50 por ciento de las justificaciones para apoyar la iniciativa. Las tres gráficas sugieren que la justificación de apoyo a la iniciativa de Mando Único Policial es mayor cuando se intenta justificar la oposición (3 de 4 votos) que cuando se pretende apoyar una iniciativa para explicar la formación de una mayor organización.



Gráfica 4.1. Distribución de representaciones según tema y tipo de respuesta de participantes.

Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.

Los resultados anteriores son explorados con mayor detalle en los apartados siguientes, con el fin de encontrar explicación a los procesos de formación de preferencias institucionales en contextos locales amenazados por el crimen.

4.6. La importancia de los contextos socioterritoriales

Una de las grandes interrogantes del federalismo mexicano es el grado en que los intereses locales de los representantes populares influyen en las decisiones que toman los cuerpos colegiados en que participan (ayuntamientos, congresos locales, Congreso de la Unión). El modelo federalista supone que los representantes populares responden a sus representados, que tienen una base territorial en algunas de las diversas regiones del país y de las entidades federativas, lo cual es claro en el caso de los diputados y senadores, pero no tanto en el de los regidores. Es válido preguntarse en qué sentido los intereses locales moldean la disposición a apoyar la reestructuración de las funciones de gobierno en sus distintos órdenes y asignar a los gobiernos estatales el Mando Único Policial.

Las revisiones teóricas y empíricas que existen al respecto sugieren que si bien hay cierta consideración de intereses locales, los tomadores de decisiones suelen sopesar otro tipo de intereses. Usando un modelo para explicar el nivel de violencia observado en las guerras civiles, Kalyvas (2006) propone un modelo que sugiere la existencia de una conexión entre los cálculos individuales y las estrategias seguidas por los actores. De esta manera, sugiere: “Los actores políticos maximizan el control territorial; ellos procuran ‘conquistar’ territorios e incrementar el nivel de control sobre el territorio que gobiernan”, y agrega que su modelo no asume ningún tipo de anarquía: “cuando un actor abandona un territorio, el rival actor lo ocupa. Un control creciente implica la colaboración de la población civil, la eliminación de la desertión, es decir la colaboración con actores rivales” (Kalyvas, 2006: 196).

En esta sección se evalúan el vínculo entre consideraciones del contexto socioterritorial de los actores públicos y su disposición a apoyar la iniciativa de Mando Único Policial, una medida que altera claramente el arreglo federalista existente en tanto que transfiere funciones del gobierno municipal a los gobiernos estatales.

4.6.1. El problema de la inseguridad desde la perspectiva estatal y local

Los actores sociales de los municipios, como presidentes municipales, policías y profesionistas, coinciden en que el tema más difícil de enfrentar en ellos es el de la inseguridad. Desde su perspectiva, este problema lo han detonado muchos factores y, a su vez, causa otros problemas sociales, como la drogadicción. En las reuniones de los grupos focales se indicó que esta dificultad es tan seria que en estos momentos no es fácil encontrar un director de seguridad pública. Según los participantes, antes era más fácil; normalmente era un hombre de edad, aunque no tuviera tanta experiencia. En un municipio era fácil conocer a la mayoría de las personas, y con ese perfil el director se encargaba sólo de llamarles la atención a los jóvenes o de hablar con los padres. Las cosas, coinciden los participantes, han cambiado de manera drástica, ahora se requieren otros perfiles para atender el tema de la inseguridad.

Algunos indicadores de la problemática de la inseguridad en los municipios, según los participantes en el grupo focal, son: bajos salarios, escasa capacitación, pocos recursos, corrupción, el narcotráfico, el crecimiento poblacional en algunos casos. En su propia definición del problema de inseguridad, los actores señalan la convergencia de problemas de mayor índice de criminalidad, falta de recursos y cambios sociodemográficos registrados en los municipios.

Actualmente el incremento de las adicciones nos supera, hasta dentro de la misma policía *enfrentamos esto. Yo no estoy de acuerdo con el Mando Único, sería mejor uno regional. En los años 1998-2000 los problemas en este rubro eran mínimos, para el 2007-2009 no sé qué hacer con cada problema, tantas separaciones, tanta necesidad de apoyo social, problemas de drogadicción. Sin adicciones habría más respeto y más unión. Tu misma policía te pide más sueldo, más capacitación. Si me preguntan cuál rubro fue el más difícil diría que seguridad pública. Saber elegir un jefe de seguridad aligera más el peso de la administración. Busquemos la manera de que en cada región se mejorara la policía sin Mando Único (participante en grupo focal).*

Yo pasé de tener 23,000 habitantes a 60,000 habitantes (participante en grupo focal).

Ahora bien, aunque existe coincidencia en la naturaleza del problema, hay diferencias cuando se evalúa la posibilidad de la creación del Mando Único por la visión municipalista que tienen muchos de ellos. Más adelante se presenta un análisis de los factores socioterritoriales que entran en juego en la disposición de los actores a apoyar iniciativas que transfieren funciones municipales a un Mando Único centralizado a nivel estatal.

4.6.2. El juego municipalismo-centralismo

En un sistema federalista que reparte funciones de gobierno, acceso a recursos y capacidad de decisión en tres órdenes distintos, una tensión permanente que enfrentan los tomadores de decisiones es la de satisfacer intereses locales o intereses de corte nacional, más amplio, que son procurados desde el centro del poder.

Para el actor público racional, la elección de arreglos institucionales que modifican dicha distribución aparece como un juego en el que intereses locales e intereses centrales (estatales o federales, según sea la arena relevante de la política) pueden salir más o menos fortalecidos, dependiendo de la opción elegida de entre un menú de diseños. Los diseños de política no son neutrales, tienden a servir más a un tipo de intereses que a otro. El juego no tiene por qué ser visto necesariamente como de suma cero, y puede aparecer ante los ojos del tomador de decisiones como una situación que ofrece la posibilidad de que haya ganancias mutuas, pero eso no elimina la existencia de un principio implícito de distribución de beneficios entre distintos campos de acción y, por lo tanto, la responsabilidad distributiva entre intereses locales y centrales.

Los estudios realizados al respecto sugieren que hay múltiples maneras de resolver esta tensión entre servir a intereses locales y servir a intereses centrales. En un estudio realizado en Estados Unidos, Arnold (1981) comenta que los congresistas son capaces de hacer a un lado sus intereses locales y buscar los beneficios nacionales que tienen los programas. Pero al mismo tiempo reconoce la existencia de intereses locales como un factor que pesa en las decisiones que toman estos legisladores. Según él, la respuesta depende de la naturaleza de las alternativas, la manera como se presenta un asunto en el congreso y la composición de sus representados y los grupos de interés que debe atender. De acuerdo con Arnold, éste es un actor público que sopesa los beneficios y costos que implica para sus representados una decisión particular el congresista. De su trabajo se puede inferir que el secreto no es sólo maximizar el apoyo federal a los intereses locales (normalmente medido en gasto), sino el saldo positivo que tal apoyo representa; es decir, se valoran los costos y beneficios que distintos programas pueden tener en el entorno local.

En su estudio de cambios de política, Feiock (2006) argumenta que los actores políticos locales prefieren políticas como el control de crecimiento porque benefician a los actores locales existentes. En los estudios de gobernanza regional, Gerber y Gibson (2005) encuentran que el secreto de los nuevos arreglos de gobernanza es encontrar el balance entre intereses regionales e intereses locales. Su estudio sugiere que para los actores públicos locales que participan en consejos regionales hay un problema de representación y elección relacionado con las maneras de alinear las preferencias de los intereses locales representados y sus propios comportamientos y preferencias, por lo cual se espera que los actores

locales asuman posiciones cercanas al votante medio local. En un estudio de los casos de Alemania y Polonia, Bernhard (2005) encontró que las preferencias institucionales de los actores cambian cuando cambian sus circunstancias políticas.

Por su parte, Alvarado (2000) hace un estudio del federalismo mexicano y propone que los representantes populares olvidan los intereses locales que los eligieron y deciden apoyar los lineamientos del partido. Esto conduce a una especie de federalismo partidista que determina el tipo de políticas aprobadas.

4.6.3. Contexto socioterritorial y elección institucional

Dado que el apoyo a cada política implica distribución de costos y beneficios para distintos grupos de interés de carácter local o nacional, cobra sentido preguntarse cuáles actores públicos y por qué estarían dispuestos a apoyar iniciativas de reforma institucional que buscan reasignar a los gobiernos centrales las funciones de mando policial que antes estaban en los entornos locales. La respuesta ofrecida en este trabajo es que ello depende de la experiencia que tienen los actores públicos como representantes populares o de servicio público, la manera cómo se interpreta la situación de seguridad (que determina si la transferencia es vista como pérdida o como ganancia); pero también de la lectura que hacen de su identidad socioterritorial presente y futura, la cual abarca su vida pública y privada, así como los espacios de interacción relevantes para la búsqueda de sus objetivos en ambas esferas de interacción social.

Esta manera de ver la situación conduce al siguiente postulado hipotético: el predominio de identidades socioterritoriales de corte local conduce a los actores públicos a preferir arreglos institucionales que les abren campos de acción local, definen estructuras de poder relativamente autónomas y generan condiciones de creación-apropiación de recursos que resolver en arenas políticas cercanas a los ámbitos de convivencia social individual.

Para poner a prueba este postulado, en este capítulo se analizan los resultados de tres grupos focales que exploraron opciones para la política del Mando Único, y la disposición que podrían tener distintos actores.

4.6.4. Identidades socioterritoriales y posición respecto al Mando Único

Para elegir si apoyan o no una iniciativa de Mando Único Policial que concentre esta función en el gobierno estatal y la retire de los gobiernos municipales, los actores públicos locales deben considerar sus circunstancias personales, que incluyen su experiencia política, su identificación con los patrones locales de organización del poder político y la magnitud de los problemas de inseguridad prevalecientes en el municipio. Estos tres elementos configuran disposiciones más o menos favorables.

En el cuadro 4.3 se presenta una síntesis de las preferencias institucionales de los participantes en los grupos focales y el uso de aspectos socioterritoriales como justificación de su disposición a apoyar la iniciativa de Mando Único. En él sobresale que más de la mitad de los participantes justificaron sus preferencias usando aspectos de tipo socioterritorial. De ellos, sólo uno, que provenía de una experiencia como actor público a nivel municipal, no usó este tipo de argumentación.

Cuadro 4.3. Preferencias institucionales e identidad socioterritorial			
Tipo de municipio en el que vive	Experiencia de gobierno	Disposición respecto al Mando Único	Justificación de tipo socioterritorial
Pequeño y alejado de la zona metropolitana (Tecalitlán)	Por elección local	No	Sí
Pequeño y alejado de la ZMG (Ahualulco de Mercado)	Por elección local	No	Sí
Pequeño y alejado de la ZMG (Tecalotlán)	Por elección local	No	Sí
Metropolitano (Ixtlahuacán de los Membrillos)	Por elección local	Sí	Sí
Pequeño y relativamente cercano a la ZMG (El Arenal)	Funcionario local	Sí	Sí
Metropolitano	Funcionario estatal	No	No
Pequeño y relativamente cercano a la ZMG (Cocula)	Funcionario municipal	Sí	Sí
Metropolitano	Funcionario estatal	Sí	Sí
Metropolitano (Tlajomulco de Zúñiga)	Funcionario municipal	Sí	Sí

Continúa...

Tipo de municipio en el que vive	Experiencia de gobierno	Disposición respecto al Mando Único	Justificación de tipo socioterritorial
Mediano y relativamente cercano a la ZMG	Ninguna	Sí	No
Mediano y relativamente cercano a la ZMG (Tepatitlán)	Por elección local	Sí	Sí
Metropolitano	Funcionario federal	Sí	No
Metropolitano	Ninguna	Sí	Sí
Metropolitano	Funcionario estatal	Sí	No
Metropolitano	Funcionario federal/local	Sí	No
Metropolitano	Funcionario estatal	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base en la participación de actores públicos en grupos focales.

La oposición más clara al Mando Único Policial fue expresada por actores con experiencia como presidentes de municipios alejados de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG). De los cuatro presidentes municipales que participaron, tres expresaron su oposición a dicha medida aduciendo diversos argumentos relacionados con la manera como dicha iniciativa cuestiona o, en el mejor de los casos, reestructura el poder del presidente municipal. El cuarto presidente no tuvo esta misma disposición, pues su experiencia de gobierno es sustancialmente diferente ya que su municipio está más expuesto a dinámicas externas provocadas por su convivencia con la ZMG. De esta manera, aunque expresó sus dudas sobre la efectividad de una nueva organización central y los impactos que tendría en aspectos como derechos humanos y corrupción, consideró que la magnitud del problema rebasaba al municipio.

Quienes comparten la perspectiva adversa al Mando Único Policial ven las fuerzas estatales, e incluso las federales, como ajenas al contexto local y como intervenciones directas que limitan el grado de autonomía municipal. Algunos de los impactos identificados como adversos son la pérdida de control de recursos que actualmente se manejan localmente, la manera como se hacen las campañas políticas y el cambio en la relación entre la población local y el gobierno municipal. El cambio, se argumentó, contribuiría a una mayor pérdida de respeto de los ciudadanos a las autoridades locales.

Una línea de discusión fue el impacto del cambio en el papel del presidente municipal. No se trata sólo, sugirieron incluso quienes votaron a favor, de reasignar las funciones de policía al gobierno estatal, sino que es necesario “reescribir el papel que debe desempeñar el presidente” pues “en qué posturas entonces quedan las facultades del presidente municipal”. En el extremo, uno de los opositores a la medida exclamó: “¡Nosotros no queremos que venga el Estado al Pueblo!”.

4.6.5. El peso de la convivencia con el centro del poder

Una circunstancia socioterritorial de corte central es aquella en que los actores políticos individuales deben estar más atentos al peso de grandes intereses en la definición de carreras políticas y de oportunidades económicas. Una experiencia cercana a esta circunstancia favorece la disposición a apoyar el Mando Único Policial. Todos los participantes que provenían de los municipios metropolitanos expresaron su disposición a apoyar la medida. Sus líneas de argumentación giraban en torno a los siguientes elementos: eliminar las desigualdades entre municipios centrales y periféricos, la gravedad y complejidad de la situación de inseguridad y la necesidad de homologar las condiciones de trabajo y seguridad de los agentes de policía.

La convivencia con el centro del poder influye en las preferencias institucionales de los actores públicos de diversas maneras. Crea la expectativa de ser parte directa de procesos de toma de decisiones que tienen lugar en arenas políticas centrales, permite identificar mejor la conveniencia de transferir el costo de la prevención del delito a instancias gubernamentales estatales, crea la expectativa de obtener los beneficios políticos de tener un territorio más seguro y abre la posibilidad de ocupar puestos públicos o de elección popular a nivel central o en otros municipios de la región metropolitana. En contraparte, quienes se perciben alejados del centro del poder plantean un escenario en el que los intereses locales no son favorecidos, lo cual se refleja en sus propias expectativas. Algunas expresiones que sugieren este tipo de racionalidades son:

Me tocó vivir el fenómeno de la primera Agencia del Ministerio Público, todos los problemas los mandábamos para allá (participante en grupo focal).

En el transcurso del tiempo he visto diferentes maneras en las que han reorganizado la policía y siempre se le ha dado mayor enfoque a la zona metropolitana en cuanto a recursos y no toman en cuenta cómo en los municipios se ha multiplicado la población y a la vez requieren mayor apoyo. Deben ser equitativos los salarios entre policías (participante en grupo focal).

4.7. Mando Único y autonomía municipal

Un problema del diseño organizacional del gobierno mexicano es que nunca ha tenido un sistema capaz de ofrecer seguridad a todos los habitantes del país, independientemente de donde vivan. Mientras que los problemas de seguridad

de lugares aislados, lejanos o marginados se mantuvieron como un asunto estrictamente local, casi cotidiano, no se percibía un problema de seguridad nacional. Con el advenimiento del crimen organizado ha cambiado la lectura geopolítica de la inseguridad y de los instrumentos para resolver el problema que representa. Las zonas grises, menos protegidas, son un problema mayor ahora porque son usadas como plataformas para la articulación de redes de criminalidad que pueden extenderse más allá de sus ámbitos locales o de las fronteras nacionales.

La existencia de este problema obliga a los actores públicos a preguntarse si un cambio organizacional como el buscado con la iniciativa de Mando Único Policial se reflejaría en más seguridad o se convertiría en una nueva edición de la desigualdad en la protección ofrecida por el Estado mexicano a sus ciudadanos. El modelo previo a esta iniciativa, basado en el otorgamiento de fondos mediante el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), no ha dado los resultados que se esperaban, por lo cual se justifican las dudas sobre la pertinencia de un nuevo programa de seguridad más centralizado, como el que plantea la iniciativa de Mando Único Policial.

Una duda que permea el debate de la iniciativa de Mando Único es el grado en que su aprobación mina la autonomía del municipio. Desde la presentación de la iniciativa en 2010, en el debate han participado múltiples voces que argumentan en un sentido u otro, y las opiniones trascienden la filiación partidista. Por ejemplo, en octubre de 2010, alcaldes de todo el país del PAN, el PRI y el PRD demandaron al Senado que considerara la medida como atentatoria contra la autonomía municipal.¹¹

Los temas de arraigo local y autonomía son justificantes valiosos para quienes se identifican con las iniciativas de ley que favorecen los intereses locales. Aquellos que tienen dudas sobre la operatividad del Mando Único Policial consideran que el arraigo local es fundamental en la construcción de un país seguro. Desde esta perspectiva se considera que el Mando Único rebasa la figura y autoridad del presidente, que vulnera seriamente la autonomía municipal. Algunos piensan que es una iniciativa que trastocará los recursos económicos del municipio; además de que el presidente perdería poder, se debilitaría el municipio.

Sobran argumentos sobre esta visión de un Mando Único. Por ejemplo se comenta, en un sentido un tanto crítico, que muchos de los directores de seguridad pública no son originarios del municipio, con lo cual no conocen a éste ni sus problemas. Se pone en duda que puedan actuar con legalidad porque no tienen el arraigo y porque se supone que partirán después de dejar el cargo. Los actores públicos que participaron en los foros consideran que, lejos de beneficiar a los

¹¹ Véase “Mando Único atenta contra autonomía municipal: Fenamm”, *El Economista*, 20 de octubre de 2010. Consultado en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/20/mando-unico-atenta-contra-autonomia-municipal-fenamm>

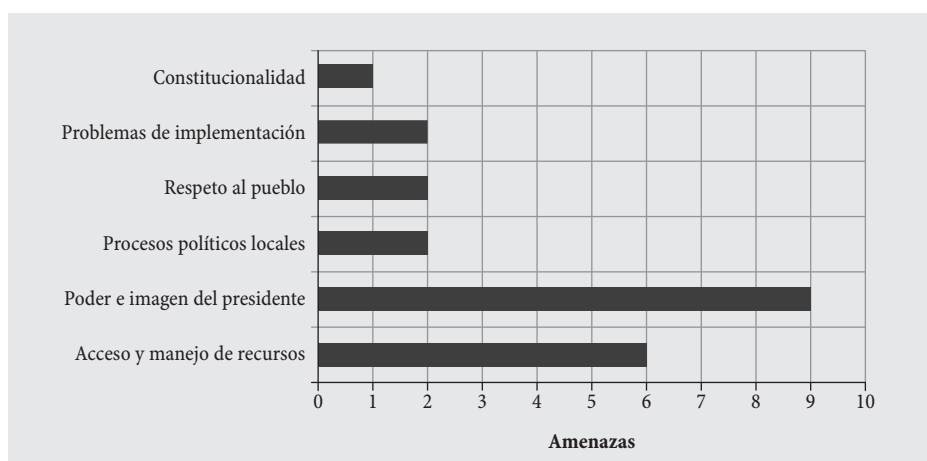
municipios pequeños, el Mando Único Policial beneficiará a ciudades más grandes, como ocurrió con la experiencia de la policía metropolitana en Guadalajara y demás ciudades conurbadas en los comienzos de la década de los noventa del siglo pasado.

En el tema de la autonomía municipal, los actores consideran que es necesario tomar en cuenta al alcalde. Para ellos una ley que lo deje fuera de las decisiones sobre la policía municipal debilitaría tanto su autoridad como el poder del municipio. La experiencia en materia presupuestal es que no hay equidad en el reparto del dinero y que las ciudades grandes normalmente salen más beneficiadas que las pequeñas. De esta experiencia se infiere que lo mismo acontecería con el Mando Único. En caso de aprobarse esta ley, los municipios también verían acortados sus presupuestos, sobre todo aquellos de los municipios más chicos. Los actores creen que un Mando Único no es lo conveniente ni para el presupuesto del municipio ni para el fortalecimiento de la autonomía municipal ni para el poder del presidente.

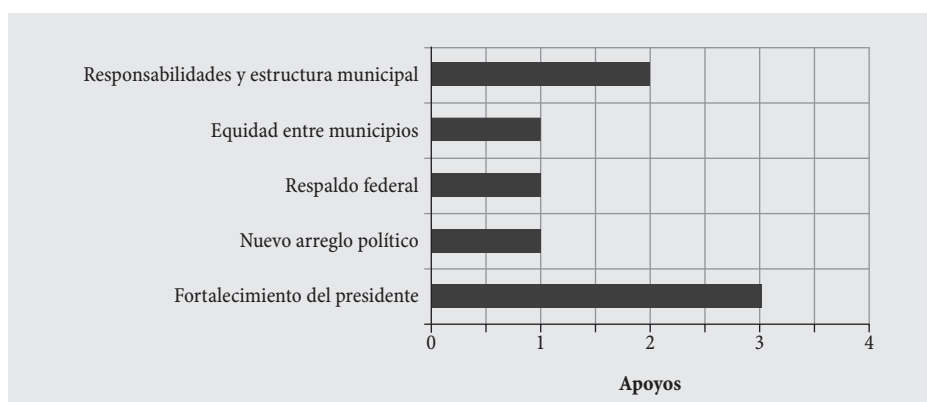
Entre las interesantes propuestas de los actores destaca la que sugiere que exista una forma de coparticipación con el Mando Único y la autonomía del presidente para combatir los delitos en beneficio del ciudadano. En otras palabras, se pide que haya intervención del presidente municipal en el mando; esta propuesta incluye buscar cómo sería esta codependencia entre los poderes estatal y municipal.

Por otra parte, los presidentes municipales no quieren perder el feudo o poder local en esta materia. Hasta ahora pueden intervenir en la policía con el nombramiento del director de seguridad pública y de los elementos policiacos, lo cual perderían con el Mando Único. Ellos son la autoridad a la que acuden normalmente los ciudadanos en asuntos de seguridad; pueden resolverlos, otorgar prebendas o dar facilidades a sus gobernados. Con el Mando Único ya no tendrían injerencia en ella. Además, los presidentes municipales no quieren ser supervisados (pasar de ser jefes a vigilados). En un comentario crítico a la posición adversa que podrían presentar algunos presidentes municipales, un participante afirmó que le temen a la idea de perder el privilegio de tener los policías al servicio de su familia para que pasen al servicio de la comunidad.

Los participantes en los grupos focales plantearon varias dudas sobre los impactos que tendría el Mando Único en la autonomía del municipio, y más concretamente, en el papel del presidente municipal; las reacciones fueron muy variadas. Para presentar los resultados se procesó la información otorgando valores de uno a cada una de las expresiones que indicaran la percepción de amenazas o de apoyo a la autonomía municipal, independientemente de cómo fuera interpretada esta característica del arreglo constitucional, o de la posición que quien hacía la expresión tuviera al respecto. Todos los participantes expresaron por lo menos una declaración relacionada con el tema. En total se registraron treinta expresiones claramente identificables como indicadoras de percepción de amenaza o apoyo, de las cuales el 36 por ciento corresponden a percepciones de amenaza y el 64 por ciento a percepciones de amenaza.



Gráfica 4.2. Importancia de las amenazas a la autonomía percibidas por participantes (frecuencias).
Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.



Gráfica 4.3. Importancia de los apoyos a la autonomía percibidos por participantes (frecuencias).
Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.

Los actores tienen claro que la ciudadanía no está completamente informada ni estaría de acuerdo totalmente en apoyar una iniciativa de esta índole, por ello expresan que la decisión del Mando Único debe surgir en una consulta pública y no debe ser tomada por el presidente municipal. Para ellos es muy importante la participación ciudadana y escuchar también a los líderes sociales. En este mismo sentido, escuchar a los ciudadanos también ayudará a sensibilizarlos para que en determinado momento la apoyen y, además, los presidentes municipales se puedan legitimar.

En estos términos, se ve como indispensable que el ciudadano participe y tenga corresponsabilidad en la decisión tomada, incluirlo en la iniciativa. El ciudadano

puede ser visto en dos etapas de consulta: a) de información, y b) donde se le tome en cuenta sobre el Mando Único para recabar sus propuestas. Se considera que el ciudadano debe tener información para conocer sus ventajas y desventajas como tal. De aquí surge la propuesta de un consejo ciudadano de vinculación al tema de seguridad con facultades de supervisión, lo que permitiría un mayor control en esta nueva dinámica, otorgándole determinaciones impositivas y con sanción.

Los actores regionales plantean que es más adecuado un mando regional y están de acuerdo en que el sistema de seguridad debe replantearse en todos sus términos, pero tienen serias dudas de que el Mando Único pueda ser una opción porque no creen que esto mejore la seguridad.

Cuadro 4.4. Distribución de observaciones de participantes por grupo focal y tema

	Identidad socioterritorial		Lealtad partidista		Confianza organizacional	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Grupo focal 1	39	36	10	18	24	16
Grupo focal 2	24	35	3	9	23	25
Grupo focal 3	11	30	4	10	10	19
Total	74	101	17	37	57	60

Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.

Como se puede ver en el cuadro 4.4, que contiene todas las opiniones que vertieron los participantes en los grupos focales en el tema de identidad socioterritorial, no es mucha la diferencia entre quienes están en contra y los que están a favor. En el primer grupo focal hay 39 opiniones a favor y 36 en contra.

Si se analizan a fondo las opiniones de este primer grupo, del que se esperaba una negativa contundente al Mando Único, no es así aun cuando en él se encuentran presidentes y expresidentes municipales, que son los actores sociales con más reticencias a los cambios porque ellos son quienes perderían poder, recursos económicos y gestión. Al analizar a detalle sus repuestas se puede concluir que no hay un rechazo contundente y que en el fondo estarían de acuerdo con este tipo de iniciativa.

En el segundo grupo focal, en el que participaron mandos policiacos, la diferencia entre quienes se mostraron a favor (24) y aquellos que se manifestaron contra el Mando Único (35) fue más notoria en el subtema de identidad socioterritorial. Estos resultados reflejan rasgos característicos de actores que no coinciden con una política centralizada en la que estos mandos policiacos ya no tendrán un cargo de directores, sino que su jerarquía resultará afectada porque pasarán a ser mandos medios y ya no serán el centro de atención inmediata ni tendrán un solo

jefe, el presidente municipal. Además, de ser más visibles actualmente en una sola población, pasarían al anonimato porque tendrían diversas adscripciones y muy difícilmente estarían entre los mandos principales. Porque estos actores también ven disminuido su poder, en su mayoría rechazan la política pública del Mando Único.

En este mismo subtema de identidad socioterritorial, la mayoría de los integrantes del tercer grupo focal emitió opiniones en contra del Mando Único, con 11 a favor y 30 en contra. Al desmenuzar sus opiniones encontramos datos interesantes; aunque era de esperar que la mayoría apoyara el Mando Único, pues se trata principalmente de funcionarios estatales o federales, en realidad es el grupo que más abiertamente votó en contra del mismo. Ello se debe a que aun cuando ven a los policías locales como faltos de experiencia, inclinados a la corrupción y rezagados en tecnología, armamento y capacitación, la mayoría creen que es mejor continuar con una policía local.

En este subtema, sumando las menciones del Mando Único en los tres grupos focales, se obtienen 74 a favor y 101 en contra, lo cual significa que ni una ni otra propuesta —adoptar el Mando Único o continuar con el esquema tradicional— obtiene una mayoría contundente. El Mando Único plantea serias dudas, que ya han sido mostradas en todo este capítulo y fueron discutidas por los participantes en los grupos focales.

En el aspecto de la lealtad partidista fueron variadas las opiniones de los actores respecto a la posible influencia del partido en su preferencia. Hubo diez opiniones en este sentido, pero se expresaron 18 en contra de esta posibilidad. Es decir, los actores no atenderían un modelo de lealtad partidista en el tema del Mando Único. En este análisis detectamos que hay pluralidad de opiniones pues los actores pertenecen a los principales partidos políticos con presencia en Jalisco, y algunos de ellos no tienen definición política o partidista. Es lógico pensar que quienes muestran mayor lealtad partidista son aquellos que se identifican con el PRI, según se pudo constatar en este ejercicio.

Con respecto al segundo grupo focal, la votación fue de tres a favor y nueve en contra, y es lógico pensar que en él hay menos militantes partidistas que en el primero, que incluye a presidentes y expresidentes municipales. En este caso la mayoría de los actores del grupo focal está compuesta por mandos policiacos, que suelen ser ajenos al tema partidista en su mayoría o no tienen una tradición en tal sentido; en consecuencia, se puede concluir que no son proclives a pensar que esta iniciativa tendrá éxito en manos de los políticos o por indicaciones de los partidos.

Por último, el tercer grupo focal tiene una votación de cuatro a favor y diez en contra, lo que hace pensar en la existencia de una gran desconfianza en la capacidad de los políticos de llevar a buen puerto esta iniciativa. Los participantes creen que debe haber otras formas de lograr acuerdos. En conclusión, en el subtema de lealtad partidista la votación de quienes están a favor de que los partidos políticos tengan injerencia y puedan resolver esta iniciativa es de 17 opiniones a favor y

en contra. En este rubro, de acuerdo con los participantes en el grupo focal, se puede concluir que tampoco desde la lógica de los partidos políticos tendría éxito la iniciativa multicitada.

Cuadro 4.5. Distribución de opiniones y disposición a apoyar la iniciativa de Mando Único Policial por participante							
Persona	Identidad socioterritorial		Lealtad partidista		Confianza organizacional		Disposición final expresada
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	
1	6	4	3	3	2	3	En contra
2	12	4	1	3	6	2	En contra
3	9	16	4	6	5	7	A favor
4	6	4	0	2	5	1	En contra
5	5	7	0	4	4	3	A favor
6	1	7	0	0	3	3	A favor
7	3	7	0	3	2	5	A favor
8	5	5	1	2	3	5	A favor
9	5	4	0	1	6	0	En contra
10	2	5	0	1	1	6	A favor
11	4	7	1	2	5	5	A favor
12	2	5	0	4	2	1	A favor
13	1	6	3	4	2	3	A favor
14	3	3	0	3	2	3	A favor
15	4	6	0	0	3	4	A favor
16	0	10	1	0	0	7	A favor

Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.

En el cuadro 4.5 se pueden apreciar las opiniones de los integrantes de los grupos focales de manera más amplia. Encontramos que las opiniones están divididas y que el Mando Único no es una solución que los participantes consideren como la más valiosa. Aun cuando se manifestaron a favor o en contra de la propuesta, en el análisis de las respuestas se puede ver que no apoyan completamente la opinión expresada por ellos mismos. Es decir, si bien un participante pudo manifestarse a favor, sus respuestas reflejan también disensiones. Es notorio que las respuestas no son contundentes.

En el tema de identidad territorial es en el que más opiniones y participaciones hay, porque es el más arraigado entre los participantes. Es entendible que

presidentes y expresidentes municipales tengan cierta aversión a políticas públicas del tipo del Mando Único. Algunos ven esta iniciativa como una amenaza para el ejercicio del poder, pero quienes son partidarios del mismo consideran que es justificable porque la inseguridad también tiene que ver con el poder sin restricciones de un presidente municipal, sobre todo tratándose de un país donde la impunidad es el reto que vencer.

En el tema de lealtad partidista hay menos opiniones, lo que también tiene una explicación: por un lado, varios participantes eran ajenos al tema político, y por ende estaban más allá de los partidos en turno en el gobierno; por otro, los participantes están más apegados a la institución que a los cambios. A estas explicaciones se suma el hecho de que las opiniones de los actores se vertieron en un contexto en el que ya se sabía que habían terminado 18 años de gobierno panista y había ganado las elecciones de nueva cuenta el PRI. Con ello se esperaba una versión distinta de disciplina o lealtad partidista, incluso los participantes con experiencia política de inmediato coincidieron en ver a este partido en el poder y asociarlo más que a cualquier otro a la disciplina partidista. De esta manera, auguraron que si la iniciativa se impulsaba desde este partido en el gobierno, el Mando Único podría tener éxito.

En la confianza organizacional encontramos respuestas variadas. Lo anterior vuelve a reforzar la idea de influencia del contexto social del último lustro, en que los medios de comunicación y el gobierno han mantenido una campaña de “guerra” contra la delincuencia organizada. Con ello se ha forjado una idea de convicción respecto a la viabilidad del Mando Único como opción razonable para combatir este flagelo. Al hacer un análisis específico de estas respuestas se observó que en el fondo los participantes no están del todo convencidos de que esa es la mejor política pública para lograr la seguridad.

4.8. Conclusiones

En este capítulo se muestra que las preferencias institucionales de los actores públicos tienen relación directa con los contextos socioterritoriales en los que ellos viven y el tipo de expectativas que dichas circunstancias les generan respecto al proceso de prevención del delito, las capacidades de los municipios y las expectativas de participación política. No obstante, la proporción de votos en contra del Mando Único es menor que la esperada de acuerdo con la estructura de los grupos focales, en los que había más actores provenientes de gobiernos locales. De manera muy clara, se puede ver que los actores políticos con experiencia electoral en municipios presentan una oposición al Mando Único más marcada que los funcionarios municipales.

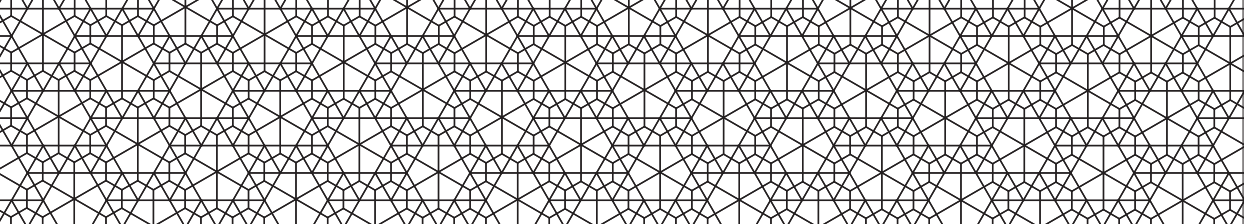
A este respecto, conviene señalar que los dos tipos de actores que mostraron más entusiasmo sobre la pertinencia de la aprobación de esta iniciativa fueron aquellos que por su edad, su origen metropolitano y su experiencia profesional pueden esperar nuevas posiciones públicas. Es decir, se trata de personas a quienes la existencia de un régimen de Mando Único Policial podría traerles más beneficios que costos. Mientras tanto, entre los actores más críticos de la medida se encuentran personas cuyo contexto socioterritorial municipal y experiencia en el ámbito público, así como su experiencia con fuerzas de policía estatales y federales, les sugería que un Mando Único Policial puede dejar a actores locales como ellos con menos poder, más expuestos a las críticas de la ciudadanía local y, sobre todo, con menos recursos y capacidades para impulsar sus propias carreras públicas.

Lo anterior sugiere que tanto los contextos socioterritoriales como las experiencias políticas que en cada contexto se desarrollan moldean la racionalidad de los actores públicos e influyen en sus preferencias institucionales respecto a arreglos más o menos centralistas. Para explorar con más detalle el peso de las racionalidades de tipo político, en el siguiente capítulo se presentan las relaciones entre preferencia electoral y lectura del papel de los partidos políticos en los procesos de toma de decisiones.

Bibliografía

- ALVARADO, M. ARTURO. 2000. "El viejo y el nuevo federalismo: del presidencialismo unipartidista al federalismo partidista". En Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coords.). *El nuevo federalismo en América del Norte*. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, pp. 505-560.
- ARNOLD, R. DOUGLAS. 1981. "The local roots of domestic policy". En Thomas E. Mann y Norman J. Ornstein (eds.). *The new congress*. Washington, D.C.: American Enterprise, pp. 250-87. Consultado en <http://www.princeton.edu/~arnold/research/LocalRootsDomesticPolicy.pdf>
- BERNHARD, MICHAEL. 2005. *Institutions and the fate of democracy: Germany and Poland in the twentieth century*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CALDERÓN HINOJOSA, FELIPE. Iniciativa de Mando Único Policial enviada al Senado de la República el 6 de octubre de 2010. Consultada en http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Iniciativa_de_Mando_Unico_Policial
- CASAR, MARÍA AMPARO. 2008. "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006". *Política y Gobierno*, vol. xv, núm. 2, pp. 221-270.

- CORTÉS GÓMEZ, CARLOS F. 2008. "La técnica del focus group para determinar el diseño de experiencias de formación". En Patricia Hernández Salazar (coord.). *Métodos cualitativos para estudiar a los usuarios de la información*. México: UNAM, pp. 33-60.
- FEIOCK, RICHARD C. 2006. "A political market explanation for policy change". Versión actualizada de ponencia presentada en el congreso anual de la American Society for Public Administration, Milwaukee, 2005. Consultada en http://localgov.fsu.edu/publication_files/Policy%20Change_RF.pdf
- GARCÍA DIEZ, FÁTIMA. 2006. *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: CIBDOB Edicions. Documentos CIBDOB, núm. 14.
- GERBER, ELISABETH R. Y CLARK C. GIBSON. 2005. *Balancing competing interests in American regional governance*. Consultado en http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Growth%20Manag/Gerber_Gibson_Regional_Governancer.pdf
- KALYVAS, STATHIS N. 2006. *The logic of violence in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- "MANDO ÚNICO ATENTA CONTRA AUTONOMÍA MUNICIPAL: FENAMM", *El Economista*, 20 de octubre de 2010. Consultado en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/20/mando-unico-atenta-contra-autonomia-municipal-fenamm>
- MONSIVÁIS, C. ALEJANDRO. 2012. "Las preferencias institucionales de los legisladores: evidencia sobre el caso mexicano". *Confines*, vol. 8, núm. 15, pp. 49-75. Consultado en <http://confines.mty.itesm.mx/articulos15/preferenciasinstitucionales.pdf>
- POSAS, MARIO. 2011. *Una mirada sobre y desde la juventud: grupos focales de jóvenes y adultos*. Tegucigalpa: PNUD.
- PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. 2011. *Libro electrónico*. Información interna, Guadalajara, Jalisco.
- RITCHIE, JANE Y LIZ SPENCER. 2002. "Qualitative data analysis for applied policy research". En Michael Huberman y Mathew B. Miles (eds.). *The qualitative researchers's companion*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 305-330.
- SÁNCHEZ OROZCO, VÍCTOR MANUEL. 2013. *Preferencias institucionales de actores públicos en la aprobación de reformas legislativas. Un modelo multidimensional acerca del apoyo al Mando Único Policial en Jalisco*. Tesis de maestría en políticas públicas de gobiernos locales, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- VERDUZCO CHÁVEZ, BASILIO. 2012. *La geopolítica de la inseguridad en México, transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



CAPÍTULO 5

Racionalidad política y confianza institucional en el diseño de mandos policiales¹

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO

5.1. Introducción

En este capítulo se explora la importancia de la racionalidad política y la confianza institucional como determinantes en la elección institucional de los actores públicos. El estudio empírico de preferencias mediante el método de grupos focales sugiere que ambos son elementos importantes en la manera como los actores públicos locales analizan las consecuencias de sus decisiones y las implicaciones que pueden tener las reformas constitucionales para la delimitación de sus propios imperios de poder.

La racionalidad política, en su sentido amplio, puede ser definida como la búsqueda de satisfacción de intereses que procura un actor político, sea éste individual o colectivo, y puede ser estudiada a distintos niveles (García, 2006; Zurbriggen, 2006). Auat (2003) propone que para un individuo la racionalidad política es una forma de racionalidad práctica que necesita como referente explicativo un contexto objetivo, el cual es compartido con otros que pueden evaluar el sentido o la finalidad de las acciones.

De esta manera, el ejercicio de la racionalidad política supone un contexto significativo, la deliberación pública, la toma de decisiones, e implica trascender el punto de vista individual. Lo anterior indica que la racionalidad política se hace

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue incluida en el trabajo *Preferencias institucionales de actores públicos en la aprobación de reformas legislativas. Un modelo multidimensional acerca del apoyo al Mando Único Policial en Jalisco*, presentado en mayo de 2013 por el autor como tesis para optar por el grado de maestro en políticas públicas de gobiernos locales en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

en referencia a valores, bienes o fines de la acción y está rodeada por arreglos institucionales que configuran la posibilidad de interacción social. La búsqueda de utilidad política es una acción racional de los actores públicos, sean éstos individuos u organizaciones. De acuerdo con Bates (1988), los gobiernos eligen las opciones de política que les reportan más utilidad política. Por esta razón, los gobiernos tienden a invertir en más proyectos de los que su presupuesto les permite, pues tratan de asegurar que los oficiales de cada uno de los distritos o unidades administrativas cuenten con el respaldo político local.

García (2006) hace un análisis de las preferencias institucionales de los actores políticos para estudiar las reformas electorales en América Latina y advierte que en los estudios empíricos es necesario distinguir entre las preguntas sobre los contextos donde se opta por alguna reforma y las preguntas sobre el sentido y la intensidad del cambio. Según esta autora, el vínculo que establecen los individuos con los partidos como actores políticos individuales y colectivos es la relación entre ambos en condiciones de incertidumbre. Un postulado teórico que ayuda a entender la construcción de preferencias sugiere que los cambios en las asimetrías de poder son un detonante de reformas, por lo que los cambios ocurridos en los sistemas de partidos llevan a los actores a revalorar los beneficios distributivos de una institución.

La elección institucional es restringida por el sistema electoral de referencia, en el que existen intereses predefinidos y una distribución previa del poder. García se suma a quienes consideran que la elección institucional es “producto de acciones estratégicas tomadas por actores políticos clave en situaciones de incertidumbre” (García, 2006: 5); pero ella no se conforma con los supuestos teóricos y propone la necesidad de analizar empíricamente las intenciones y relaciones de intenciones entre actores relevantes, de manera que sugiere la necesidad de estudiar “sus intereses tal como son percibidos por éstos (los actores); su conocimiento de la situación, como de las consecuencias probables de distintos cursos de acción posible y la distribución del poder entre ellos” (García, 2006: 7). Se trata de definir a los actores en función de sus actitudes hacia el cambio y la intensidad del cambio procurado. Si bien el interés racional es un componente en la conformación de preferencias institucionales, hay factores personales e ideológicos que influyen en los posicionamientos personales de los actores.

En consecuencia, estos factores llevan al actor público a comprometerse con un cambio determinado. Para García los partidos políticos son actores públicos pero no actores unitarios; en este sentido, considera necesario “descender a nivel individual para dar cuenta de la articulación de las preferencias institucionales” (García, 2006: 18-19), lo que conduce a un análisis multinivel: el contextual del país, el del partido y el individual.

Monsiváis (2012) sigue este enfoque de investigación para evaluar las preferencias institucionales de los legisladores mexicanos, que considera influenciadas por la posición relativa del partido en el contexto político-electoral. En su estudio,

los legisladores son actores racionales y estratégicos que toman en cuenta el contexto y las expectativas de desempeño electoral o su relación con el ejecutivo. De esta manera, encuentra que los legisladores del partido en el poder están más a favor de fortalecer los poderes del ejecutivo. Al pasar al plano individual, Moniváis identifica como determinantes de las preferencias institucionales las convicciones normativas con las que un legislador se identifica y las consideraciones estratégicas basadas en cálculos racionales ajustados a determinados contextos. En este enfoque, los arreglos institucionales aparecen como reguladores de comportamientos asociados a la creación de beneficios y costos políticos (los pagos) esperados por los individuos. Lo anterior lleva a la conclusión de que un actor público, en este caso un legislador, lo que más espera es una preferencia alineada a sus expectativas de maximizar oportunidades de votos, escaños y poder.

En este tipo de estudios la preferencia institucional es mediada por el papel del partido como interlocutor en el ámbito público y no tanto en las valoraciones que el individuo hace de su entorno social, su filiación partidista o la relación que tiene con el partido en el que milita. Menos aún se cubren otros aspectos institucionales que moldean su relación con dicho actor colectivo. Esto es entendible porque sólo se intenta explicar las preferencias institucionales de los legisladores activos en el congreso en un momento determinado; pero éstos no son vistos como actores públicos inmersos en contextos socioterritoriales cuya racionalidad es acotada por arreglos institucionales y recursos disponibles limitados. Debido a tal deficiencia, esta literatura no permite identificar con plenitud la relación entre el actor público individual y el actor público colectivo.

La alternativa es usar un concepto más concreto, como el de lealtad partidista, que pueda servir como referente aplicable a tal relación. Este es un concepto más claro y evidente para todo tipo de actor, independientemente de su posición en la estructura partidista de toma de decisiones. La lealtad debe ser vista como un valor socialmente construido no sólo por los arreglos puramente ideológico-políticos, sino por una amalgama de arreglos institucionales y condiciones socioterritoriales. Se trata de ver la lealtad partidista como una institución que facilita la elección y determina la evaluación que hacen los actores concretos de los resultados de su elección, como lo sugiere la corriente del institucionalismo basado en los actores (Zurbriggen, 2006).

De esta manera, es posible llegar al siguiente postulado: la fortaleza de una lealtad partidista conduce a los actores públicos a preferir arreglos institucionales apoyados, respaldados o promovidos por líderes político-partidistas, que pueden o no tener público, pero que son vistos como valiosos o convenientes en la determinación de una carrera en el servicio público.

Para investigar la validez de este postulado, en este capítulo se presentan resultados de tres grupos focales que tuvieron por objetivo conocer y valorar las preferencias institucionales y la disposición de apoyar la iniciativa de Mando

Único Policial entre actores con experiencia pública.² En particular, se recupera lo referente a la relación entre los perfiles políticos o profesionales y la disposición a aprobar una iniciativa que tiende a centralizar el poder en el gobierno estatal.

5.2. Confianza en los partidos

Los actores políticos locales no creen que la discusión acerca del Mando Único Policial deba quedar sólo entre los políticos y los partidos. Ellos señalan que la experiencia ha demostrado la dificultad para que los políticos y líderes partidistas logren ponerse de acuerdo, pues no están predispuestos a negociar para buscar que el partido gobernante quede mal. También creen que los políticos que dirigen los partidos no están preparados en el tema, y consideran que para el avance real de la discusión acerca del Mando Único y su posible aprobación es necesaria la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la discusión, sobre todo de los conocedores del tema.

Los actores locales ven a los partidos políticos como alejados de la realidad y sin un acercamiento con los ciudadanos. Proponen que los políticos y partidos se capaciten en el tema de manera profunda para que puedan participar en su discusión, análisis y posible implementación; a la vez, piden que se dé una interacción amplia con los ciudadanos para que éstos opinen y hagan propuestas que abonen al análisis del tema. Los actores creen que si este asunto se deja en manos de los políticos se politizará y no avanzará.

Se cree que los partidos políticos no van a llegar a un acuerdo en el corto plazo por sus intereses tan encontrados y su falta de voluntad política. Asimismo, se considera que, de inicio, los presidentes municipales se van a oponer porque, como actores regionales, buscan la manera de no perder poder. Se cree que a ellos les interesan las acciones de corto plazo que les permitan seguir en la escena pública, y esta ley va en contra de estos intereses personales y políticos. Sin embargo, los actores participantes en los grupos focales reconocen que un agravamiento de la inseguridad podría llevar a que los presidentes municipales se sientan amenazados de manera contundente, lo que traería un cambio de opinión respecto a la iniciativa.

² La utilidad de esta técnica, la selección de los participantes, sus características y las dinámicas de los grupos focales se describen con detalle en el capítulo 4 de este volumen.

Cuadro 5.1. Distribución de participantes según sus filiaciones partidistas y disposición a apoyar la iniciativa de Mando Único

		Disposición a apoyar la iniciativa	
		A favor	En contra
Partido del participante	El mismo del gobernador en turno*	Leales al partido 1	Disidentes 1
	Otro partido o son neutrales	Colaboradores 11	Contrarios a la iniciativa 3

* El supuesto utilizado en los talleres es que la iniciativa en Jalisco se discutiría con un gobernador del PRI, según los resultados de la elección de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en grupos focales.

5.3. La partidización de los arreglos institucionales

Los participantes en los grupos focales consideran que la partidización de las posiciones respecto a la iniciativa de Mando Único es altamente probable. Por un lado, se reconoce que es difícil la aprobación de la iniciativa actual; pero, por el otro, se coincide en señalar que la evolución de la discusión dependería mucho de la voluntad política del nuevo presidente de la república, esto es, se consideraba que si se convertía en un objetivo del ejecutivo se buscaría su aprobación por todos los medios. Por lo tanto, siguiendo las instrucciones del centro, se veía la posibilidad de que el ejecutivo local tomara como prioritaria la iniciativa y llegara a cabildear para su aprobación. En tal sentido, se consideraba que su aprobación dependería mucho del PRI, recién llegado al poder ejecutivo local y federal.

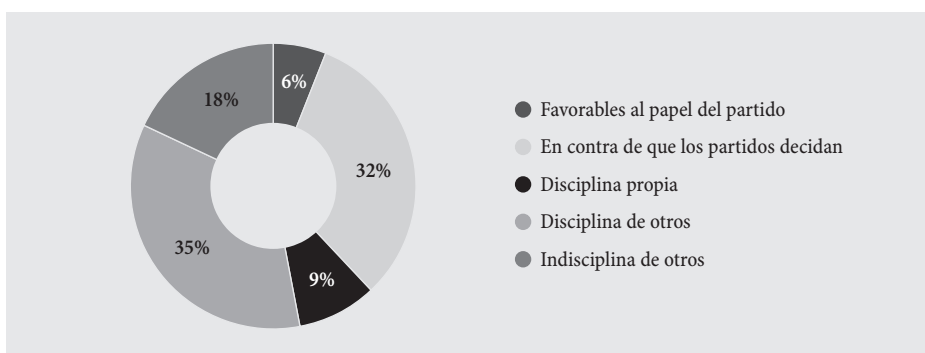
Se consideraba posible una alianza favorable porque originalmente se trataba de una iniciativa planteada por el PAN como gobierno y ahora sería oposición. De esta manera, se estableció que si el PRI la tomaba como prioridad, seguramente se aprobaría, porque en este partido hay más disciplina partidista.

Otros actores del PAN estaban esperando que se les tomara en cuenta y se hiciera cabildeo para convencerlos. Desde estas posiciones es evidente la necesidad de poner en marcha un fuerte cabildeo entre estos actores municipales o regionalistas porque, de entrada, se opondrían a la iniciativa, como lo hicieron en el momento de los grupos focales, pues para ellos más que un beneficio en términos políticos, la iniciativa trata de restar.

Desde su punto de vista, la iniciativa no les ayuda en su carrera política. Pero, en todo caso, se requiere cabildeo y socialización de la iniciativa, de ello y de los paquetes de negociación dependerá que se convierta en ley. El apoyo, si llegara a darse, sería por conveniencia, siempre y cuando estuviera dentro de una negociación en la que también ellos ganaran.

Los actores también consideran que esta iniciativa tiende a politizarse, por lo cual no ha avanzado ni su discusión ni su análisis, aun cuando es una iniciativa progresiva. Desde sus perspectivas, es primordial que los actores regionales y municipales vean que les conviene y es buena no sólo para el municipio, sino también para el futuro político de ellos porque, como se mostró en el capítulo 4, dudan de que en realidad cambien las cosas para mejorar la seguridad. Por lo tanto los presidentes municipales no dejarán ir los recursos que se le destinan ni cederán el poder que les representa el mando policial.

El que también está jugando en contra de la iniciativa es el crimen organizado, y es sin duda el que más se opondrá porque a él va dirigida esta norma y puede, a largo plazo, salir perjudicado. En México si no se crea conciencia y se suman voluntades, esto no va a proceder. En uno de los grupos focales se recordó que en Colombia todo esto funcionó porque hubo un acuerdo de voluntades e intereses entre la fuerza política y el sector privado. Pero se cree que en México no hay voluntad política ni se va a dar hasta que haya consecuencias entre integrantes de la clase política y gubernamental.



Gráfica 5.1. Valoraciones sobre lealtad partidista (distribución porcentual de los comentarios según expectativa de comportamiento de actores).

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de grupos focales.

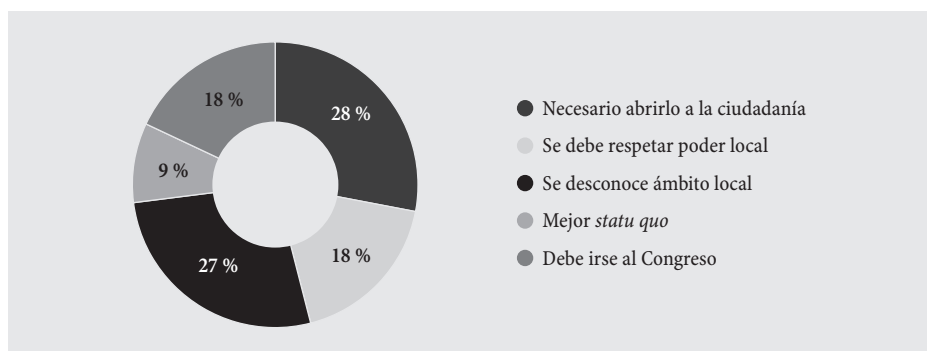
5.4. Valoraciones de lealtad partidista

Con el propósito de conocer el peso dado por los participantes en los grupos focales al tema de la lealtad partidista como determinante de preferencias institucionales, se procedió a identificar frecuencias de comportamientos esperados respecto a la posición del partido, así como razones para esperar comportamientos disonantes con la posición del partido y detonantes de la orientación partidista de preferencias. Con este fin se identificaron los comentarios que mostraban

alguna forma de aceptación, rechazo o que identificaban factores influyentes en orientación partidista. A cada comentario se le dio valor de 1.

Los datos sobre orientación partidista de las preferencias institucionales de los actores locales aportan información de por qué la lealtad al partido no fue identificada en primera instancia como determinante de la disposición a apoyar el Mando Único, expresada por los participantes en la última ronda de intervenciones en los grupos focales. Sobresale que el 35 por ciento de los comentarios de los participantes indican que otros sí relacionarían su disposición de apoyar la iniciativa de Mando Único Policial con intereses partidistas más amplios, pero solamente el 9 por ciento de dichos comentarios revelan una especie de aceptación de que el participante tendría ese comportamiento. Lo anterior es indicador de un problema de confianza en los partidos. Los actores públicos locales no ven en la camiseta partidista el mejor referente con el cual identificar sus preferencias institucionales, pero aceptan que los colores pesen en las elecciones institucionales individuales. Más aún, el 32 por ciento de los comentarios sugiere que entre los actores locales hay disposición a votar en contra de los designios del partido.

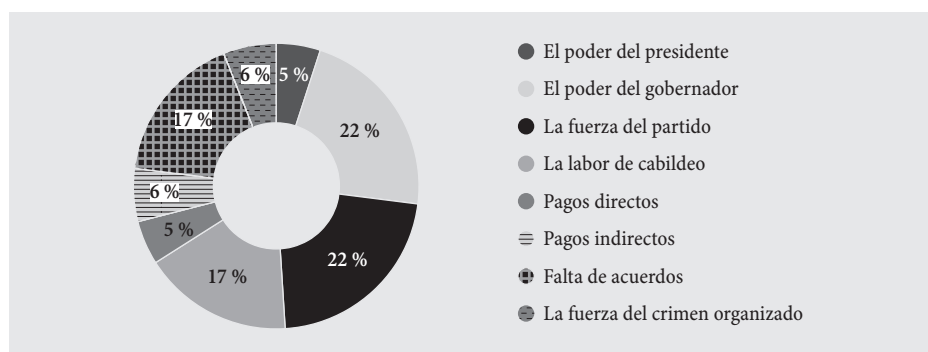
En la gráfica 5.2 se identifican las tres principales razones para hacer comentarios en contra de la influencia del partido en las preferencias institucionales. La primera de ellas es la necesidad de abrir un proceso como éste a la ciudadanía en general (28 por ciento). Las siguientes dos razones indican la existencia de demandas de respeto por lo local; por ejemplo, la segunda razón identificada se refiere al desconocimiento que tienen los partidos del ámbito local (27 por ciento), en tanto que la tercera tiene que ver con a la necesidad del respeto a los poderes locales (18 por ciento).



Gráfica 5.2. Distribución porcentual de las razones para estar en contra de dejar en manos de los partidos la decisión sobre el Mando Único Policial en Jalisco.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de grupos focales.

Un dato que llama la atención en este sentido es que sólo el 5 por ciento de este tipo de comentarios identifican la fuerza del presidente de la república como detonante de la orientación partidista en las preferencias institucionales de los actores locales.



Gráfica 5.3. Determinantes de orientación partidista de preferencias institucionales en actores locales.
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de grupos focales.

5.5. Importancia de la confianza organizacional

La confianza que tienen los individuos en las organizaciones es un aspecto que se evalúa cuando se toma la decisión de apoyar una política pública que contempla un diseño organizacional determinado. Este es un tema central en todas las discusiones filosóficas donde se debate si el Estado debe intervenir en las diversas esferas de la vida privada. Demasiado Estado es visto como una intervención en asuntos que pueden ser resueltos en la esfera privada, ya sea de manera individual o mediante empresas privadas controladas por individuos cuya misión es mantener una organización que responde a las necesidades de los consumidores y están atentos para corregir las fallas de la organización.

En estudios realizados sobre otros temas donde interactúan actores individuales, actores públicos y aparatos del Estado, el asunto de la confianza entre unos y otros es estudiado haciendo referencia a aspectos que contribuyen a fortalecer la confianza, tales como lazos familiares entre individuos y organizaciones, la amistad y camaradería, pero también se refieren a datos duros que revelan la confiabilidad de alguna persona u organización. De esta manera se distingue entre la confianza emocional, basada en el afecto, y la confianza basada en el conocimiento, que se fundamenta en los comportamientos esperados en el desempeño de una función (Koljatic y Silva, 2005).

La confianza organizacional es un concepto un tanto difícil de acotar en un estudio de preferencias institucionales de actores públicos. De acuerdo con Bachmann (2006), la confianza es un mecanismo para resolver la complejidad e incertidumbre y como tal compite con otros mecanismos, como el poder, que en muchas ocasiones es más robusto y menos incierto. Negretto (2001) explica que hay varias fuentes que influyen en las creencias sobre los efectos de las instituciones. Una fuente posible de fundamentación es la información que proviene de la experiencia en arreglos institucionales previos. De esta manera los actores pueden reaccionar en contra de instituciones percibidas como fallidas.

De la literatura sobre confianza en las organizaciones se desprenden importantes implicaciones para el estudio de la confianza organizacional en lo referente a las preferencias institucionales de actores públicos. De acuerdo con Creed y Miles (1996), la confianza se puede producir con base en los procesos de interacción o en las características de una organización, de lo cual deducen que el nivel de confianza en las organizaciones influye en sus estructuras y procesos.

En esta investigación el concepto de confianza organizacional se usa para hacer referencia al grado de confianza que tienen los actores públicos en la capacidad de estructuras centralizadas o descentralizadas de ofrecer seguridad pública en los diversos ámbitos cotidianos de acción de los individuos. En esta dimensión se esperaría que, al enfrentar la decisión de apoyar o no una iniciativa legislativa, el actor público fije su postura en función de su interpretación de la capacidad de una determinada estructura organizacional de hacer cumplir la ley. Es decir, la confianza en la capacidad de la organización del Estado de ofrecer protección a su persona o al tipo de personas con las que cada individuo interactúa cotidianamente. Esto implica decidir acerca del apoyo de soluciones organizacionales del Estado a sabiendas de que la organización seleccionada enfrentará luego las tareas de tomar medidas, crear estructuras y hacer arreglos institucionales de corte punitivo, policial o, en su defecto, implantar soluciones no policiales y preventivas.

La confianza organizacional implica, por lo tanto, tener confianza en el uso de métodos adecuados para resolver el problema de inseguridad. La organización seleccionada debe ser capaz de usar medios alternativos y de elaborar paquetes integrales de prevención del crimen que crean condiciones de tipo situacional que inhiben la necesidad del uso de la fuerza para hacer cumplir la ley y mantener el orden.

De lo anterior se deriva el siguiente postulado hipotético adicional, que guía este trabajo: el predominio de la confianza en organizaciones cuya confiabilidad se basa en la familiaridad y la convivencia cotidiana conduce a los actores públicos a preferir organizaciones de tipo local en las que se puede incrementar la posibilidad de mantener una relación amigable con sus miembros o sus liderazgos.

5.6. Tipo de delitos y funcionalidad del Mando Único

Una duda importante sobre la solución organizacional impulsada con la iniciativa de Mando Único Policial se refiere a la posibilidad de que una gran organización comandada desde las oficinas del gobernador no pueda responder con la misma efectividad frente a todo tipo de delitos. Los participantes en los grupos focales consideran que el Mando Único se formuló para delitos del crimen organizado, pero los delitos menores o no graves, así como los problemas de infracciones o sanciones administrativas, no están pensados para este tipo de mando. Tales problemas son los mayoritarios en el asunto de la seguridad. Estos temas son recurrentes en el municipio y para su principal gobernante, que es el presidente municipal; con el mando único se tendrían que replantear sus facultades al respecto, como se dijo anteriormente.

En esta situación los ciudadanos buscarían cómo corromper y no cumplir porque sería un nuevo esquema de gobernar. Ante ello no habría fortaleza institucional porque se debilitaría el poder del presidente municipal, ya que él dejaría fuera de sus promesas de campaña y de su proyecto de gobierno la seguridad, reconociendo con ello que el nuevo esquema está fuera de los actuales esquemas de campaña y de gobierno del presidente municipal.

Los actores creen que en realidad no habría muchos cambios con la centralización de los recursos económicos y policiales. Perciben que habría problemas operativos para combatir la inseguridad, y la visión sería más centralizada también en este rubro porque no hay certeza de que se destinen al municipio mayores recursos y efectivos. Prevén que aun cuando los salarios de los policías sean homologados y más altos, la situación podría seguir siendo la misma porque no se ha pensado cómo se va a combatir la delincuencia en zonas alejadas de las ciudades grandes, de acceso difícil, que no tienen carreteras y de poca población, pues los efectivos de policía serían los mismos.

5.7. Estimación de indicadores de confianza en el Mando Único Policial

La medición de la confianza resulta complicada en tanto que tiene que ver con un proceso en el cual un actor aprende a confiar en otro, sea éste individual o colectivo. Para ello, Möllering, Bachmann y Lee (2004) identifican tres estrategias principales, una de las cuales se basa en los reportes hechos por actores respecto a su confianza en otros actores (el objeto de su confianza). Para este fin se usa la

escala de Likert.³ El método ha sido criticado porque mide percepciones puntuales de los actores entrevistados, de individuos que basan sus percepciones en experiencias propias y en sus encuentros con individuos u organizaciones. En este caso, para evaluar la confianza expresada por los participantes en la solución organizacional de Mando Único Policial se usaron tres preguntas clave dirigidas a explorar ideas sobre los impactos que tendría la adopción de una solución organizacional más centralizada: grado de seguridad esperado, grado de respeto a los derechos humanos y grado de corrupción esperado.

5.8. Saldo esperado en corrupción

En el grupo focal se señaló que en las policías locales existen muchos esquemas de corrupción, incluso entre los policías existe un código que el mismo presidente municipal ignora. Los policías se ponen de acuerdo para no hablar en caso de alguna queja o denuncia en su contra, y al que habla, lo sacan de la jugada. En este sentido, preocupa la reinvencción que se hace cada seis años del país y el estado y cada tres del municipio. Eso impide el combate eficaz de la corrupción. No existe un control de todos los policías sancionados; mientras que en un municipio se les cesa, en otro se les da de alta para trabajar. Ello ha creado un círculo vicioso.

Se cree que con el nuevo modelo policial la corrupción no se terminaría porque ésta tiene que ver con los salarios y la cultura de la gente. Se piensa que “no tenemos capacidad financiera para una mejora en la policía”. El sentir general de los actores es que no se acabaría la corrupción; cuando mucho se limitaría, pero no se terminaría debido a los usos y costumbres prevalecientes en el entorno social. En este sentido, la corrupción es vista como parte del mismo ciudadano, y como tal, del policía. Para los participantes en los grupos focales hay certeza de que si no se tiene la educación adecuada ni los recursos suficientes será casi imposible combatir la corrupción en los cuerpos de policía.

Para disminuir la corrupción se considera que, independientemente de la iniciativa del Mando Único, se deben ofrecer mejores condiciones laborales para contrarrestar esta situación, entre ellas: invertir en elevar el nivel cultural de los integrantes del cuerpo policiaco, incrementar su salario, capacitarlos mejor, instituir un esquema efectivo de sanciones aplicables a los malos elementos, tener

³ La escala de Likert es ordinal y supone un eje hipotético en el cual es posible ubicar a un involucrado. Se usa en la investigación de política pública para valorar aspectos cualitativos expresados por involucrados en los procesos de política que sugieren una medición, como puede ser la clásica estructura: 5 = muy de acuerdo, 4 = medianamente de acuerdo, 3 = de acuerdo, 2 = poco de acuerdo, 1 = nada de acuerdo o en desacuerdo. Para un estudio donde se usa este tipo de escala, véase Ospina *et al.* (2003).

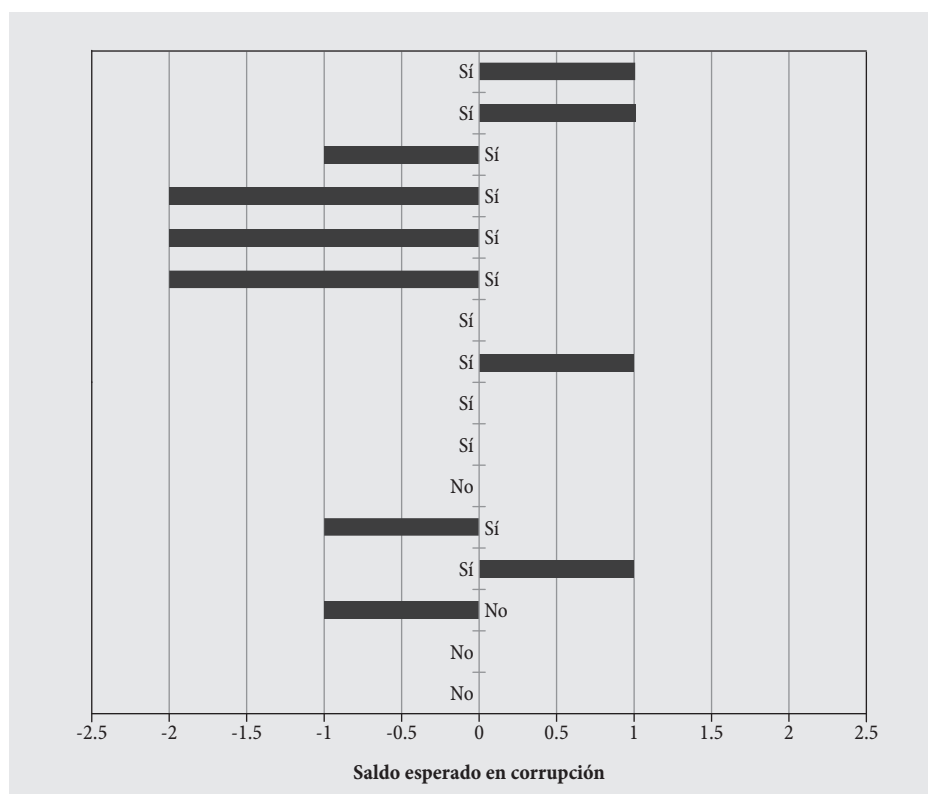
una coordinación intermunicipal e intergubernamental y contar con una base de datos con información del desempeño de los policías para no contratar elementos corruptos.

Para medir las expectativas de los participantes, sus opiniones fueron valoradas usando una escala de 2 (seguridad en impactos positivos) a menos 2 (seguridad en impactos negativos) en donde cero representa la neutralidad. En los resultados presentados en la gráfica 5.4 llama la atención que la mayoría de los participantes desconfían de que la conformación de un Mando Único Policial tenga como resultado una menor corrupción. Sólo el 25 por ciento de los participantes hicieron comentarios que describen una evaluación positiva del impacto del Mando Único en corrupción, pero ninguno se mostró muy convencido de la posibilidad de dichos impactos. En cambio, el 75 por ciento de ellos expresaron su desconfianza en el impacto y emitieron valoraciones que indican que esperarían que la corrupción continúe e incluso se incremente.

De este grupo, tres participantes mostraron tener más seguridad en que los problemas de corrupción se incrementen. Dos de ellos fundamentaron su argumentación pesimista en la existencia de problemas estructurales de las organizaciones de seguridad en México e indicaron que la corrupción reside más en los jefes que en los operativos, de ahí que prevean la necesidad de la vigilancia ciudadana: “el sistema no va a terminar la corrupción... por ello el jefe del Mando Único debe estar vigilado por un consejo ciudadano” (participante en grupo focal).

Esta misma línea de argumentación fue usada por un participante más convencido de las bondades del Mando Único y, por lo tanto, más dispuesto a apoyarla. Según este involucrado el problema de la corrupción no se puede resolver sólo con arreglos organizacionales, sino que tiene que ver con el papel del jefe de la policía, los sueldos, las condiciones laborales y una serie de aspectos que terminan reflejándose en acciones de corrupción. Desde su perspectiva, atacar las raíces del problema implica también que: “El director de la policía debe ser una persona estratégica y no caer en las garras de la corrupción [...] sin embargo, es complicado ponerse en la piel del policía, porque ahora el elemento no sabe con quién se va a topar” (participante en grupo focal).

Otra línea argumentativa usada en este caso sugirió que el grado de corrupción está correlacionado con el tamaño de la organización en la que operan los cuerpos de seguridad, y que el tamaño de un Mando Único Policial se reflejaría en el encarecimiento de la tarifa: “La corrupción incrementará su tarifa. Hay policías honestos y comprometidos, pero si el jefe es corrupto el elemento también” (participante en grupo focal).



Gráfica 5.4. Saldo esperado en corrupción y disposición individual a apoyar la iniciativa de Mando Único Policial.

Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.

El dato más interesante de esta medición de la confianza en la organización de un Mando Único Policial es que, contra lo esperado, las expectativas de una organización que no sólo no resuelve sino que puede incrementar la corrupción no fueron razón suficiente para disuadir sobre una disposición en contra del Mando Único. Si bien es cierto que tres de los cuatro participantes que al final de los foros expresaron estar en contra del Mando Único se mantuvieron neutrales en su valoración de este aspecto, incluso quienes se mostraron más convencidos del posible impacto negativo mostraron su disposición a favor de la iniciativa. Los datos anteriores sugieren que la valoración dominante entre los actores públicos consultados es que si bien puede haber un saldo negativo de corrupción, este es el precio que se debe pagar para tener mayor seguridad.

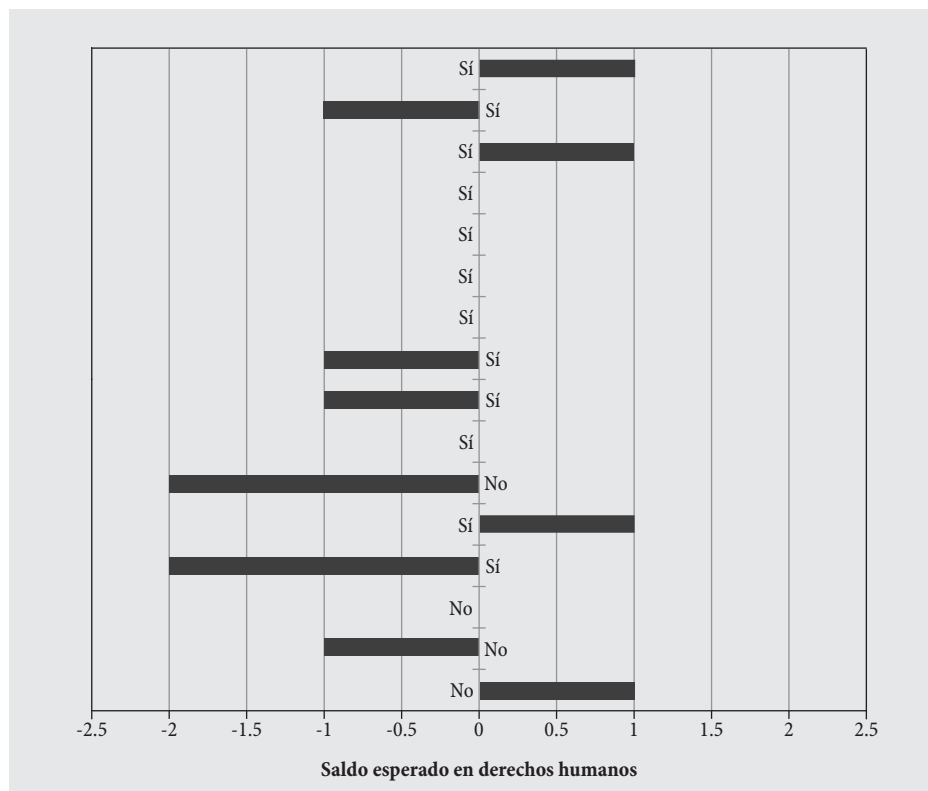
5.9. Saldo esperado en derechos humanos

En materia de derechos humanos, el Mando Único agravaría el problema de la violación de los mismos. Los participantes consideran que, por lo general, las policías locales, por la confianza que se les tiene y su arraigo en la población donde trabajan, muestran más respeto a los derechos humanos; en contraparte, de implementarse el Mando Único, esto traería como consecuencia más violaciones. Desde esta perspectiva, prevén que su implementación requiere un modelo de adaptación ante la ciudadanía, pues la imposición implicaría el rechazo de la sociedad.

Para evitar el incremento en la violación de derechos humanos en el Mando Único, se propone una verdadera capacitación de los elementos policiacos en esta materia, fortalecer los órganos de control interno y externo para vigilar el cumplimiento de los preceptos legales. También se necesita que se apliquen sanciones a los policías que incumplan las normas legales.

La percepción de que en una policía con Mando Único los ciudadanos estarían menos protegidos en materia de derechos humanos porque habría más violaciones se basa en la idea de que tal policía no tendría la misma cultura laboral o de trabajo; por su forma de operar, esta nueva policía carecería de elementos del lugar y tendría rotación de elementos operativos. Contra lo que sucede con los elementos policiacos municipales que son del lugar, están familiarizados con la población, tienen proximidad social y están sujetos al mando, la vigilancia y supervisión del presidente municipal, que en un municipio es la autoridad más cercana y visible para un ciudadano.

El saldo esperado en derechos humanos es ligeramente más favorable que el esperado en materia de corrupción. Sólo el 37 por ciento (6 de 16) de los participantes expresaron algún tipo de evidencia que indicara la expectativa de un saldo negativo en este rubro. Se obtuvieron más respuestas calificadas como neutrales, y sólo dos fueron calificadas con la etiqueta de “seguridad en impactos negativos”. Es interesante hacer notar que las expectativas más negativas fueron emitidas por actores residentes en la zona metropolitana de Guadalajara, y en ellas asocian una mayor corrupción al anonimato y el desconocimiento del territorio que tendrían los agentes de un Mando Único Policial que estuviera operando en municipios remotos de la entidad.



Gráfica 5.5. Saldo esperado en derechos humanos y disposición individual a apoyar la iniciativa de Mando Único Policial.

Fuente: Elaboración propia con información recabada en grupos focales.

En este sentido, las posiciones coinciden con expresiones de duda sobre los impactos esperados en municipios más alejados de la ZMG, quienes la emitieron indicaron que la presencia de fuerzas policiales externas al municipio a veces resulta un problema para la población y despierta su animadversión. Uno de los participantes en grupo focal señaló en tal sentido: “si se impone a la ciudadanía el Mando Único, habría mucha inconformidad”; según él mismo, no a todas las localidades se puede llegar con cierto tipo de policías, además de que la presencia de fuerzas centrales tiende a ignorar al gobierno municipal. En otro caso se argumentó que la llegada de la policía federal a los municipios de Jalisco se reflejó en quejas que no fueron transmitidas a la corporación, sino al municipio.

Los datos presentados en la gráfica 5.5 indican que el problema de la inseguridad lleva a la mayoría de los actores públicos a reflexionar que, incluso si se esperan problemas de derechos humanos, no hay razón suficiente para detener la iniciativa. Se tiene confianza en la posibilidad de diseñar una estructura organi-

zacional paralela de supervisión y monitoreo del respeto a los derechos humanos que dé seguimiento a las fuerzas policiales para que no tengan un campo de acción cuyo resultado sean violaciones a los derechos humanos.

5.10. Conclusiones

Los datos presentados en este capítulo indican que existe cierta reticencia de los actores políticos locales a aceptar que la racionalidad política desempeña un papel importante en la determinación de las preferencias institucionales de ellos; por eso hay una mayor identificación de la relación entre intereses partidistas y la elección individual de arreglos institucionales entre otros actores que en el caso propio. No obstante lo anterior, es posible identificar fuerzas que influyen en la orientación partidista. Destaca el papel del gobernador de la entidad como detonante de orientaciones entre actores políticos locales. Este es un dato revelador que de alguna manera confirma lo anotado en otros estudios que sugieren que los gobernadores se han convertido en los grandes ganadores de los procesos de descentralización y democratización del país, pues han logrado construir su fuerza con base en la acumulación de recursos que deben recaudar y como ejes centrales en su distribución entre distintos grupos de interés y de influencia en el territorio.

Los datos también confirman que cuando se trata de estudiar preferencias institucionales es necesario investigar con mayor profundidad lo analizado en los estudios de preferencias institucionales de legisladores. Esta necesidad es aún mayor en el caso de iniciativas de reforma constitucional, cuyos impactos sociales y territoriales abarcan todo el país pero la distribución de sus beneficios y costos puede ser muy desigual en el territorio nacional.

La explicación del apoyo mayoritario al Mando Único Policial, a pesar de tener una expectativa negativa tanto en materia de corrupción como de derechos humanos, se encuentra probablemente en las interpretaciones geopolíticas que los actores hacen del problema de inseguridad y del papel de la policía. Por eso vale la pena resaltar los comentarios que dibujan intentos de articulación de medidas de mitigación de los impactos negativos.

En primera instancia, destaca la propuesta de la profesionalización. Se considera que la capacitación de los policías es un eje prioritario para combatir la corrupción, de ahí la necesidad de crear una carrera profesional en seguridad pública con dos versiones: una teórica y otra operativa. Con ello se elevaría el nivel académico y cultural de los elementos, se tomaría como una carrera policial la pertenencia a los cuerpos de seguridad y, en consecuencia, como un proyecto de vida que hoy no existe. Para algunos actores, si hubiera capacitación de los cuerpos policiales la

necesidad de un Mando Único sería menor porque experiencias con Mando Único como el Ejército y la Policía Federal no están exentas de corrupción.

Los actores creen que en el tema de la corrupción el Mando Único sólo subiría el nivel de la mordida, es decir, la corrupción sería más elevada pero no se acabaría. La corrupción, según estos puntos de vista, tiene otros orígenes y, por lo tanto, deberá tener soluciones como las ya comentadas y habrá que poner especial énfasis en trabajar el aspecto cultural de conciencia como cuerpo policial.

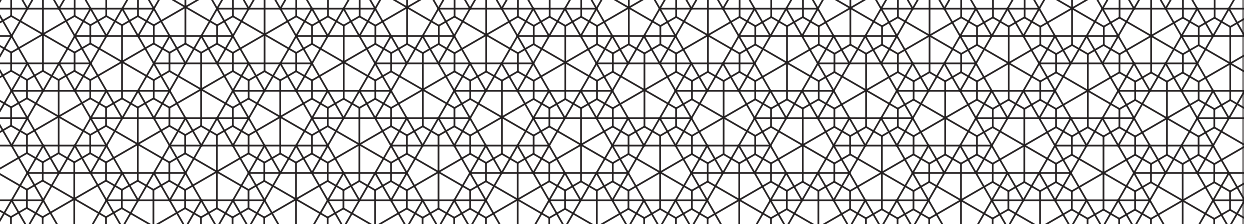
Otra propuesta es la creación de consejos ciudadanos que supervisen las policías en materia de derechos humanos, corrupción y eficacia en su trabajo. Se considera que ellos fortalecerían las instituciones de seguridad y habría más participación de los ciudadanos en el tema.

En suma, los actores públicos dudan de que una solución organizacional como propuesta pueda resolver varios de los problemas de las policías municipales identificados en la iniciativa, pero les parece aceptable que una mayor organización policial estaría más a la altura de las organizaciones criminales y podría, por lo tanto, combatir mejor la inseguridad. Llama la atención que en busca de ese objetivo existe cierta disposición a aceptar saldos negativos como corrupción y violaciones de derechos humanos. Este hallazgo sugiere que la construcción del problema de inseguridad ha cortado las expectativas de un mejor régimen de protección ciudadana.

Bibliografía

- AUAT, LUIS ALEJANDRO. 2003. "La racionalidad política. Principios y mediaciones". *Tópicos*, núm. 11, pp. 45-61.
- BACHMANN, REINHARDT. 2006. "Trust, power and control, in trans-organizational relationships". En Roderick M. Kramer (ed.). *Organizational trust: a reader*. Oxford: Oxford University Press, pp. 445-476.
- BATES, ROBERT H. 1988. *Toward a political economy of development: a rational choice perspective*. Berkeley: University of California Press.
- CREED, W. E. DOUGLAS Y RAYMOND E. MILES. 1996. "Trust in organizations: a conceptual framework linking organizational forms, managerial philosophies and the opportunity costs of controls". En Roderick M. Kramer y Tom R. Tyler. (eds.). *Trust in organizations: frontiers of theory and research*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp.16-38.
- GARCÍA DIEZ, FÁTIMA. 2006. *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: CIDOB Edicions. Documentos CIDOB, núm. 14.

- KOLJATIC, MLADEN Y MÓNICA SILVA. 2005. "Chile: la creación de confianza en las alianzas". En Banco Interamericano de Desarrollo. *Alianzas sociales en América Latina: enseñanzas extraídas de colaboraciones entre el sector privado y organizaciones de la sociedad civil*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 273- 290.
- MÖLLERING, GUIDO, REINHARD BACHMANN Y SOO HEE LEE. 2004. "Introduction: Understanding organizational trust? —Foundations, constellations, and issues of operationalisation". *Journal of Managerial Psychology*, vol. 19, núm. 6, pp. 556-570.
- MONSIVÁIS, C. ALEJANDRO. 2012. "Las preferencias institucionales de los legisladores: evidencia sobre el caso mexicano". *Confines*, vol. 8, núm. 15, pp. 49-75. Consultado en <http://confines.mty.itesm.mx/articulos15/preferenciasinstitucionales.pdf>
- NEGRETTO, GABRIEL L. 2001. "Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina". *Políticas y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, pp. 117-166.
- OSPINA RAVE, BEATRIZ ELENA, JUAN DE JESÚS SANDOVAL, CARLOS ANDRÉS ARISTIZÁBAL BOTERO Y MARTHA CECILIA RAMÍREZ GÓMEZ. 2003. "La escala de Likert en la valoración de los conocimientos y las actitudes de los profesionales de enfermería en el cuidado de la salud. Antioquia, 2003". *Revista Investigación y Educación en Enfermería*, vol. XXIII, núm. 1, pp. 14-29. Consultado en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1052/105215401002.pdf>
- SÁNCHEZ OROZCO, VÍCTOR MANUEL. 2013. *Preferencias institucionales de actores públicos en la aprobación de reformas legislativas. Un modelo multidimensional acerca del apoyo al Mando Único Policial en Jalisco*. Tesis de maestría en políticas públicas de gobiernos locales, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- ZURBRIGGEN, CRISTINA. 2006. "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, pp. 70-86. Consultado en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So718-090X2006000100004&script=sci_arttext



CAPÍTULO 6

Prácticas socioespaciales y análisis situacional del delito¹

ANGÉLICA PACHECO VARGAS

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

6.1. Introducción

Las condiciones contextuales que conducen a la comisión del delito, los patrones diferenciados de criminalidad y las disputas por territorio que llevan a cabo delincuentes y grupos del crimen organizado revelan la existencia de prácticas socioespaciales enraizadas en estructuras urbanas, relaciones de poder, aspectos culturales y, en general, en procesos dinámicos de interacción social. Los delitos tienden a seguir patrones de distribución en el tiempo y el espacio que muestran los dominios territoriales contruidos por delincuentes en contextos sociales más amplios en los que los ciudadanos buscan mantener ciertas condiciones de vida.

En este capítulo se presenta una revisión de teorías y modelos explicativos de los patrones de delincuencia existentes en la zona metropolitana de Guadalajara. En la primera sección se analizan diversos trabajos sobre espacialidad social, y además de pensar el espacio como un área geográficamente definida, también se le concibe con las prácticas interrelacionales de usos y costumbres que definen y caracterizan a un determinado grupo social, es decir, espacios habitados por personas organizadas entre sí que pretenden satisfacer sus necesidades.

El análisis socioespacial de la criminalidad es el estudio de las disputas territoriales que conducen a la conformación de pequeños imperios gobernados por

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue incluida en el trabajo *Análisis situacional del delito de robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, Jalisco*, presentado en mayo de 2013 por Angélica Pacheco Vargas como tesis para optar por el grado de maestra en políticas públicas de gobiernos locales en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

grupos que definen la geografía del crimen en una ciudad. Cada tipo de delito refleja ciertas relaciones en el espacio. Podemos decir, entonces, que el robo a casa habitación ocupa un lugar privilegiado pues tiene un claro componente espacial en la medida en que su existencia manifiesta la confrontación entre individuos de diversos orígenes socioterritoriales y evidencia las lecturas diferenciadas que hacen del espacio urbano los involucrados en los casos de robo. Al emplear el análisis socioespacial podemos acercarnos a las prácticas que tienen lugar en los barrios donde impera el robo a casa habitación. Lo anterior nos permite procesar información en forma adecuada para identificar los patrones de incidencia y hacer caracterizaciones urbanísticas que describen las condiciones contextuales bien definidas que favorecen este tipo de delito.

En la segunda sección se presenta una breve descripción de historias causales dominantes a nivel local. El análisis de dichas historias es relevante porque se construye a partir de percepciones de los actores sociales. Estas historias constituyen la base de la identificación de problemas y, por lo tanto, de las políticas posibles para su solución. En la tercera sección se revisan modelos explicativos de carácter teórico. Se trata de construcciones conceptuales más amplias, utilizables en un contexto local o internacional.

6.2. Espacialidad social y análisis situacional del crimen

El estudio de la criminalidad en sus diversas modalidades conduce a la consideración del espacio como un concepto para hacer referencia a contextos sociales y geográficos particulares y a las prácticas socioespaciales que tienen lugar en distintos territorios. El análisis socioespacial es fundamental para construir una explicación geopolítica crítica del crimen que analiza las relaciones de poder, las prácticas de apropiación y las disputas por el territorio. Este enfoque sirve también para los estudios empíricos de corte situacional que tienen por tarea identificar los factores condicionantes en la comisión de un delito. La espacialidad del crimen es una forma de espacialidad social y refleja las disputas entre grupos de poder con medios legítimos o ilegítimos.

El espacio no sólo refiere al de naturaleza material sino también al “espacio socialmente producido; como soporte de actores y relaciones sociales, que incluyen el ámbito de la cognición y la representación” (Gubilei, 2010: 3). El estudio de alguna forma particular de delito, como es el caso del robo a casa habitación, hace necesario analizar las prácticas, los discursos y las interpretaciones de lo social en el espacio.

Los delitos cometidos en un determinado contexto socioterritorial, como objeto de estudio, son eventos de interacción social que abarcan situaciones en las que interactúan, de alguna manera, criminales, víctimas y responsables de prevenir el crimen. Frente a los esfuerzos sociales que intentan mantener el respeto por el ámbito privado y a los derechos individuales y colectivos, un delito representa una forma de transgresión de la situación de legalidad en las relaciones sociales.

En espacios tanto públicos como privados, algunos ciudadanos sufren agresiones de los criminales que van desde lo moral hasta lo corporal —amenazas, lesiones, ataques sexuales, entre otros—. Dichos eventos les generan menoscabos en la salud en ocasiones irreparables. Otras personas son victimizadas en sus propiedades, las cuales son sustraídas o dañadas. Este tipo de situaciones inducen a víctimas, delincuentes y autoridades a reinterpretar y, en su caso, cambiar prácticas socioespaciales.

El análisis situacional del crimen se remite al estudio de los contextos socioespaciales como caldo de cultivo donde tienen lugar diversas prácticas de los diferentes actores, es decir, con o sin condiciones propicias para la comisión de un delito que no se limitan a la presencia o ausencia de responsables de prevenirlo ni a la existencia de determinados elementos del paisaje urbano.

Pensar la espacialidad y usar un enfoque situacional para resolver el crimen obliga al Estado a replantear las formas convencionales de operar. El Estado debe pasar de una mecánica de actuar basada en el control de la delincuencia con policías, tribunales de justicia y cárceles a enfoques más analíticos, preocupados por entender los contextos del crimen y los procesos que conducen de la detección del problema al diseño de soluciones preventivas. Esto implica revisar sus estrategias para controlar la delincuencia, pasar de la idea de control a la de prevención del delito; es decir, de lo que ahora se conoce como modelo integral basado en la suma de esfuerzos² a verdaderas reinterpretaciones de las condiciones generadas por la delincuencia.

Para explicar mejor el vínculo entre disputas violentas por el territorio, eventos de criminalidad y nuevas políticas de prevención basadas en análisis situacional y prácticas socioespaciales, se revisan enseguida aspectos clave de teorías de la espacialidad social usadas en otros estudios sobre este tema.

² Véase, por ejemplo, “Modelo integral e interinstitucional de prevención del delito”, en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Jalisco_Modelo_Integral_Interinstotucional_Preencion_Delito.pdf

6.3. Espacialidad social y formas de interacción

La espacialidad del crimen tiene que ver con procesos más extensos de cómo se crean las ciudades y se transforman los territorios. Los conceptos de “espacio seguro” y de “espacio peligroso” son creaciones sociales de identidades socioterritoriales en las que entran en juego procesos sociales más amplios como migración, transformación productiva y globalización. Seguridad e inseguridad son situaciones creadas y reproducidas a la sombra de un marco normativo determinado y de una estructura de poder que puede sostenerlo mediante la acción legítima de la violencia en el denominado imperio de la ley. De acuerdo con Gubilei (2010: 5) “los procesos de construcción de identidades sociales son complejos y dinámicos, sujetos a las modificaciones históricas y a las interrelaciones entre y hacia actores sociales de diversa índole”. Por ello propone que “vislumbrar sus mecanismos internos de constitución y generación requiere abordar las modificaciones como proceso de significación donde confluyen procesos de homogeneidad, heterogeneidad, identificación y diferenciación, operando todos a la misma vez”.

Al abordar el tema de la espacialidad social o socioespacialidad, Alonso (1998) intenta establecer un puente entre procesos estructurales, escalas territoriales y ámbitos de acción de los sujetos sociales, y sobre todo la manera como esto se refleja en las denominadas nuevas geografías.³ Para este autor, cuando se habla de espacio no se hace referencia a un lugar sino a espacialidad social, es decir, a procesos, articulaciones espacios-interaccionales y donde se desenlazan dichos procesos. Con base en lo anterior, sugiere que “la tarea metodológica en el estudio de la espacialidad social es establecer parámetros conceptuales para la reconstrucción empírica como proceso” (Alonso, 1998: 17).

Esta noción de la espacialidad como algo construido es trabajada por otros estudiosos que han tratado de explicar diferencias en la manera de resolver la espacialidad según género. Estos estudios apoyan la idea de que:

...el espacio no existe en forma absoluta sino relativa. Es resultado de una producción social y una manifestación del orden social. El espacio reproduce el orden de valores de una sociedad, las clases sociales, la concepción sobre la familia y el papel que juegan las mujeres y los hombres en tal sociedad. Sin duda la relación entre el cuerpo y el espacio, sus manifestaciones y problemas, han encontrado su expresión en la arquitectura y en la planificación urbana de las ciudades (Páramo y Burbano, 2011: 62).

³ El trabajo de Alonso (1998) se enfoca en el estudio de procesos de industrialización, pero su componente teórico ayuda a entender la relación espacio-interacción-prácticas que necesitamos en este trabajo.

La virtud de este enfoque es que conduce al analista a buscar orientaciones en la acción social e identificar procesos territorialmente localizados. Un estudio que muestra las ventajas de ver la espacialidad del crimen desde el punto de vista contextual es el de Muxica (2011), en el que la favela de Brasil es vista como un espacio de significados móviles y transpuestos. En este sentido, la intención del investigador es analizar y comprender los movimientos y contrastes de la ciudad a la luz de sus características geográficas e históricas. Para este fin, se apoya en los estudios de semiótica elaborados por distintos autores para otras ciudades a fin de interpretar y generar nuevas significaciones de los “procesos sociales [...] que funcionan bajo el mecanismo de la inclusión y la exclusión” (Muxica, 2011: 117). En el trabajo de Muxica las condiciones adversas que enfrentan los ciudadanos están relacionadas con un problema más amplio de marginalidad social, que es vista como una cuestión política en la que “los sectores de poder se aprovechan de la falta de organización de un sector social para alcanzar sus objetivos, ofreciendo a cambio una relación paternalista” (Muxica, 2011: 121).

Desde esta perspectiva, la favela es algo vivido y algo imaginario que es reproducido en formas narrativas escritas de la convivencia social. En el imaginario social, la favela deja de ser una simple ambientación o escenario para los personajes y sus acciones, y se convierte en el espacio en el que cobran forma las singularidades de los personajes, lo cual evidencia que “el espacio y el territorio conforman y dan sentido a la trayectoria de los individuos” (Muxica, 2011: 124).

La consideración de los aspectos socioespaciales es útil para estudiar distintos fenómenos. Alonso (1998) los usa para el estudio de la industrialización, pero también se pueden aplicar en estudios de otros fenómenos sociales, como la criminalidad. Lo destacable de este enfoque es que conceptualiza procesos como la

...integración societal, es decir, la producción y reproducción de la sociedad territorialmente localizada. Este principio propone que los seres humanos, confrontados con el problema de garantizar como colectividad su existencia material, establecen ciertos procedimientos, conductas y formas de acción que permiten su coordinación y entendimiento, en las diferentes esferas o ámbitos de interacción en que intervienen (Alonso, 1998: 17).

De lo señalado por este autor, un aspecto que ayuda a entender la creación de situaciones donde convergen el criminal y la víctima es la noción que sugiere la existencia de procesos de producción y reproducción social que están vinculados con los de la producción del espacio y la creación de legitimidad. Es decir, se interactúa en condiciones específicas pero que no están separadas de una totalidad socioterritorial más amplia de la relación sociedad-espacio.

De acuerdo con Gubilei, el tema de la legitimidad es clave para interpretar la espacialidad del crimen. De esta manera, se puede ver que si bien “la policía no

es el medio más eficaz para el control de situaciones conflictivas, se le debe tener en cuenta” (Gubilei, 2010: 10). Su presencia o ausencia forma parte de la situación barrial y es un actor con legitimidad. Por su parte, Velásquez (2010) abunda sobre la idea de la legitimidad de la acción del Estado como algo crucial para entender la espacialidad social del crimen. En sus investigaciones descubrió que los vecindarios se construyen como espacios seguros o como albergues de criminales, de manera diferenciada. En ellos se observan distintas maneras de control, que pueden ser: el control violento sobre la población juvenil como mecanismo para regular la vida cotidiana de sus habitantes (barrio periférico); el desarrollo de mercados ilegales y sus formas de regulación (barrios de transición), y los espacios con seguridad privada, donde se debilitan las relaciones sociales y son posibles formas de infiltración de crimen organizado (barrios cerrados).

La legitimidad se construye en la relación social y en las prácticas espaciales de la sociedad. De aquí se deriva un aspecto clave para la investigación de la geografía delincuencia: un crimen es un evento socialmente ilegítimo que tiene lugar en un contexto socialmente producido en un tiempo determinado. Su localización específica revela luchas por imponer en el territorio cada quien su propio imperio de dominación y exigir un derecho a expropiar beneficios por la utilización del espacio. El robo a casa habitación es un ejemplo de esta disputa territorial muy similar a otras formas de delito, como el desplazamiento forzado o el denominado cobro por derechos de piso o extorsión que sufren los pobladores de ciertas áreas por parte de grupos del crimen organizado. La geografía del robo a casa habitación es, por lo tanto, una geografía de la incapacidad del Estado para mantener el monopolio de la violencia.

6.4. Espacialidad social y explicaciones de eventos de crimen

Resulta un tanto complicado pasar de la definición de espacialidad social como concepto de amplio alcance, como se hizo antes, al estudio de situaciones que conducen a la comisión de un delito. La escuela de estudios situacionales ha abordado esta tarea al enfocarse no tanto en la conducta criminal, como es el enfoque dominante en la práctica de sistemas de justicia poco desarrollados, sino en los contextos físicos, institucionales, urbanísticos y socioeconómicos que los favorecen. Para movernos en esa dirección, se revisaron estudios que han tratado de resolver esta dificultad metodológica.

En uno de ellos, Roldán y coautores señalan que es necesario enfocarse en el estudio de las prácticas sociales puntuales. En su trabajo, establecen que “Por práctica social se asume el conjunto de reglas y condiciones materiales en las

cuales el sujeto produce su discurso, construye sus espacios sociales y define sus territorios, en un tiempo y en un contexto” (Roldán, Vergara y Sierra, 2008: 9).

Por su parte, las investigaciones de género han introducido al estudio empírico de las prácticas socioespaciales la idea de la existencia de un vínculo entre creación de identidades sociales y relaciones entre distintos individuos y el espacio. En ellas se proporcionan evidencias de que existen diferencias importantes en las representaciones mentales y los usos diferenciales del espacio, lo cual se manifiesta en la existencia de roles masculinos y femeninos en el hogar y en el espacio público. Según Páramo y Burbano (2010), la diferenciación entre géneros surge como producto de la asignación del espacio público a los hombres y de la marginación de la mujer a los espacios privados o interiores. En esta perspectiva destaca que el espacio público fue convertido en provincia masculina, por lo cual la presencia femenina en las calles se vuelve amenazante. Por eso las ciudades son diseñadas con el deseo masculino de controlar el desorden, particularmente la necesidad de los hombres de controlar el lugar de las mujeres.

Como se puede ver en estos ejemplos, al tomar en cuenta la espacialidad social se tienen que cambiar las formas de entender la justicia. Desde el punto de vista geopolítico esto significa que los espacios del crimen se moldean en paralelo a la manera como operan las relaciones de poder en el territorio. Cada estructura de poder dominante produce su propia geografía del crimen. De acuerdo con Velásquez (2010), la vulnerabilidad de los vecindarios permite el surgimiento o la atracción del crimen y de sus ejecutores. Pero la vulnerabilidad se construye socialmente. Las personas sostienen y reproducen o, por el contrario, debilitan un orden colectivo en el vecindario en que residen y frecuentan mediante las actividades rutinarias de sus vidas diarias. Lo delictivo no se reduce a la violación de la ley (formal), pues involucra la trasgresión de un orden colectivo y de sus códigos informales de conducta. Por su parte, Roldán *et al.* (2008: 10) proponen que es necesario pensar la justicia como “forma de acción social y regulación de las relaciones sociales que produce y, a la vez, es producto de la configuración y transformación de territorios”.

Este enfoque introduce opciones para estudiar la criminalidad, pues habla de “la construcción de diferentes espacialidades sociales; así, en el proceso de regulación de relaciones de proximidad, o sociabilidad”. Esto implica que en un estudio del crimen debemos analizar el territorio, la territorialidad y la territorialización como “formas de marcar, crear dispositivos, generar acciones, regular las relaciones sociales a partir de los sentidos y significados de un espacio determinado” (Roldán *et al.*, 2008: 11).

El estudio de los contextos concretos que dan lugar a un crimen genera la necesidad de ver de manera diferente el espacio como lugar, sus características específicas y las relaciones sociales posibles en torno a su producción y apropiación. La idea es que distintos espacios conducen a diferentes tipos de decisiones, imaginarios, representaciones y prácticas.

El análisis situacional pretende identificar las posibilidades de interacción, tensión y conflicto que hay en la relación social. Supone que las prácticas concretas toman forma y dan lugar a distintas espacialidades. De esta manera, es posible ver los eventos de crimen como situaciones que según algunos estudiosos “toma(n) forma o materialización en el espacio, a través de la conformación de lugares, la institucionalización, la presencia de normas, o de espacios físicos delimitados por actores sociales, económicos y culturales” (Roldán *et al.*, 2008: 12). En este sentido, la búsqueda de condiciones para la ocurrencia del delito se basa en una interpretación del espacio del crimen como producto social; por lo tanto, la geografía del crimen es por lo pronto algo producido en paralelo a otras transformaciones sociales y políticas.

El estudio empírico de corte situacional está dirigido a ayudarnos a entender los factores que generan las situaciones de crimen. “No se trata de localizar en el espacio preexistente una necesidad o una función, sino al contrario, de espacializar una actividad social (Roldán *et al.*, 2008: 13).

De acuerdo con estos enfoques el estudio de los “espacios del crimen” se refiere al espacio como algo experimentado, pero también como “práctica material” o como interacción física; el espacio como representación percibida, es decir, con “los signos y significaciones, códigos y saberes que permiten que esas prácticas materiales se comenten y se comprendan”, y con el espacio como algo imaginado, es decir, con las “invenciones mentales (como signos, “discursos espaciales”, proyectos utópicos, etc.) que imaginan nuevos sentidos o nuevas posibilidades de las prácticas espaciales” (Roldán *et al.*, 2008: 13).

Desde la perspectiva metodológica, esta discusión sobre la espacialidad implica que debemos poner los objetos de estudio, en este caso “eventos delictivos específicos”, como hechos sociales históricamente determinados, asociados a la existencia de “Estructuras y relaciones materializadas” (Roldán *et al.*, 2008: 14). De esta manera, podemos inferir una “geografía del crimen” como un “sistema de acciones [...] conformado por las prácticas, comportamientos e intencionalidades de los individuos y grupos sociales” (*ibíd.*) y se produce conforme a la existencia de una “intencionalidad, entendida como un aspecto que fundamenta la puesta en marcha de las acciones” (*ibíd.*). La intencionalidad está sujeta a condiciones en la medida en que “la acción, se encuentra delimitada por las posibilidades que se tenga para su realización; es decir, que la acción tiene un componente fundamental para su desarrollo” (*ibíd.*).

Es importante destacar que desde este enfoque el estudio de la criminalidad tiene como propósito llegar a políticas públicas enfocadas en el eslabón existente entre las capacidades y orientaciones del decisor —criminal o víctima potencial— y las limitaciones socioespaciales para la acción. El enfoque preventivo implica entender “igualmente, la limitación [...] como] un elemento que incide en la posibilidad, tanto de la elección como de la acción” (Roldán *et al.*, 2008: 15).

6.5. El espacio social y el estudio de eventos concretos

De acuerdo con lo revisado hasta este punto sobre la cuestión de la espacialidad social, es necesario analizar objetos de estudio que implican interacción social en la que es posible identificar cierta intencionalidad, tales como situaciones producidas socialmente en la interacción entre agentes y estructuras. Como lo sugiere Alonso, “En la producción de las configuraciones espacio-territoriales, [...] confluyen tanto las orientaciones que se abocan directamente al espacio, como las que se orientan interaccionalmente en la reproducción de esquemas institucionales y de estructura social” (Alonso, 1998: 19). De esta manera, podemos ver la espacialidad del crimen como una “articulación espacio-interaccional” con la que es posible identificar la existencia de un puente entre las orientaciones de la acción social y los “procesos sociales como territorialmente localizados” (*ibíd.*).

La virtud analítica de este procedimiento es que nos conduce a la delimitación de los estudios empíricos concretos de una manera sistemática que abarca historias causales y estudios cuantitativos que describen situaciones recurrentes, para llegar a explicaciones que toman en cuenta las implicaciones sociales de las interacciones en cuanto a la producción social del espacio más amplia.

Según Alonso (1998: 20-21), debemos tomar en cuenta varios aspectos, como son: a) “el papel que juegan las orientaciones espaciales de la acción”, lo que implica cierto principio de diferenciación socioespacial en cuanto a que los individuos tienen orientaciones específicas más o menos diferenciadas espacialmente y eso se puede leer como evidencia de la importancia del contexto; b) el espacio es producido en forma socioespacial, es decir, el espacio es resultado de un campo de fuerzas que son a la vez particularizantes y universalizadoras, lo cual implica que no hay un espacio del crimen genérico, sino condiciones específicas que permiten la orientación y convergencia de prácticas socioespaciales; c) las configuraciones socioespaciales no son reflejo directo de lo social, y esto implica que en el estudio del crimen debemos tomar en cuenta que los procesos sociales dan lugar a orientaciones socioespaciales e intenciones de acciones que son posibles en lugares determinados.

En suma, el enfoque de espacialidad social resulta útil para delimitar las fronteras de la acción y la relación que existe entre procesos sociales y orientaciones socioespaciales que dan lugar a la convergencia de acciones y prácticas espaciales en espacios concretos. De esta manera, el espacio físico-material es convertido en sustrato referencial para la acción práctica en el que nos podemos plantear preguntas del tipo ¿dónde ocurre un crimen? y ¿cómo ocurre un crimen?, para luego explorar las intencionalidades implícitas. Asimismo, este espacio físico puede ser visto como un entramado múltiple de espacialidades que conducen a la identificación de variables asociadas a procesos amplios como diferenciación social y estructuración del espacio urbano.

En el análisis situacional del crimen las prácticas concretas son vistas como procesos maleables asociados a un contexto, pero también a un ámbito histórico creado que puede dar lugar a políticas públicas dirigidas a variar el contexto amplio o cambiar las condiciones espaciales específicas, lo que nos lleva a preguntarnos cuáles son los retos de política que plantea una geografía del crimen en un espacio y tiempo determinados.

Este enfoque implica que los estudios empíricos pueden enfrentar la existencia de contradicciones en las orientaciones espaciales e interaccionales, por lo cual la explicación del fenómeno de la criminalidad es resultado de la interaccionalidad. Esto, a su vez, da lugar a la creación de espacios seguros y espacios inseguros como resultado reforzado de la percepción de ellos. Finalmente, este enfoque conduce a estudiar los eventos de crimen como producto de la interrelación espacio-interacción asociada a ciertas orientaciones y determinadas relaciones de poder, no como el estudio de unidades espaciales que sólo tienen características específicas. Esto implica que es posible identificar geografías locales del crimen, pero que tienen su explicación en procesos sociales más amplios. De manera recurrente, los estudios de favelas, crimen organizado o formas particulares de robo conducen a la necesidad de tomar en cuenta procesos de diferenciación social y creación social de contextos propicios para el crimen.

Desde una perspectiva situacional que recoge los procesos socioespaciales de interacción, un primer paso para estudiar las condiciones donde suceden ciertos tipos de delitos es el análisis de las historias explicativas que tienen los involucrados. Como se verá enseguida, en ellas se muestran formas de entender las relaciones y construcciones sociales sobre aspectos clave como vulnerabilidad, responsabilidad y delimitación de derecho a actuar libremente, dada la existencia de marcos sociales acordados o impuestos. Las historias causales del crimen son reinterpretaciones y recreaciones discursivas del significado del “imperio de la ley”. En ellas se adscriben responsabilidades y se construyen significados sobre protección e inseguridad. Con ellas se construyen conceptualizaciones que conducen al diseño de políticas públicas dirigidas a resolver el problema de la inseguridad.

6.6. Historias causales del problema del robo a casa habitación en Guadalajara

La conversión de una situación en problema de política pública atraviesa por la conversión de la situación en problema social, para lo cual se usan regularmente modelos causales más o menos coherentes y justificados. Estos modelos no necesariamente son científicos, sino que en su mayor parte son de carácter intuitivo y se basan en percepciones, información anecdótica y entendimientos dispersos

sobre la relación sociedad Estado y, como en este caso, la relación entre víctimas y agresores. En el ámbito de Jalisco prevalecen modelos explicativos comunes que han sido contruidos a partir de la experiencia de gobernantes, víctimas y de los propios perpetradores de robos a casa habitación. A partir de información cualitativa recabada de informantes clave y la revisión de expedientes, se puede decir que hay tres tipos de historias causales dominantes en los robos a casa habitación en Guadalajara: las de los afectados, las percepciones dominantes en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ, transformada en Fiscalía General en 2013) y las historias de eventos contadas en los medios de comunicación.

Para detectar este tipo de historias, en mayo de 2012 se aplicaron cuestionarios a diversos involucrados en eventos de robos a casa habitación; se buscaban respuestas a cuatro preguntas clave para identificar la estructura de las historias causales. Estos cuestionarios estuvieron enfocados en lograr que los encuestados manifestaran si tenían idea de las causas que pudieron haber influido para que sucediera el robo y en conocer su opinión sobre el tema de la impunidad. Todas las preguntas eran abiertas y se dejó que cada uno de los encuestados plasmara su opinión con su propia letra. En este cuestionario se les pidió que dejaran asentado su nombre completo y edad, se escribió la fecha de llenado del cuestionario, la hora y el lugar donde se aplicó.

Estos cuestionarios fueron aplicados a servidores públicos de la PGJEJ (coordinadores, agentes del Ministerio Público, policías investigadores, secretarios y actuarios). Participaron funcionarios de distintas áreas y diversas agencias encargadas de combatir el delito de robo. Este mismo instrumento se aplicó a diversas víctimas de robo a casa habitación, a quienes se les entregó momentos después de denunciarlo ante el Ministerio Público. La diferencia en las preguntas sólo fue el orden en que aparecieron.

La información así recabada se complementó con la consulta de notas periodísticas sobre robos a casa habitación; la mayor parte de estas consultas correspondieron al diario *El Informador* durante el periodo 2010-2012. La revisión de notas estuvo dirigida a identificar respuestas relacionadas con las preguntas planteadas a los entrevistados.

Al momento de entregar cada uno de los cuestionarios y esperar a que concluyera el llenado, se prestó especial atención a los sentimientos, actitudes y conductas que presentaron las personas elegidas para que los respondieran.

Durante el análisis de la información se buscó determinar cuáles son las interrelaciones en las opiniones que dan las víctimas, los servidores públicos y los medios de comunicación al delito de robo a casa habitación. La interpretación contruida a partir de estas evidencias aporta los siguientes elementos para entender la socioespacialidad del crimen en Guadalajara.

6.7. Historias causales de los afectados

En general, los afectados por robo a casa habitación se mostraron sorprendidos por este tipo de preguntas. Sus respuestas indican que las historias manejadas socialmente se basan en modelos discursivos contruidos a partir de las experiencias y los referentes históricos conocidos sobre robos a casas habitación. Dado que en ellas se toman en cuenta las maneras convencionales con las que se ha respondido en el pasado, los afectados tienden a contar las historias en los siguientes términos:

1. *Explicación general de la impunidad.* Los ofendidos expresaron desconsuelo, enojo hacia las autoridades, a las que responsabilizaron por completo del delito del que fueron víctimas. Mostraron frustración e impotencia por no haber podido evitar el evento. Algunos se responsabilizaron a sí mismos de lo sucedido. Las víctimas que sufrieron la afectación patrimonial a mano armada difícilmente pudieron hilar el razonamiento con la realidad. Al verse invadidos en su privacidad, presentaron temor, desconcierto; algunos crearon escenas imaginarias con preguntas y afirmaciones tales como: “¿qué hubiera pasado si me hubiera topado con los delincuentes?” O posibles escenarios del tipo: “cómo me salgo a trabajar, ¡fácil se les hará volver a ir a robarme!”. También hubo quienes relacionaron la impunidad con lo transmitido en los noticieros, aludiendo a que no es agradable lo presentado; ellos mostraron desconfianza en el sistema de justicia al decir que los delincuentes no reciben castigo alguno.

En su mayoría, las personas encuestadas elaboraron respuestas muy breves, pero en ellas expresaron fastidio sobre el tema. Llama la atención que no haya conciencia en el ofendido respecto al proceso legal que sigue su denuncia, aun cuando en el momento de la queja les explicaron el procedimiento. A la pregunta respectiva en el cuestionario respondieron no saber si su asunto se iba archivar o se le daría seguimiento. Estas respuestas ponen de manifiesto que, en pleno siglo XXI, el trabajo conjunto de autoridades y sociedad para combatir el cáncer de la delincuencia aún no es posible. Unos y otros se responsabilizan de lo sucedido y no se conciben acordando estrategias para prevenir y disminuir el delito de robo a casa habitación.

2. *Explicación general de la selección de víctimas.* Las personas que fueron víctimas de robo a casa habitación, cuando se les preguntó por qué creían haber sido robadas, tuvieron más de una respuesta; sin embargo, casi todas coincidieron en que hacía falta vigilancia policial en las calles. Otra línea argumentativa usada con frecuencia fue que el robo había sido por falta de cuidado y protección de sus objetos; la mayoría sacaban por conclusión que había sido un exceso de confianza de su parte no tomar las medidas de prevención para no dejar a la vista objetos de valor.

Otra línea explicativa que usaron apela a cuestiones de tipo cultural. Por un lado, sugieren que existe una ausencia de valores en la sociedad, que quienes roban son personas dedicadas a ello y es su forma de vida; otros concuerdan en que esta ausencia puede llegar a ser más gravosa, al grado de que victimizan haciendo uso de violencia excesiva contra la persona o las cosas. Así mismo, por otro lado, algunos de los encuestados opinaron que los ladrones aprovechan que la mayor parte del día las víctimas no se encuentran en sus casas porque tienen que salir a trabajar. Al final, sólo una persona cayó en la cuenta de que existe desintegración social, y manifestó que no tiene comunicación con sus vecinos, por motivo de sus rutinas.

3. *Reparto de responsabilidades.* En esta pregunta se esperaba que los encuestados indagaran más allá de la responsabilidad directa —la o las personas que los agredieron— y buscaran explicaciones más amplias. El 50 por ciento de los entrevistados se limitó a decir que “no lo sabían”. Hubo poca cooperación en respuestas a la pregunta pues se percibía que estaban molestos por la misma. No obstante, hubo quienes dijeron que ellos eran los responsables por confiados con las personas que los rodean. La minoría habló de la responsabilidad como algo que recaía en la sociedad y en las familias, y sólo dos de los encuestados dijeron que las autoridades no hacían su trabajo de vigilancia. De hecho, entre los encuestados, un joven que habló de promover los valores familiares escribió lo siguiente: “El robo es un delito, el responsable es el que roba, pero a la vez todos por la falta de educación en las familias, enseñar que si no es tuyo es de alguien más”.
4. *El papel del entorno local.* A los ofendidos se les explicó el significado y la importancia de considerar el “entorno” en la comisión del delito. Algunas de las respuestas estuvieron más enfocadas en manifestar el sentir propio por haber sido robados, sin ser objetivos en su contestación, en parte por el difícil momento por el que pasaban. Otros destacaron la falta de organización en su colonia entre vecinos, atribuyeron el acto a la falta de valores sociales. Algunos más hablaron de la falta de vigilancia policial en su barrio y de control en el ámbito social respecto a los habitantes del lugar y la existencia cercana de pandillerismo y consumo de drogas.

Hubo quienes afirmaron que el lugar donde viven, es decir, el entorno, no tuvo nada que ver con el delito del que fueron víctimas, pues argumentaron no tener conflictos con personas que viven a su alrededor. Por otro lado, reconocieron que hace falta denunciar los delitos que acontecen en el barrio.

Sin embargo, algunas personas reconocieron que el entorno sí les afecta. Mencionaron la existencia de barrios marginados en los alrededores de sus casas. Otros vacilaron entre la confianza excesiva que les daban a los empleados de servicio y el no haber resguardado los objetos de valor.

6.8. Percepciones dominantes en la Procuraduría

Para los funcionarios entrevistados las historias causales toman una dimensión más estructural, en la que entran en juego factores sociales y culturales, y la prevención desempeña un papel más importante. En general, sus explicaciones no se enfocan en las condiciones particulares del lugar donde se comete el delito, sino que se da por hecho la falta de prevención como un asunto que debe ser resuelto por vecinos y habitantes en particular. En esta visión, el gobierno y la sociedad son percibidos como entes separados que no colaboran entre sí. De manera más específica, los argumentos que figuran en las distintas respuestas son los siguientes.

1. *Explicación general de la impunidad.* Algunos servidores públicos hablaron de la impunidad como origen de los robos a casa habitación, los juicios que emitieron al respecto fueron del tipo siguiente: “La tarea para dar con los responsables del delito no es fácil y lo que lo viene a complicar es que, en su mayoría, los robos a casa habitación se dan cuando los moradores no se encuentran en casa”. También consideraron importante la falta de cooperación de la sociedad con las autoridades para hablar del hecho delictivo que atestiguaron: “hay apatía entre las diferentes autoridades”, dicen. Estas versiones hacen parecer que es escasa la confianza de la sociedad en los órganos de justicia. Del otro lado, en palabras del propio servidor público, se reconoce la ineficiencia que ha habido en el combate y la prevención del delito de robo a casa habitación por parte de los distintos órganos de gobierno encargados de la seguridad pública.

Los mismos servidores reconocían que la falta de solidaridad de los vecinos hacia el afectado influye en la impunidad. Eso habla de la insensibilidad de nuestra sociedad ante la mala fortuna del otro. Al respecto, opinaron que, en su experiencia, habían visto pasar a ladrones que tienen relación con familiares, vecinos o amigos de la víctima, incluso relación laboral con ésta. Narraron que en estos casos llega a pasar que algunos no denuncian el hecho, y cuando lo hacen pueden llegar a otorgar el perdón legal; así mismo, apuntaron que otros, por miedo, no hacen nada.

Reportaron que las personas denunciantes a veces se portan hostiles con el servidor público si les pide pruebas para comprobar su dicho; no quieren esforzarse en suministrarlas y hay elementos probatorios que sólo ellos pueden proporcionar. También expresaron que hay más delincuentes que policías. Al respecto, cabe mencionar que esta situación es aún más grave pues, porque éstos reprobaban sus exámenes de confianza, Jalisco pierde cada día más policías.⁴

⁴ Véase Maricarmen Rello, “Quedan 3 meses para que todos los uniformados se sometan a las pruebas. Avanzan exámenes, disminuyen policías”, *Milenio*, 5 de octubre de 2012, p. 16.

Los servidores públicos reconocieron la necesidad de cambiar el modelo de justicia. Hablaron de corrupción en el cuerpo policiaco. Dijeron que hace falta tener más control en los casos que llegan a consignarse hasta la penal y no tienen una sanción los delincuentes. Opinaron que la manera de actuar de nuestro sistema de impartición de justicia ha influido en gran medida para que exista impunidad y relacionaron esto con la corrupción.

2. *Explicación general de la selección de víctimas.* Los servidores públicos opinaron que los delincuentes estudian las rutinas de sus víctimas, evalúan su nivel socioeconómico y roban hasta que están seguros de la posibilidad de obtener buenas ganancias. Los entrevistados opinaron que los ladrones hacen una discriminación de víctimas, evalúan circunstancias y se sirven de la escasa vigilancia vecinal y de la policía, como elemento favorecedor del ambiente para decidirse a cometer el atraco. Un entrevistado afirmó: “Existe ignorancia de la sociedad en medidas de prevención del delito”. En general, se argumenta que falta compromiso de los tejidos sociales, tanto de los medios de comunicación, como del gobierno y la ciudadanía.

Otros servidores públicos opinaron que los delincuentes eligen su estilo de vida por lo fácil y rápido que es obtener ganancias sin mayor esfuerzo; hablan de ello como de algo ligado al exceso de confianza de los moradores, quienes no extreman medidas de protección.

Atribuyen la responsabilidad del robo a la falta de compromiso por parte de los padres en formar para la sociedad hijos con buenos valores y educación; hablan de los padres, que ya no enseñan el valor del trabajo a los hijos; hoy son simples proveedores de cosas materiales y dejan de brindar atención emocional, en las familias no hay convivencia. Comentan que la falta de oportunidades de desarrollo orilla a una persona a volverse delincuente y que algunos integrantes de las familias de ingresos más bajos en ocasiones se ven en la necesidad de robar. Argumentan la falta de control de las drogas y que algunos drogadictos suelen robar para pagar el vicio.

El servidor público observa que las víctimas potenciales de delitos de robo a casa habitación son las familias de clase media hacia arriba, y que pudieran ser más vulnerables al mismo las personas o familias que tienen algo más que servicios básicos, normalmente aquellas que no viven en zonas marginales, es decir, generalmente de zonas acaudaladas.

3. *Reparto de responsabilidades.* Las autoridades encargadas del combate al delito ven que el problema del robo a casa habitación se debe en parte a que la policía municipal no hace su tarea de vigilancia. Los elementos policiacos hablan de moradores que tienen parte de culpa de ser robados por descuidados y su exceso de confianza, así como por su falta de información respecto a tomar medidas de prevención.

Hay servidores públicos que ven la problemática del robo como evento

de un solo actor: el delincuente. Para ellos éste es el único responsable de que suceda el robo, y dejan de lado otros factores explicativos de la delincuencia, como el “Triángulo de la criminalidad” elaborado por J. Eck.⁵

4. *El papel del entorno local.* Para los servidores públicos existen lugares donde se producen los delincuentes, y lo atribuyen a las drogas y la desintegración familiar, pobreza, falta de oportunidades, costumbre. En cuanto al entorno urbano de la vivienda, opinan que hay lugares que producen mayor número de delincuentes, pues entienden que la delincuencia es aprendida e influenciada por vecinos.

Para algunos servidores públicos no hay claridad ni es fácil identificar las preferencias que tenga el ladrón para cometer un hurto en determinado lugar; saben que las víctimas potenciales son los de zonas residenciales y que una casa bonita ubicada en una zona marginada puede no haber sido elegida por el ladrón. Para ellos, una pregunta que responder es si la economía da un índice de víctimas potenciales, si hay lugares que producen más delincuentes que otros y lo relacionan con la marginalidad. Se preguntan por qué el ladrón deja de robar una casa atractiva y económicamente sobresaliente entre las demás del barrio.

Los servidores públicos encuestados no tenían ubicadas con precisión las zonas o barrios donde se producían más robos, ya que su apreciación estriba en que cualquier lugar donde existan casas habitación éstas pueden ser robadas; se concretaron a decir textualmente que “en todos lados roban”. Su opinión da la sensación de encontrarse de rutina con este tipo de asuntos.

Llama la atención que no identifica las limitaciones que tienen en la labor de seguridad pública, ni hablan de la realización de sus tareas en automático, sin razonar ni analizar más allá del cuadro gris que tienen a la vista. Destaca la falta de espacialidad en sus explicaciones, en las que no dibujan los lugares de mayor incidencia de robos a casa habitación. Más aún, llama la atención que no reconocieron carecer de herramientas que les den estos datos a la mano.⁶ Esta falta de precisión en la detección de las zonas conflictivas de robos a casa habitación sugiere dos cosas: a) falta de compromiso con la labor de servidor público, y b) las carencias que tiene el servidor público de herramientas tecnológicas que faciliten su tarea con la identificación de las zonas conflictivas.

⁵ Este triángulo es retomado por Clarke y Eck (2003), quienes establecen que la criminalidad se compone de dos triángulos, uno interior y otro exterior. El primero está conformado por tres factores: un espacio geográfico, víctima/objetivo y un infractor; el segundo está compuesto por órganos de seguridad pública, leyes y códigos y un infractor de las normas (citado en Vozmediano y San Juan, 2010).

⁶ Cabe señalar que se les entregaron cuestionarios en sus lugares de trabajo para que los respondieran, sin limitarlos en tiempo.

6.9. Las historias presentadas en los medios

Los medios de comunicación tienen una función muy importante en la sociedad mexicana, y especialmente en la tapatía, ya que la televisión provee la mayor parte de la información que recibe la sociedad. No obstante lo anterior, los empresarios de los medios se enfocan en vender y sacar jugosas ganancias financieras sin tomar en cuenta la problemática social; no se preocupan por difundir de manera continua o estructurada información referente a medidas de prevención del delito. Se enfocan en vender bienes, servicios y noticias de delitos violentos y desastres. Para entender cómo conceptualizan la comisión de robos a casa habitación, se hizo una revisión de notas periodísticas que cubren este tipo de eventos. Los hallazgos se presentan a continuación.

1. *Explicación general de la impunidad.* Las notas revisadas hacen saber que robar no implica mayor problema. En ellas no se deja entrever que si un individuo toma esta decisión puede enfrentar consecuencias muy negativas. No hay intención alguna de desalentar al sujeto que planea cometer un robo. Todo lo contrario, sus encabezados abordan el delito de robo a casa habitación como un delito en crecimiento,⁷ algo que sucede con mayor frecuencia en las zonas de ingresos más altos de la ciudad y deja jugosas ganancias en poco tiempo.⁸ Plantean que es posible robar no una sino varias casas, uno que otro negocio privado y hasta empresas del Estado.⁹

Asimismo, muestran que para la realización de un robo basta con traer un arma de fuego. Sugieren que puede haber más ganancias para los delinquentes organizados en grupos de tres a cuatro individuos, en los que cada vez participan más menores y mujeres.¹⁰ Indican que la mejor manera de evadir la acción de la justicia es cometer el delito usando vehículos de motor, de preferencia modelos “todo terreno” o de cierta “convertibilidad”.¹¹ Hacen saber que los objetos que dan ganancias también tienen un cómodo traslado y son: el dinero en efectivo, electrodomésticos, electrónicos, equipos de telefonía ce-

⁷ “Aumenta 263% el robo a casas”, *La Policiaca*, 17 de enero de 2011. Consultada en <http://www.lapolicia.com/nota-roja/detienen-a-un-hombre-por-robo-a-casa-habitacion/>

⁸ Véase, por ejemplo, “Capturan a seis personas por robo a casa habitación”, *El Informador*, 3 de mayo de 2012. Consultado en www.informador.com.mx

⁹ “No hay detenidos. Jornada de robos en la metrópoli suma medio millón de pesos”, *El Informador*, 17 de febrero de 2010, p. 8B.

¹⁰ Cfr. “El botín es de 80 mil pesos. Sorprenden a individuo con joyas robadas”, *El Informador*, 13 de enero de 2010, p. 9B, y *El Informador*, 3 de mayo de 2012, página citada.

¹¹ Según las notas periodísticas consultadas, los vehículos que más utilizan los delinquentes en son primer lugar Grand Cherokee, a la par de camionetas y vehículos Jetta. Véase, por ejemplo, “Más de 10 robos en su haber. Caen dos ladrones de casa-habitación”, *El Informador*, 16 de febrero de 2010, p. 7B.

lular y alhajas;¹² nos dan a conocer cómo la sociedad se torna insensible ante el dolor ajeno. En algunas de las notas se capta cuando el periodista describe que las víctimas le platicaron la forma en que vivieron el robo (describiendo el escenario) y cuentan que, ante los ojos de varios espectadores, nadie hizo algo para evitar el atraco.

Las notas publicadas ponen en tela de juicio la efectividad de la reinserción social, en ellas se habla de que un solo delincuente ha participado en compañía de otros (que conoció en la penal) más de una vez en robos a casa habitación y otros delitos; nos describen su trayectoria delictiva y penitenciaria, y la de sus cómplices. Lo que es peor, nos dejan ver claramente cómo los delincuentes una vez que salen de la penal se vuelven a encontrar, se organizan y continúan en la comisión de delitos.¹³

Lo anterior pone de manifiesto la urgencia de estrategias que vinculen el servicio de las autoridades con la participación ciudadana, así como de que las autoridades no dejen de insistir en afrontar el gran reto que tienen de utilizar las herramientas adecuadas para combatir la delincuencia.¹⁴ El tipo de impunidad descrito en los medios apunta a la necesidad de utilizar la tecnología para un mejor desempeño; la tecnología acompañada de procesos y procedimientos adecuados, así como de la voluntad política de los gobernantes. Sólo de esta manera podremos avanzar en la construcción de estrategias útiles en la lucha contra el delito.

2. *Explicación general de la selección de víctimas.* No hay un modelo explicativo bien estructurado de la selección de víctimas. Los robos aparecen como eventos circunstanciales motivados por el comportamiento de los ladrones.¹⁵ Los periódicos abordan la noticia de manera sensacionalista, hacen saber a sus lectores la preferencia que tienen los ladrones de robar en casas habitación cuando no se encuentran en sus casas las víctimas, y los eventos donde éstas sí estuvieron son relacionados con el uso de la violencia y de armas de fuego por parte de los atracadores.¹⁶

Los medios también abordan algunos eventos donde se proyecta la falta de valores. Los editores encuentran interesante poner las noticias donde víctima y victimario están unidos por lazos familiares;¹⁷ hablan de notas

¹² *El Informador*, 13 de enero de 2010, op. cit., y “Acusan a hombre de robo en casa de Álamo Industrial”, *El Informador*, 29 de abril de 2012. Consultado en www.informador.com.mx

¹³ “Cae otro presunto integrante de banda de robo a casa habitación”, *El Informador*, 1 de marzo de 2011. Consultado en www.informador.com.mx

¹⁴ Véase *La Policiaca*, 17 de enero de 2011, página citada.

¹⁵ “Detienen a un hombre por robo a casa-habitación”, *El Informador*, 27 de septiembre de 2011. Consultado en www.informador.com.mx

¹⁶ *El Informador*, 29 de abril de 2012, página citada.

¹⁷ “Dos cómplices, tras las rejas. Planeó robo a casa de un familiar”, *El Informador*, 19 de enero de 2010, p. 8B.

que vinculan elementos de policía con robos en casas de ciudadanos (con el pretexto de realizar operativos);¹⁸ cubren los eventos donde los delincuentes cometen el robo y al toparse con el propietario, cuando éste defiende su patrimonio, desatan su odio y resentimiento social en su víctima (hasta el extremo de arrebatarse la vida).¹⁹

3. *Reparto de responsabilidades.* Los medios de comunicación cubren en sus notas a los distintos órganos de gobierno encargados de impartir justicia (municipal, estatal, federal y judicial) como aquellos en los que recae la responsabilidad de dar seguridad a los ciudadanos. Abordan los temas mostrando estadísticas de aumento o disminución de los delitos; hablan de aciertos y deficiencias de las corporaciones policiacas; ponen atención en la entrega y recepción que hace una autoridad a otra del individuo violador de la ley.

Sin dar mayor seguimiento al caso que abordan, los medios comunican las versiones espontáneas expresadas por elementos de policía presentes en el momento del evento delictivo. Los medios que buscan un periodismo más profesional a lo más que llegan es a acudir ante la Procuraduría General de Justicia del Estado para abundar un poco más sobre el paradero que tendrá el presunto responsable del delito. Por lo general, la noticia suele concluir en esta fase; sólo en raras ocasiones los medios llegan a dar la noticia de la consignación de los culpables ante el juez, y casi nunca de la sentencia o el castigo aplicado.

Así, en las notas periodísticas consultadas llama la atención que no decían el castigo impuesto a los delincuentes. Los artículos periodísticos y las noticias de los demás medios de comunicación (radio, televisión, redes sociales) son los conductos por los que se da a conocer de manera más realista, detallada y morbosa la violencia. Sin embargo, más que ayudar a prevenir el crimen, este tipo de notas podría influir en sus lectores y espectadores para que tomen ideas de violencia. Los medios de comunicación se fijan menos en el castigo que recibe el ladrón que en la forma en que comete el delito.

La cobertura que hacen los medios desconoce que lo importante no es el aprendizaje de las técnicas, sino el cambio gradual de la percepción de lo que constituye una conducta aceptada por la sociedad en general, y la aceptación gradual de pautas de comportamiento.

4. *El papel del entorno local.* Los robos a casa habitación que cubren los medios de comunicación hablan de víctimas que viven en zonas atractivas, esto es, en las zonas residenciales donde habita la clase media alta;²⁰ hacen saber que

¹⁸ Miguel Ángel Infante, “Vecinos vallartenses acusan de robo a oficiales estatales”, *El Informador*, 23 de enero de 2010, p. 6B.

¹⁹ *El Informador*, primero de marzo de 2011, página citada.

²⁰ “Robo a casas se concentra en el Poniente”, *El Informador*, 24 de julio de 2012. Consultado en www.informador.com.mx

el delincuente prefiere encontrar casas sin moradores. Por ejemplo, las notas llegan a informar de víctimas con más ingresos que los del común de su zona por el hecho de tener negocio, lo cual sugiere que hay una preferencia por ese tipo de víctimas y viviendas.²¹

No hay en la cobertura de los medios un análisis detallado de patrones de incidencia, caracterizaciones de los barrios que presentan múltiples robos a casa habitación o explicaciones de factores urbanísticos como facilitadores de robos.

Las historias causales aquí reportadas arrojan información que ayuda a entender cómo interpreta la sociedad que se cometan robos a casas habitación y sirve para identificar factores contextuales concretos que pueden y deben ser tomados en cuenta en el diseño de políticas de prevención de este tipo de delitos. Tanto los gobiernos locales como las asociaciones vecinales y los propietarios de viviendas necesitan saber si pueden hacer algo para prevenir el crimen en general, y el robo de casas habitación en particular. Para avanzar en este sentido es necesario hacer mejores análisis de los factores que influyen en la geografía del delito de robo a casa habitación.

En suma, las historias causales reproducidas por tres grupos de actores clave en la construcción del problema de inseguridad apuntan hacia la descripción de una sociedad sin ley, un Estado incapaz e individuos que han renunciado a la idea de colectividad. Esta forma de entendimiento se propaga, y con ello se incrementa la necesidad de encontrar nuevas formas explicativas.

6.10. Modelos teóricos y explicaciones situacionales

Lecturas recientes sobre prácticas socioespaciales que tienen sus orígenes en los estudios críticos sobre la espacialidad social han dado lugar a nuevos enfoques explicativos sobre los eventos criminales (Brantingham y Brantingham, 2008; Cusson, 2008; Clarke y Eck, 2003; Clarke y Felson, 2008; Cohen y Felson, 1979; Cozens, 2008; Igarzábal y Borthagaray, 2007; Fattah, 2008; Van Dijk, 1994; Wright y Decker, 1994; Vozmediano y San Juan, 2010; Wortley, 2008). En años recientes ha empezado a crecer la corriente de explicación situacional de la comisión de delitos, que se ha desarrollado para ofrecer explicaciones que van más allá de asignar la responsabilidad a individuos específicos para encontrarlas en contextos sociourbanos diversos y en las prácticas socioespaciales específicas en que se cometen.

Una de las corrientes dominantes es la literatura sobre prevención situacional para evaluar factores condicionantes o posibles detonadores de un delito a nivel

²¹ *El Informador*, 19 de enero de 2010, página citada.

de sitio. Cozens (2008) presenta un enfoque denominado prevención de crimen a través de diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés), en el cual se supone que un diseño adecuado puede ayudar a reducir las tasas de crimen. ¿Cuáles son los aspectos que según este enfoque deben considerarse? Para responder esta pregunta, Cozens recurre a autores clásicos como Elizabeth Wood, quien en 1961 concluyó que había aspectos clave como la visibilidad, ubicación de áreas de descanso y diversión, y el uso de materiales a prueba de vandalismo.

Por su parte, Jacobs (1961) sugirió la necesidad de mantener o, en caso de no existir, promover el uso, cuidado y vigilancia del espacio público, la calle y el uso mixto del suelo. En los estudios de la época se propuso que la disposición a cometer un crimen ocurre en una zona crítica de intensidad intermedia, ya que los criminales no se sienten atraídos por zonas de intensidad muy baja o muy alta.

De acuerdo con Cozens (2008), también es necesario tomar en cuenta los factores biológicos, así como la noción de espacio defendible, que refiere a la definición de fronteras, control de acceso, vigilancia, imagen y yuxtaposición de elementos.

Para Wortley (2008) es justificable un análisis territorial de los patrones del crimen porque la comisión de un delito implica la existencia de “precipitadores situacionales” y una elección racional del delincuente. En la práctica esto significa la existencia de oportunidades utilizadas —interpretadas— por el delincuente para tomar la decisión de cometer o no un delito.

Brantingham y Brantingham (2008) aducen que el análisis de patrones de criminalidad sugiere que las poblaciones objetivo de los delincuentes varían con el tiempo y el espacio porque las situaciones que activan la decisión de cometer un delito también lo hacen. Sugieren que la creación de situaciones en el ámbito urbano involucra la existencia de rutinas diarias en la utilización del espacio —casa, trabajo y calle, entre otros— e indican que esto aplica a todo tipo de persona, incluyendo a los criminales, que suelen iniciarse cometiendo crímenes en las rutas usuales que siguen. Lo anterior lleva a la conclusión de que el crimen suele ocurrir donde interactúan los patrones de uso del espacio del criminal y los de la víctima. Estos autores sugieren que en el caso de crímenes cometidos en un lugar fijo, como la casa habitación, el criminal debe tener cierta concurrencia con el espacio de la víctima y usar sus criterios de decisión para encontrarla adecuada para cometer el delito.

Tomando en cuenta lo anterior, Brantingham y Brantingham (2008) concluyen que el tejido urbano puede propiciar o inhibir la comisión de un delito, lo cual depende de cómo es leído y usado por víctimas y criminales.

Algunos elementos relacionantes son carreteras, uso de suelo y condiciones económicas, entre otros. Los trabajos anteriores indican que el tejido urbano no es estático y es leído de manera diferente a distintas horas, en diferentes épocas del año y en periodos distintos. Así, es posible identificar “generadores de crimen”, que son áreas nodales que atraen grandes cantidades de gente; “atractores

de crimen”, que son espacios que atraen o generan oportunidades para tipos particulares de crímenes, o “áreas neutrales”.

Uno de los mayores hallazgos de la investigación socioespacial sobre incidencia de delitos indica que los robos a propiedades tienden a ocurrir en las zonas más ricas de la ciudad. La teoría de la influencia de las condiciones del lugar en los patrones de criminalidad tiene que ver con el hecho de que en la relación víctima-criminal se crean oportunidades asociadas a condiciones socioespaciales, pero también con que el criminal actúa como agente racional acotado por circunstancias e información que le permiten seleccionar el sitio.

Clarke y Felson (2008) identifican corrientes teóricas clave para el estudio de los patrones de distribución de robos a casa habitación en una ciudad. En primer lugar, identifican el enfoque denominado de rutina de actividades o actividades rutinarias, que es particularmente útil para el caso de estudio pues se refiere a eventos que involucran un contacto directo entre criminal y persona afectada u objetivo. Este enfoque se basa en la existencia de tres elementos clave: un posible criminal, una persona objetivo cuya victimización sea posible y la ausencia de vigilancia con capacidad de evitar el evento. Según estos autores, tal enfoque retoma conceptos de la ecología humana y destaca particularmente las dimensiones de espacio y tiempo, pues considera importante qué hace y dónde está la gente en cada momento del día o durante un periodo determinado.

Por otro lado, estos mismos autores proponen la utilidad del enfoque de acción racional basado en los modelos clásicos de la economía de elección racional de corte maximizador, pero contextualizan este postulado para generar principios de evaluación de situación y toma de decisión por parte del posible criminal. El enfoque tiene sus orígenes en los modelos de prevención situacional del crimen, que suponen la posibilidad de hacer cambios en patrones de criminalidad mediante modificaciones en diseños y contextos locales, y que haciendo cambios situacionales se pueden reducir el tiempo, el lugar y la posibilidad de comisión de crímenes.

En vez de apearse al concepto clásico de racionalidad, el modelo de elección racional usado en el análisis de patrones de criminalidad implica la existencia de modelos de decisión que conducen o no a la comisión de un delito. De esta manera, se asume que “el crimen es una conducta dirigida al logro de un propósito de satisfacer las necesidades de quien lo comete”; “para alcanzar esas metas es necesario un modelo de decisión aunque sea rudimentario y que tales decisiones están delimitadas por factores como tiempo, habilidad y la existencia de información relevante” (Clarke y Felson, 2008: 6). De acuerdo con estos autores, este enfoque es particularmente útil para explicar tipos específicos de eventos, como el robo a casa habitación, lo cual, según ellos, se debe a que el contexto situacional y la información necesaria varían sustancialmente entre tipos de ofensas. El modelo supone, por lo tanto, que las decisiones necesarias son distintas para cada

tipo de crimen. El modelo se enfoca, entonces, en las decisiones que se deben tomar y la relación existente entre los contextos socioterritoriales específicos y estas decisiones.

El trabajo propuesto ha sido vinculado a otros modelos explicativos. Por ejemplo, Fattah (2008) explica que el enfoque de elección racional tiene elementos en común con los enfoques explicativos de la victimología, en el sentido de que reconoce el carácter mundano, oportunista y de naturaleza racional de las ofensas; identifica las similitudes entre criminales y no criminales en cuanto a su interés en procurar metas y su adaptación al entorno; demanda la existencia de explicaciones para tipos específicos de crimen y no por una teoría general del crimen, y pone la atención más en el evento criminal en sí que en las características del criminal.

Para Fattah (2008), una de las principales contribuciones del enfoque de elección racional es la propuesta de que la selección de objetivos de un criminal no es aleatoria, pues si así fuera los crímenes se distribuirían de manera uniforme entre la población y no como efectivamente ocurren, en forma de aglomeraciones espacio temporales. Según este autor, en su calidad de operadores racionales, los criminales, particularmente los que comenten crímenes en contra de propiedades, toman medidas para seleccionar a sus víctimas u objetivos de una manera tan cuidadosamente evaluada que se aproxima a la racionalidad. Naturalmente, unos son más racionales que otros. Los profesionales tratan de ser más selectivos que los criminales ocasionales o amateurs. Pero la selección no es exclusiva ni se limita a los criminales profesionales o semiprofesionales (Fattah, 2008: 245).

Por su parte, Brantingham y Brantingham (2008) relacionan este enfoque con lo que denominan teoría de patrones del crimen, la cual reconoce que los crímenes no ocurren de forma aleatoria en el tiempo y el espacio sino que existen condicionantes que tienden a concentrarlos en unos cuantos lugares y en periodos determinados. Ellos suponen que hay una relación con el tejido social y urbano, pero reconocen que ésta es cambiante y no puede ser tomada como una relación establecida y fija, o que conduce a la concentración del crimen siempre en el mismo lugar o a todos los crímenes en el mismo sitio. Los elementos centrales de su teoría son el concepto de predisposición, que significa estar listo y dispuesto. Este concepto se refiere a la disposición como algo vinculado a un entorno ambiental determinado, la experiencia pasada y el tipo de crimen. Ellos incorporan, además, la existencia de factores que retroalimentan la decisión, que son aspectos microcontextuales que hacen crecer la viabilidad de un crimen.

Usando este enfoque, los autores analizan qué ocurre en caso de robo a casa habitación y destacan la existencia de deseos de apropiación de bienes, pero no descartan la búsqueda de emociones fuertes como un disparador de la decisión. Por otro lado, identifican como un aspecto central el tejido estructural de la disposición de viviendas, que incluye su ubicación, distribución territorial y existencia de rutinas que crean condiciones apropiadas para el robo. Asimismo, reconocen que

distintas personas son alentadas por diversas condiciones y factores contextuales, de lo cual deducen que la distribución de robos a casas habitación debe seguir patrones bien definidos que varían según el tipo de robo, las horas y quién lo comete.

De acuerdo con Cusson (2008), los estudios empíricos han aplicado este principio de elección racional por parte de los criminales con la idea de que la racionalidad usada es de carácter acotado. Esto es, que en la práctica para un criminal la decisión de actuar es en realidad una serie de decisiones que incluyen: búsqueda de objetivos potenciales, revisión de peligros, características del ambiente que ponen en riesgo su acción, evaluación de la ganancia potencial y una aproximación cuidadosa a la víctima antes de actuar. Por otro lado, el criminal actúa tomando en cuenta las decisiones tomadas en el pasado, es decir, poniendo atención en aspectos como la presencia de perros, personas o alarmas en la vivienda y, en general, de riesgos extraordinarios o ganancias de muy dudosa calidad.

6.11. Conclusión

El enfoque de análisis socioespacial del delito conduce a estudios empíricos de corte situacional útiles para el estudio de distintos tipos de delitos. Este enfoque es particularmente útil para analizar patrones de robo a casa habitación porque se pueden identificar las preferencias de los delincuentes en la selección de víctimas. Las historias causales aportan, por su parte, elementos para entender la necesidad de mayor colaboración entre sociedad y gobierno e identificar mejor los patrones de comisión del delito y de medidas preventivas.

Evidentemente, los estudios situacionales y las historias causales se construyen en entornos locales concretos, por lo que es necesario realizar más estudios específicos para el medio urbano. En este capítulo se pone de manifiesto la necesidad de hacer estudios situacionales, lo cual implica el procesamiento de información en formas más innovadoras que las contempladas actualmente en los procedimientos de las autoridades responsables. Los diversos enfoques teóricos presentados indican que si bien las historias causales son interesantes como fuente de información para entender qué pasa en la ciudad, es necesario hacer investigaciones más profundas sobre los entornos en que se da la comisión de un delito.

De igual manera, podemos decir que el uso de información sobre la interaccionalidad en los barrios de ciudades de Jalisco, asociado a un adecuado manejo de investigaciones que apunten a las prácticas socioespaciales y el análisis situacional, auxiliaría en el conocimiento de las condiciones asociadas al crimen, lo que, a su vez, permitiría llevar a cabo programas de política criminal para proteger a la sociedad respetando los derechos humanos de manera efectiva.

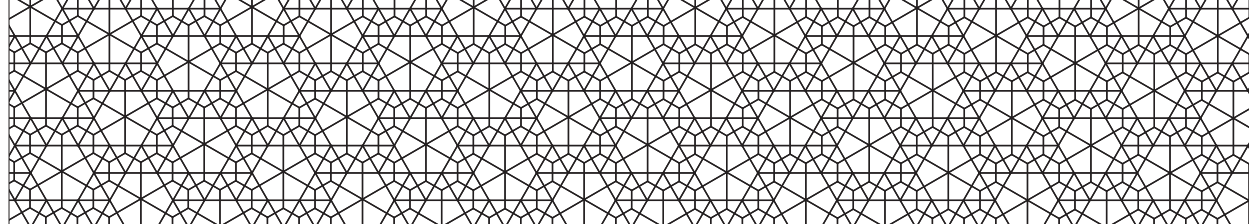
El análisis socioespacial aporta a la investigación de los procesos que prueban que es posible tener una sociedad tranquila, y contribuye a identificar las situaciones que amenazan la estabilidad de la colectividad. En los capítulos 7 y 8 de este volumen se presentan los resultados de un estudio empírico realizado en la ciudad de Guadalajara.

Bibliografía

- “ACUSAN A HOMBRE DE ROBO EN CASA DE ÁLAMO INDUSTRIAL”, *El Informador*, 29 de abril de 2012. Consultado en www.informador.com.mx
- ALONSO ESTRADA, JORGE. 1998. “La espacialidad social en el estudio de la industrialización: estructuras sin escalas, territorios sin sujetos”. *Región y Sociedad*, vol. IX, núm. 15, pp. 5-67.
- “AUMENTA 263% EL ROBO A CASAS”, *La Policiaca*, 17 de enero de 2011. Consultada en <http://www.lapoliciaca.com/nota-roja/detienen-a-un-hombre-por-robo-a-casa-habitacion/>
- BRANTINGHAM, PAUL Y PATRICIA L. BRANTINGHAM. 2008. “Crime pattern theory”. En Richard Wortley y Lorraine Mazerolle (eds.). *Environmental criminology and crime analysis*. Portland, OR: Willan Publishing, pp. 78-93.
- “CAE OTRO PRESUNTO INTEGRANTE DE BANDA DE ROBO A CASA HABITACIÓN”, *El Informador*, 1 de marzo de 2011. Consultado en www.informador.com.mx
- “CAPTURAN A SEIS PERSONAS POR ROBO A CASA HABITACIÓN”, *El Informador*, 3 de mayo de 2012. Consultado en www.informador.com.mx
- CLARKE, RONALD Y JOHN E. ECK. 2003. *Become a problem-solving crime analyst in 55 small steps*. London: Jill Dando Institute of Crime Science, University College London.
- CLARKE, RONALD Y MARCUS FELSON (EDS.). 2008. *Routine activity and rational choice. Advances in criminological theory* (vol. 5). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- COHEN, LAWRENCE E. Y MARCUS FELSON. 1979. “Social change and crime rate trends: a routine activity approach”. *American Sociological Review*, vol. 44, núm. 4, pp. 588-608.
- COZENS, PAUL. 2008. “Crime prevention through environmental design”. En Richard Wortley y Lorraine Mazerolle (eds.). *Environmental criminology and crime analysis*. Portland, OR: Willan Publishing, pp. 153-194.
- CUSSON, MAURICE. 2008. “A strategic analysis of crime: criminal tactics as responses to precriminal situations”. En Ronald V. Clarke y Marcus Felson (eds.). *Routine activity and rational choice. Advances in criminological theory* (vol. 5). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 295-304.
- “DETIENEN A UN HOMBRE POR ROBO A CASA-HABITACIÓN”, *El Informador*, 27 de septiembre de 2011. Consultado en www.informador.com.mx

- “DOS CÓMPLICES, TRAS LAS REJAS. PLANEÓ ROBO A CASA DE UN FAMILIAR”, *El Informador*, 19 de enero de 2010, p. 8B.
- “EL BOTÍN ES DE 80 MIL PESOS. SORPRENDEN A INDIVIDUO CON JOYAS ROBADAS”, *El Informador*, 13 de enero de 2010, p. 9B.
- FATTAH, EZZAT A. 2008. “The rational choice/opportunity perspectives as a vehicle for integrating criminological and victimological theories”. En Ronald Clarke V. y Marcus Felson (eds.). *Routine activity and rational choice. Advances in criminological theory* (vol. 5). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 225-258.
- GOBIERNO DE JALISCO, SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL. s.f. “Modelo integral e interinstitucional de prevención del delito”. Consultado en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Jalisco_Modelo_Integral_Interinstotucional_Prevencion_Delito.pdf
- GUBILEI, ELIANA S. 2010. “Vinculaciones socioespaciales, configuraciones identitarias y estigmas. Una reflexión sobre la experiencia en barrios periféricos de la ciudad de La Plata con las fuerzas de seguridad”. Ponencia presentada en IX Jornadas de Sociología Pre-Alas Recife 2011, FCS. UBA, agosto. Consultada en http://www.jornadassocio.sociales.uba.ar/data/pdf/mesa28/Mesa%2028_GUBILEI.pdf
- IGARZÁBAL, MARÍA ADELA Y JUAN MANUEL BORTHAGARAY. 2007. *Mapa del delito*. Buenos Aires: Nobuko.
- INFANTE, MIGUEL ÁNGEL. “Vecinos vallartenses acusan de robo a oficiales estatales”, *El Informador*, 23 de enero de 2010, p. 6B.
- JACOBS, JEAN. 1961. *The death and life of great American cities*. En Richard T. LeGates y Frederic Stout (eds.). 2003. *The city reader*. New York: Routledge.
- “MÁS DE 10 ROBOS EN SU HABER. CAEN DOS LADRONES DE CASA-HABITACIÓN”, *El Informador*, 16 de febrero de 2010, p. 7B.
- MUXICA, LUZ SANTA MARÍA. 2011. “La favela como espacio de exclusión social en la ciudad de Río de Janeiro”. *Eure*, vol. 37, núm. 110, pp. 117-132.
- “NO HAY DETENIDOS. JORNADA DE ROBOS EN LA METRÓPOLI SUMA MEDIO MILLÓN DE PESOS”, *El Informador*, 17 de febrero de 2010, p. 8B.
- PACHECO VARGAS, ANGÉLICA. 2013. *Análisis situacional del delito de robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, Jalisco*. Tesis de maestría en políticas públicas de gobiernos locales, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- PÁRAMO, PABLO Y ANDREA MILENA BURBANO. 2011. “Género y espacialidad: análisis de factores que condicionan la equidad en el espacio público urbano”. *Universitas Psychologica*, vol. 10, núm. 1, pp. 61-70.
- RELLO, MARICARMEN. “Quedan 3 meses para que todos los uniformados se sometan a las pruebas. Avanzan exámenes, disminuyen policías”, *Milenio*, 5 de octubre de 2012, p. 16.

- “ROBO A CASAS SE CONCENTRA EN EL PONIENTE”, *El Informador*, 24 de julio de 2012.
Consultado en www.informador.com.mx
- ROLDÁN, HERNANDO DE JESÚS, MARCELA VERGARA Y DENYS SIERRA. 2008. “La espacialidad en la construcción de categorías analíticas para la justicia comunitaria como práctica social”. *Ratio Juris*, núm. 7, pp. 9-17.
- VAN DIJK, JAN J. M. 1994. “Understanding crime rates: on interactions between rational choices of victims and offenders”. *The British Journal of Criminology*, vol. 34, núm. 2, pp. 105-121.
- VELÁSQUEZ, CÉSAR ALFONSO. 2010. “Crimen organizado: orden divergente y vecindarios urbanos vulnerables”. *Eure*, vol. 36, núm. 108, pp. 49-74.
- VOZMEDIANO, LAURA Y CÉSAR SAN JUAN. 2010. *Criminología ambiental. Ecología del delito y de la seguridad*. Barcelona: Editorial UOC.
- WORTLEY, RICHARD. 2008. “Situational precipitators of crime”. En Richard Wortley y Lorraine Mazerolle (eds.). *Environmental criminology and crime analysis*. Portland, OR: Willan Publishing, pp. 48-69.
- WRIGHT, RICHARD Y SCOTT DECKER. 1994. *Burglars on the job: streetlife and residential break-ins*. Boston: Northeastern University Press.



CAPÍTULO 7

La geografía del robo a casa habitación en Guadalajara¹

ANGÉLICA PACHECO VARGAS

7.1. Introducción

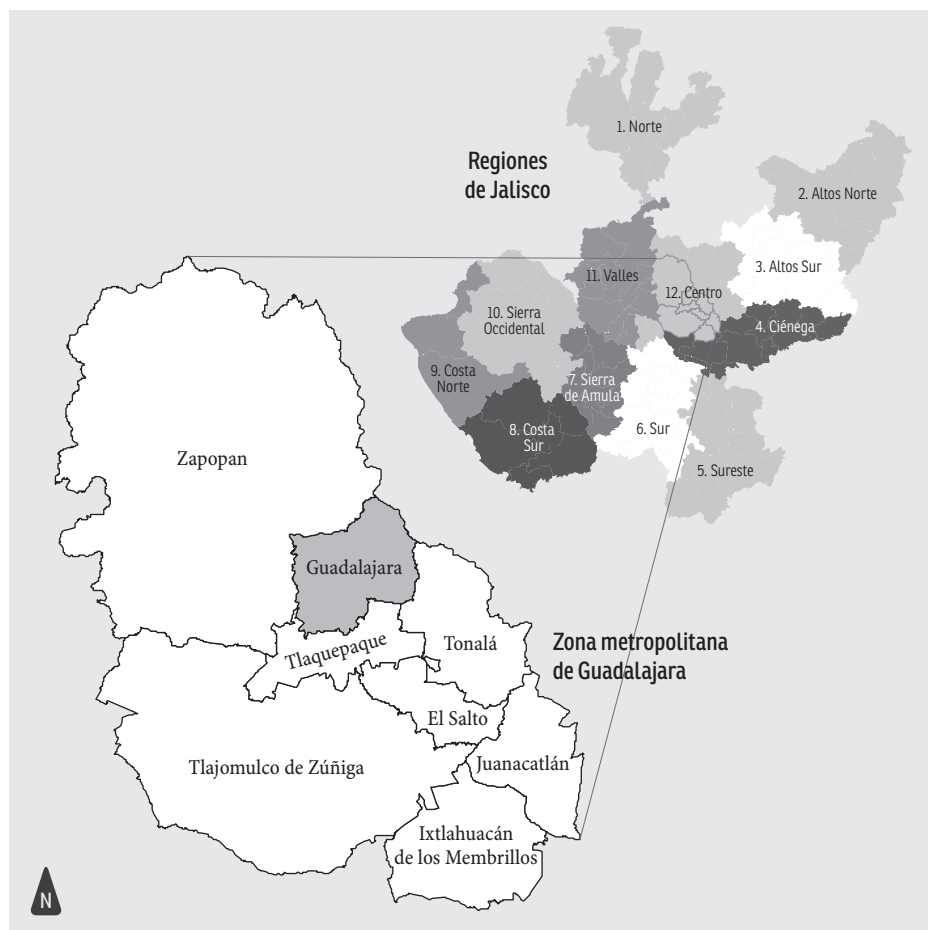
De acuerdo con la Secretaría de Gobernación, en el país el 21.1 por ciento de las personas temen ser víctimas de robo en su casa (Segob, 2010). Según la medición de los índices de delitos de alto impacto por municipio de mayor incidencia delictiva, se considera que el de Guadalajara, Jalisco, tiene un nivel medio. Estas estadísticas representan un problema de política pública ampliamente debatido en foros especializados y entre el público en general.

Guadalajara es la capital de Jalisco y la ciudad central de una zona metropolitana de su nombre con 4,434,878 habitantes, quienes ocupan 1,099,638 viviendas de ocho municipios: El Salto, Guadalajara, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan (mapa 7.1). El municipio de Guadalajara concentra el 33.7 por ciento de la población metropolitana (1,495,189, habitantes) y el 34.5 por ciento de las viviendas (INEGI, 2011). Entender los problemas de robo a casa habitación en este municipio puede ser útil para generar políticas públicas de alcance metropolitano y a nivel regional.

En este capítulo se analizan las condiciones generales que causaron los robos a casa habitación en el municipio de Guadalajara durante 2010. Con este fin se analiza una base de datos sobre eventos registrados entre el primero de enero y el 31 de diciembre de dicho año, según consta en los archivos de la Procuraduría

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue incluida en el trabajo *Análisis situacional del delito de robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, Jalisco*, presentado en mayo de 2013 por la autora como tesis para optar por el grado de maestra en políticas públicas de gobiernos locales en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE), desde donde es posible identificar las áreas con mayor índice de robos a casa habitación.² Sólo se analiza este tipo de robos porque así es posible generar conocimientos acerca de eventos que presentan características muy similares.



Mapa 7.1. Ubicación de la zona metropolitana y del municipio de Guadalajara.

Fuente: Elaboración propia.

Las condiciones que rodean a otros tipos de delitos son muy variadas, pues en ellas convergen dimensiones de comportamientos de víctimas y agresores

² Según la clasificación utilizada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, los robos se clasifican en: a) robo a casa habitación; b) robo a personas; c) robo en negocio; d) robos varios; e) robo en interior de vehículos, y f) robo de autopartes.

muy diferentes de las que rodean el delito de robo a casa habitación. El análisis enfocado en un solo tipo de delito conduce a explicaciones plausibles que pueden servir a los tomadores de decisiones, incluyendo a los ciudadanos, en la prevención del delito.

En el análisis se utiliza una herramienta analítica que auxilia en la visualización de la distribución espacial de los delitos de robo a casa habitación en las siete zonas geográficas en que se divide el municipio de Guadalajara.³ Nos interesa ver de manera más comprensible la intensidad con que estos delitos se concentran en el espacio, pero sobre todo ofrecer explicaciones del patrón de delincuencia observado en 2010 en Guadalajara, para contribuir a generar nuevas interpretaciones de formas particulares de delinquir.

En su sentido más amplio, el robo a casa habitación es una práctica socioespacial que representa una amenaza concreta contra el imperio de la privacidad, que sirve de base para construir una sociedad democrática. La geografía de esta forma de delito expresa una gran vulnerabilidad de los espacios privados de vida, pero también sugiere patrones amplios de transgresión a un orden social establecido. Los grados de incidencia revelan, por otra parte, incapacidad del Estado para tomar medidas preventivas, e incluso para entender la naturaleza del problema.

En el aspecto teórico, el análisis cuidadoso de la distribución territorial de delitos conduce a un mejor entendimiento de las condiciones estructurales y contextuales en las que éstos ocurren. No se trata de tener mejores estadísticas o mapas que representen el delito, sino de entender los factores situacionales que lo hacen posible.

7.2. El robo a casa habitación como delito y recopilación de datos

Desde el punto de vista jurídico-administrativo el robo a casa habitación se considera un delito del fuero común.⁴ Esto significa que debe ser investigado y juzgado en el ámbito estatal, y prevenido con políticas estatales y municipales.

³ Tradicionalmente la ciudad de Guadalajara había estado dividida en cuatro sectores: Hidalgo, Libertad, Juárez y Reforma. Actualmente se divide en siete zonas: 1. Centro, 2. Huentitán, 3. Oblatos, 4. Tetlán, 5. Tecnológico (Olímpica), 6. Industrial y 7. Cruz del Sur. Esta división no tiene mayor relevancia administrativa o de planificación, pero es importante tomarla en cuenta.

⁴ En esta categoría caen, además, los siguientes delitos, los aludidos en el libro segundo, “De los delitos en particular”, que abarca del dígito 104 al arábigo 297 de la Ley Sustantiva Penal para el Estado de Jalisco; el presente trabajo se enfoca en el Título Décimo Séptimo, que establece lo relativo a los delitos contra el patrimonio, en los artículos del 233 al 239 de esta ley.

La manera como se recopila información actualmente dificulta analizar las condiciones que rodean la comisión de delitos. En Jalisco, la dependencia encargada de recopilar información sobre robo es la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ, convertida en Fiscalía General en 2012). Las denuncias se capturan en el sistema denominado Libro Electrónico, el cual sirve para capturar y procesar la información generada al recibir una denuncia por robo en sus distintas modalidades: a) robo a casa habitación; b) robo a personas; c) robo en negocio; d) robos varios; e) robo en interior de vehículos, y f) robo de autopartes. Esta información puede ser visualizada en formato de Excel, pero presenta diversas inconsistencias que impiden visualizarla en un mapa. Para producir mapas del delito es necesario hacer varios ajustes que permitan la georreferenciación adecuada de cada uno de los eventos.

Entre el primero de junio de 2005 y el 31 de diciembre de 2010, en la PGJEJ se registraron en el Libro Electrónico Sistema SQL los siguientes datos: en 2005 se presentó un total de 6,254 denuncias por robos en sus distintas modalidades; de este número, el 22 por ciento, esto es 1,376, correspondieron a robos a casa habitación, de los cuales el 40.6 por ciento fueron perpetrados en el municipio de Guadalajara.⁵

Hacia el final del periodo de estudio, en 2010 se recibieron 6,213 denuncias, de las cuales 2,391, esto es, el 38.48 por ciento, corresponden a robos a casa habitación, distribuidos en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque (cuadro 7.1). Cabe aclarar que continuó la tendencia a que estos municipios centrales de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) concentren cerca de la mitad, (45 por ciento) de las denuncias por robo a casa habitación, aunque sólo concentran el 40 por ciento de las viviendas de la metrópoli.

⁵ En este trabajo la cifra de denuncias por robo a casa habitación registradas en la zona metropolitana de Guadalajara sólo se refieren a las de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, que son los predominantes en la base de datos de la Subprocuraduría C de Concertación Social de la PGJEJ.

Cuadro 7.1. Estadísticas de denuncias por robo a casa habitación en la zona metropolitana y en Guadalajara, 2005-2010

Año	Total de denuncias	Denuncias por robo a casa habitación	
		ZMG ^b	Guadalajara
2005 ^a	6,254	1,376	559
2006	10,479	2,184	825
2007	12,762	2,339	1,116
2008	8,244	1,085	366
2009	8,084	1,206	449
2010	6,213	2,391	1,076
Total	52,036	10,581	4,317

^a La cifra total para el año 2005 abarca del primero de junio al 31 de diciembre.

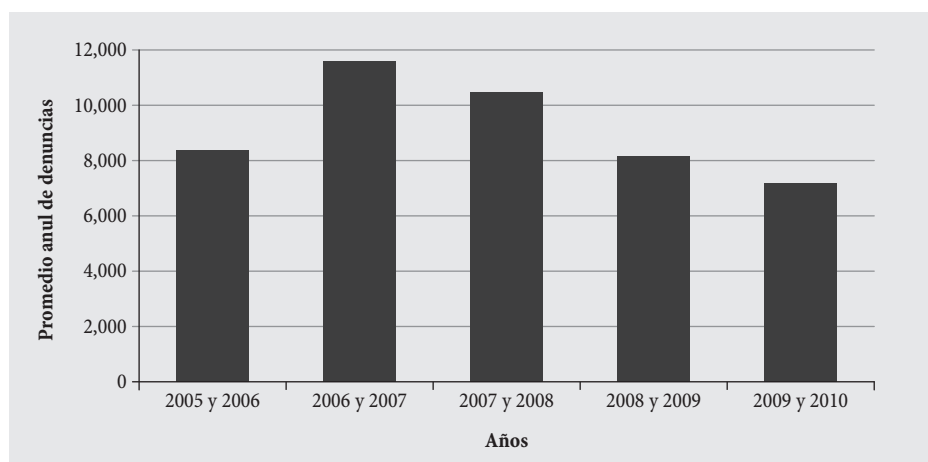
^b Las cifras corresponden a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la PGJEJ.

El total de denuncias registradas del primero de junio de 2005 al 31 de diciembre de 2010 es de 52,036, de las cuales 10,581 (20.33 por ciento) corresponden a robos cometidos en casas habitación de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. De éstos, 4,317 (40.8 por ciento) se perpetraron en casas habitación de las siete zonas del municipio de Guadalajara (cuadro 7.1).

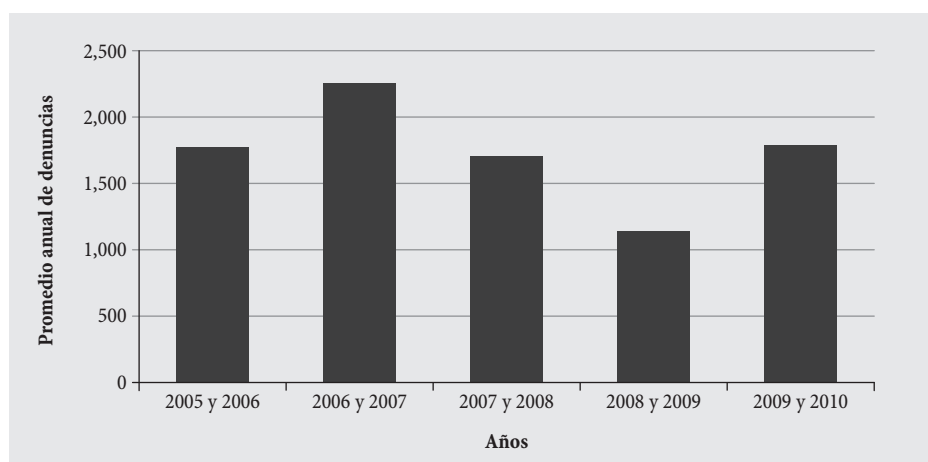
Las cifras anteriores muestran que el promedio anual de robos a casa habitación registrado ha estado variando, pero la cifra no ha bajado de mil. Esto evidencia que no hay prevención contra el robo a casa habitación, que es uno de los que dejan a la víctima con mayor incertidumbre porque invade a su persona. Ni las autoridades ni la sociedad están haciendo lo suficiente para impedirlo. Estas cifras hablan sólo de reacciones superfluas de combate a este tipo de delito y no de la erradicación o disminución considerable del mismo, lo cual contribuiría a generar confianza y tranquilidad respecto al patrimonio.

En general, el comportamiento de las demandas registradas por el delito de robo a casa habitación sigue una dinámica distinta de las demás modalidades de robo. Mientras que en este último rubro las demandas van a la baja desde 2008, las denuncias de robo a casa habitación muestran altibajos en los promedios anuales.



Gráfica 7.1. Promedio anual de denuncias por robo en la ZMG, 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la PGJEJ.

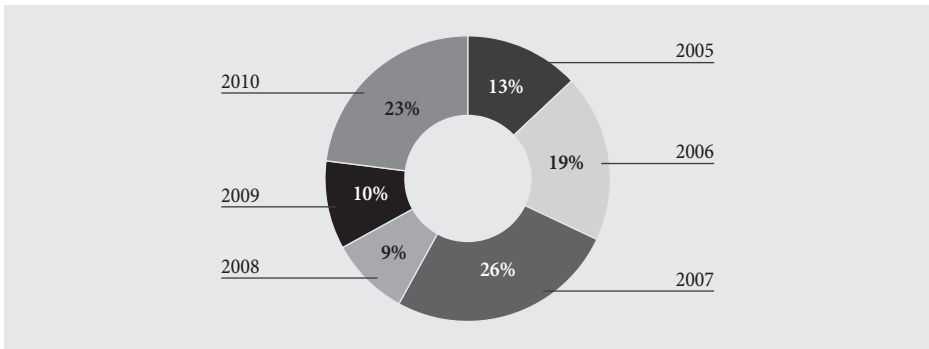


Gráfica 7.2. Promedio anual de denuncias por robo a casa habitación en la ZMG, 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la PGJEJ.

Es evidente que los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonala tuvieron un aumento en el total de denuncias presentadas ante la PGJEJ por robos a casa habitación. En este rubro, durante 2006 se recibieron 2,184 denuncias, en 2007 la cifra aumentó a 2,339, en 2008 disminuyó considerablemente a 1,085, en 2009 volvió a aumentar hasta 1,206 y en 2010 se incrementó a 2,391 robos a casa habitación (gráfica 7.2).

Por su parte, el municipio de Guadalajara tuvo una fase de crecimiento de tres años consecutivos en el número de denuncias por robo a casa habitación, de 2005 a 2007. En 2008 se registró un descenso considerable, y aumentó un poco en 2009, pero en 2010 creció en más del doble la cifra de denuncias por este tipo de delito. Según se puede ver en la gráfica 7.3, los años en que más robos se registraron fueron 2007 y 2010.



Gráfica 7.3. Distribución anual del robo a casa habitación en Guadalajara, 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la PGJEJ.

7.3. Formas establecidas para el análisis de información

En la PGJEJ se tiene un conocimiento general sobre el robo a casa habitación derivado del trato cotidiano y el seguimiento de las estadísticas territoriales. De manera empírica, se sabe que las personas que roban lo hacen de preferencia cuando no están las víctimas, y casi siempre optan por robar objetos de fácil comercialización y traslado como dinero, alhajas, diversos electrónicos, electrodomésticos, ropa, calzado y perfumes, entre otros. El *modus operandi* de las personas que roban es, por lo general, el escalamiento de paredes y vallas, o mediante el daño a las estructuras de las fincas para introducirse (boquetes en muros, forzado de ventanas y puertas; rompimiento de cancelas, candados, alambrado, tejas y maderas, entre otros). En los casos en que coinciden la víctima y el victimario, el segundo suele hacer uso de la violencia.

Enseguida se describen los pasos que se siguen para perseguir el delito de robo a casa habitación, con el propósito de mostrar el poco énfasis puesto en la generación de modelos explicativos de carácter general. En la figura 7.1 se presenta gráficamente la forma en que se da seguimiento a la denuncia hasta su consignación o archivamiento; en ella se describen diversas etapas que generan infor-

mación que podría ser mejor capturada para entender cabalmente el delito. Hay etapas cruciales para comprender las circunstancias que han generado un patrón de delitos en la ciudad, pero los aparatos responsables de evitarlos no siempre aprovechan la existencia de este proceso para generar y sistematizar información con la cual responder preguntas sobre los condicionantes urbanos del delito.

7.3.1. Presentación de denuncias

Las denuncias pueden ser presentadas por escrito o en comparecencia. Hay una denuncia por escrito cuando la persona acude a la institución del Ministerio Público y lleva narrado en papel el acontecimiento criminal; esta denuncia se presenta en la oficialía de partes. En la modalidad por comparecencia, la persona ofendida, víctima o denunciante se apersona ante la institución del Ministerio Público para declarar, de manera verbal, cómo acontecieron los hechos delictivos, y en ese instante se relata en papel lo que vierte el ofendido, víctima o denunciante. En ese instante comienzan las investigaciones del Ministerio Público.



Figura 7.1. Proceso del sistema de persecución de delito e investigación de causas.

Fuente: Elaboración propia.

7.3.2. Asignación de expediente de averiguación

En un segundo paso, el escrito se revisa en coordinación y, una vez evaluado, pasa a las agencias receptoras de denuncias de robos, en donde se hace la captu-

ra del expediente y se asigna un número de averiguación y agencia integradora. Ésta será la responsable de continuar con la investigación de la denuncia ya sea hasta el ejercicio de la acción penal que lleve a cabo el Ministerio Público o el no ejercicio de la misma.

7.3.3. Proceso de investigación

En toda investigación el agente del Ministerio Público (AMP) tiene bajo su mando y como auxiliar a la policía investigadora, servicios periciales, secretarios y demás personal administrativo. Cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho delictivo se comienza la investigación con policías investigadores, quienes comúnmente salen a campo para entrevistarse con la persona que levanta la denuncia, con los posibles testigos del hecho, vecinos del lugar donde ocurrió el evento delictivo y, cuando se tiene señalado a un probable responsable, se entrevistan con esta persona.

La etapa de investigación concerniente a robo a casa habitación inicia regularmente con una denuncia, ya sea por comparecencia de alguna persona o mediante la elaboración de un escrito donde se narre detalladamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Con base en lo expresado por la persona denunciante, el investigador de la conducta delictiva la entrevista ampliamente sobre sus actividades cotidianas: en qué trabaja, a qué hora sale de, cuántas personas residen en éste y qué hace cada una de ellas, a qué hora regresa de sus actividades cotidianas, si sospecha de alguna de las personas que residen en su vivienda y si existe alguna obra en construcción cerca de ella, entre otras preguntas.

Una vez hecho lo anterior, el AMP ordena la práctica de dictámenes periciales; por ejemplo, levantamiento de huellas dactilares, con el objeto de obtener alguna huella dactilar del delincuente (es practicado por expertos en dactiloscopia), y la fijación de indicios con el objeto de elaborar un croquis que ilustre la totalidad de la zona donde se perpetró el delito, marcando uno por uno los indicios del delito: huellas de pisadas, forzaduras (puertas, ventanas), boquetes en paredes o techos, cigarros usados por los delincuentes y residuos fecales de los mismos, entre otros. Este peritaje es elaborado por expertos en criminalística. De igual manera, se procede a valorar los daños con el objeto de cuantificar el daño económico ocasionado con motivo del delito, ya sea de objetos muebles o inmuebles; este dictamen es practicado por experto, dependiendo del objeto por valorar.

El AMP ordena una investigación a policías investigadores, quienes regularmente se trasladan al lugar del evento a verificar sus alrededores para ver qué hay cerca de la casa habitación que fue robada y se entrevistan con vecinos de la manzana. Con base en lo investigado, rinden un informe verbal y por escrito al AMP, quien una vez que cuenta con resultados de dictámenes periciales y testi-

monios elabora una hipótesis con la que, en algunos casos, se llega a identificar a la persona que probablemente cometió el delito. Cuando se logra identificar a un posible autor del mismo, con frecuencia se trata de miembros de banditas dedicadas a perpetrar este tipo de delito, que pueden tener relación o no con conocidos o empleados de la víctima. Con más frecuencia, el perpetrador es una persona cercana a la víctima, ya sea que tenga lazos de amistad, parentesco, laborales, que sea vecino o empleado de alguna obra en construcción cercana a la casa habitación robada, o bien una persona que, sin tener ningún tipo de lazo con la víctima, conoce el área donde decide realizar el robo.

7.3.4. Ejercicio de acción penal

La determinación o consignación elaborada por el agente del Ministerio Público del fuero común es, en palabras llanas, su acusación en contra de una persona física (indispensable), para lo cual debe emitir una opinión lógica y jurídica en relación con un caso en concreto. Es una resolución parcial en la que el AMP le propone a un juez del fuero común en materia penal privar de la libertad a la persona, ya que la acusa por la comisión de una conducta tipificada como delito, y se hace una reseña del evento delictivo, las pruebas desahogadas durante la etapa de averiguación previa. La reseña lógica del evento delictivo y las pruebas deben ajustarse a la legislación vigente, que son el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La determinación o consignación elaborada por el AMP inicia con la descripción de la población donde se dicta la resolución, seguida de la hora, día, mes y año. Sumado a lo anterior, se escribe el nombre y número de agente del Ministerio Público que resuelve, así como el área a la que pertenece y el número de averiguación previa correspondiente, para después elaborar una breve reseña de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del evento delictivo. Estas circunstancias deben encuadrarse en leyes aplicables, mencionando los artículos infringidos, recitando el nombre del acusado, el delito del que se le acusa y el nombre del ofendido.

Posteriormente se enumeran cada una de las pruebas que comprueban la conducta que infringió el acusado (delincuente), y al mencionar cada una de ellas se elabora un razonamiento lógico y jurídico que sostiene la prueba ofrecida al juez para que ratifique la opinión del AMP. Después de mencionar la prueba y el razonamiento lógico y jurídico, se mencionan una por una las pruebas reunidas por el AMP, que pueden ser: testimonios, dictámenes periciales, documentos públicos y privados, informes proporcionados por otras autoridades e inspecciones ministeriales, entre otras.

En el apartado del fundamento legal se mencionan todos los artículos y todas las leyes aplicables al caso. Por último, en un apartado de proposiciones se elaboran las peticiones del AMP para que el juez sujete a proceso legal al acusado. En dicho apartado se solicita al juez, entre otras cosas: a) prive de la libertad al acusado; b) sujete a proceso al acusado. En este último escenario pueden suceder cualquiera de las dos situaciones siguientes: que sujete a proceso al acusado, privándolo de la libertad; o bien que sujete al acusado a proceso y decida dejarlo en libertad (condicional, con reservas de ley, bajo caución). También hay delitos en los que el AMP ejercita acción penal y éstos no ameritan, de acuerdo con la ley, pena corporal, en cuyos casos, se solicita al juez cita o comparecencia.

En tales proposiciones se solicita la reparación del daño material ocasionado haciéndose constar su monto y el salario mínimo vigente en la zona donde se perpetró el crimen. Sumado a lo anterior, el AMP solicita al juez que practique las diligencias que faltaren. Es importante mencionar que el AMP se reserva el derecho de variar o modificar la tipificación del delito, lo cual significa que, por ejemplo, en un asunto en que una persona fue golpeada, inicialmente se ejercita acción penal por el delito de lesiones, pero si pasadas unas horas muere el lesionado, el AMP puede variar su acusación por el delito de homicidio, siempre y cuando la ley se lo permita.

En la mayor parte de los delitos de robo a casa habitación que se denuncian no se tiene identificado al delincuente. Esta es la principal razón por la que el Ministerio Público llega a ejercitar acción penal en tan pocos casos. En otros casos se ejercita acción penal y pasa a consulta ante la PGJEJ, donde el caso queda en espera de más y mejores datos —lo cual podría ser asunto de otra investigación—, bien sea porque el delito se cometió en ausencia de los moradores de la finca o porque, por tratarse de un asalto, la víctima no conoce o no identifica a su victimario.

Todo lo anterior crea un círculo vicioso de desconfianza e impunidad, que profundiza la desconfianza entre sociedad y gobierno, así como el desconocimiento de las condiciones que hacen posibles los delitos. Por su parte, los delincuentes aprenden de este círculo vicioso y no tienen temor de ser castigados, por lo que continúan cometiendo atracos de manera deliberada y planeada.

7.4. Procesamiento de información

Los datos sobre robo a casa habitación son archivados en un sistema operativo SQL, denominado Libro Electrónico. Este sistema se encuentra en red para todas las agencias del Ministerio Público dependientes, como son: a) la Jefatura de la

Agencia 20 Operativa de Robo a Negocios y Casas Habitación,⁶ y b) la Jefatura de Control de Procesos no Especializados y de Justicia de Paz.⁷

Los datos sobre robo a casa habitación se agregan al Libro Electrónico, que es una colección de registros de casos cuyo formato se encuentra dividido en 14 celdas. Al entrar al sistema, éste otorga de manera automática un número en orden cronológico de registro, el cual sirve para dar a conocer la cantidad de asuntos registrados como averiguaciones previas de robos.

En la siguiente celda se registra la fecha de recepción de la denuncia de robo, que es aquella a partir de la cual el AMP toma conocimiento del evento delictuoso. Conforme se van dando de alta las averiguaciones previas, el sistema otorga el número de expediente, que es único dentro de la etapa de la averiguación previa y no se puede repetir, ya que con él se identifica un caso en concreto. De manera manual, la persona que captura los datos llena un apartado que requiere el Libro Electrónico referente a si la denuncia registrada se presenta por escrito o por comparecencia. Después de tener el número de expediente, se distribuye el trabajo a las agencias del Ministerio Público integradoras antes mencionadas, lo cual depende de su especialidad.

Otro dato almacenado en el citado Libro Electrónico se refiere a si la persona que entra al Ministerio Público del hecho criminal tiene la calidad de ofendido o de denunciante; en el primer caso se dice que es víctima u ofendido la persona que vio vulnerada, en forma directa, el bien jurídico tutelado en el Código Penal del Estado de Jalisco;⁸ en el segundo, se dice que una persona tiene calidad de denunciante cuando únicamente entra a la institución del Ministerio Público del evento delictivo del que tuvo conocimiento y que, sin embargo, no sufrió ninguna afectación en cuanto al bien jurídico tutelado.

En el sistema se almacena información respecto a si el evento delictivo sucedió con actos de violencia, ya sea en las personas, las cosas o en ambas. Otro dato registrado en dicho sistema electrónico consiste en especificar si se encuentra identificado alguno de los delincuentes y, en su caso, especificar el número de autores del delito, así como la especialidad de éste; objetos que fueron robados; lugar del evento como calle, número, cruces, colonia y zona; finalmente, se hace una breve reseña de los hechos: cuándo, cómo y dónde sucedieron. Enseguida se

⁶ Misma jefatura de la que dependen las agencias conocidas como: a) 20 operativa, y b) agencias receptoras de robos 12/C y 13/C.

⁷ De esta Jefatura de Control de Procesos no Especializados y de Justicia de Paz dependen las agencias de detenidos: agencias A, B, C y D, zona 6, zona 7, agencia mixta. De ella dependen también las agencias integradoras de robos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14, 15, 16 y 17. De todas las anteriores agencias, en la actualidad, el Ministerio Público especializado en realizar investigaciones por el delito de robo en la modalidad de casa habitación son los AMP adscritos a las agencias 1, 2 y 14; y por lo que respecta a las demás agencias del Ministerio Público, conocen del delito de robo en las distintas modalidades: negocios, personas, interior de vehículos y varios.

⁸ En el delito de robo el bien jurídico tutelado es el patrimonio.

pone la fecha en que sucede el robo o, en su caso, la fecha en que quien acude a levantar la denuncia tiene conocimiento de que fue robado. Por último, otra de las celdas es el registro del usuario, siendo éste quien captura los datos.

Al levantar una denuncia, todas las agencias del Ministerio Público, ya sea por comparecencia o por escrito, elaboran un formato denominado papeleta. En él se debe anotar la subprocuraduría a la que pertenece, agencia a la que se turnará el asunto, número de expediente, nombre del denunciante u ofendido, nombre del indiciado, número de participantes, edad del delincuente, si se encuentra detenido o no, especialidad del delito, si fue efectuado con violencia y de qué tipo de violencia se trata.

La información que permitirá una eventual georreferenciación incluye calle y número donde se cometió el delito, cruces de calles, colonia, municipio y zona, día y horario en que sucedió el acto criminal, así como el vínculo entre víctima y victimario.

Por otro lado, se captura el nombre del AMP que conoce del asunto de primera mano, así como el nombre del encargado del área. Una vez llenada esta papeleta, se canaliza al área de estadísticas de la dependencia, donde se concentra la totalidad de las papeletas y se analiza el contenido de ellas en forma agregada. Enseguida se elabora una base de datos con la información vertida en cada una de las papeletas. Para ello se vacía el contenido de tales papeletas en un archivo electrónico con formato de Excel. Todo este proceso se hace manualmente, lo cual conlleva un estudio lento y tedioso. Esto convierte al área de estadísticas en una especie de archivo repleto de papeles, poco práctico para la toma de decisiones y nada ilustrativo para la detección de zonas con mayores índices delictivos.

En las agencias del Ministerio Público que continúan las investigaciones por conductas tipificadas como delito se analizan los expedientes para cada caso en particular, tomando en consideración la especialidad de dichas agencias. El representante social o AMP, para el análisis particular de cada uno de los casos, se auxilia de su equipo de policías investigadores, peritos y auxiliares administrativos (actuarios, secretarios, trabajo social, notificadores, etc.). Ellos realizan estas actividades con base en las facultades más amplias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga para la investigación de delitos al AMP.

Las agencias del Ministerio Público, para su control interno de los expedientes, llevan el denominado Libro de Gobierno, en el cual se registra el número de cada uno de los expedientes de manera manual. A cada expediente se le relaciona con el nombre del denunciante u ofendido, en su caso; se apunta el nombre del indiciado, la especialidad del delito, fecha de recepción del expediente y la mesa que conocerá del asunto, la cual se encuentra a cargo de una auxiliar del Ministerio Público.

7.4.1. Implicaciones del proceso de captura y análisis de información

Como se puede ver, el procedimiento de denuncia-investigación-consignación está enfocado en revisar las condiciones particulares que rodean los delitos y se dirige a la búsqueda de culpables. Esto significa que hace falta más investigación que permita a los órganos de procuración de justicia y a la sociedad tomar medidas preventivas de alcance general para cambiar las condiciones que favorecen la comisión del delito.

La recopilación, el análisis y el resguardo de información presentan algunos problemas que inhiben la innovación en políticas públicas de prevención del delito. La recopilación de la información para proyectar, modificar o actualizar no es una de las preocupaciones principales de la PGJEJ. El procedimiento usado conduce a una recopilación tediosa que poco ayuda en la toma de decisiones a nivel agregado.

El tipo de análisis realizado en la PGJEJ, ya sea a nivel agregado o particularmente en las agencias, es un tanto rudimentario, obsoleto, lento y no permite tener imágenes claras de los patrones observados. En ocasiones es complicado consultar y encontrar información en los archivos escritos o en los electrónicos. En este último caso existe la ventaja de contar con un formato de Excel, y el uso de la computadora agiliza la búsqueda. Sin embargo, este sistema sólo da la información para la vista de manera lineal y, aunque representa un avance, no permite dar respuestas acertadas y rápidas a la hora de tomar decisiones.

Debido a lo anterior, prevalecen los análisis descriptivos de los números que arrojan las bases de datos. Si bien en cada agencia del Ministerio Público tanto el fiscal como el personal a su mando analizan el caso en particular de robo para dar una respuesta legal, a nivel institucional no se examinan las circunstancias especiales de cada caso, y mucho menos se deja asentado lo investigado para estudios posteriores. Esta omisión es importante porque en materia penal lo es analizar cada caso en particular, verificando a detalle las circunstancias de modo, tiempo y lugar donde se perpetró un delito. A nivel agregado, una mejor base de datos permite dar un enfoque objetivo a la luz de teorías de patrones delictivos.

La dinámica de poner los datos de una denuncia en la computadora, hacer el llenado de la papeleta y luego vaciar ésta en otra computadora del área de estadísticas representa un desperdicio de recursos porque se invierten muchas horas hombre en la captura de datos estadísticos pero no se avanza en análisis de la información más sólidos, que vayan más allá de la descripción de cuadros.

De ahí que el análisis realizado en la PGJEJ queda a deber en lo referente a implementación de medidas de prevención y combate del delito, pues no ha logrado incorporar los avances registrados en los estudios científicos de la delincuencia que usan en forma regular los sistemas de información geográfica (SIG) para tener mejores interpretaciones situacionales del delito.

Los mapas utilizados y producidos son rudimentarios, impresiones en papel donde se indica la ubicación de los asuntos; se usan básicamente para delimitar zonas conflictivas. No son precisos ni cubren todas las áreas. Algunas veces se consultan para identificar un punto especial que visitar para realizar operativos y combatir la delincuencia. No obstante, en tales mapas no se aprecia información específica, de gran ayuda para la toma de decisiones, como puede ser la zona de mayor ocurrencia, el entorno socioeconómico; la existencia de violencia en la comisión del delito y de qué tipo, datos y señas particulares de los delincuentes y de las víctimas; modo de operar del delincuente, tipo de herramientas utilizadas (vehículos, armas de fuego, objetos contundentes, aparatos de comunicación) para cometer el delito.

De esta manera, el Ministerio Público actúa sin tener pleno conocimiento del entorno físico del lugar donde ocurrió el hecho, o del delincuente, como puede ser su participación en otros hechos delictivos, si fue juzgado y hubo sentencia, si salió en libertad; su preferencia de lugares, objetos y víctimas. Las comisiones son asignadas sin dar mayor importancia a la necesidad de datos muy variados para sintetizar las hipótesis en el caso que se va a resolver.

Para cambiar la situación descrita se requiere que existan archivos informatizados y la posibilidad de combinarlos. Para ello es necesario usar sistemas de información geográfica. La construcción de ese tipo de sistemas es un paso importante para relacionar hechos distintos ocurridos en la misma zona y explorar patrones georreferenciados de condiciones sociourbanas.

Los SIG tienen varias ventajas prácticas, como el ahorro de espacio físico, una recuperación de datos más ágil, la opción de producir réplicas con calidad óptima. Con ellos es posible mirar los datos entrelazando mapas temáticos. Una computadora puede identificar relaciones que difícilmente pueden ser captadas por el ojo humano. Los SIG son un apoyo para el ojo y el cerebro, pues con ellos se responde más rápido a la captación de una imagen que a la comprensión de un texto. En el combate al crimen, “vale más una imagen que mil palabras”.

Los SIG son herramientas que ya están siendo utilizadas en diversos países para distintos temas, y en cuestiones policiales se utilizan para la prevención de los delitos. Su creación tiene antecedentes añejos, uno de los cuales se remonta a Chicago. Vozmediano y San Juan (2010) argumentan que los cambios en los mapas y sistemas de captura están vinculados a cambios en los sistemas legales de finales del siglo XVIII e inicios del XIX, con los cuales se sistematizó el derecho penal, se crearon la institución policial y la penitenciaria.

Según Vozmediano y San Juan:

...para comprobar el principio de utilidad, surgió la necesidad de recoger información sistemática sobre los delitos cometidos, arrestos realizados e infractores condenados, de modo que las distintas agencias comenzaron a recoger datos del delito de

forma periódica y sistemática y estas nuevas estadísticas de justicia penal ofrecieron un gran volumen de información sobre los infractores y el delito mismo (2010, p. 39).

Ellos documentan que esta información se organizó espacialmente —por regiones— en Francia e Inglaterra, lo cual hizo posible su comparación con otras fuentes de datos, como los provenientes del censo, y por supuesto encontrar regularidades empíricas o patrones.

Hoy día el uso de los SIG ayuda a visualizar escenarios de manera profunda; se pueden variar los parámetros para evaluar los eventos delictivos, saber si se expanden o reducen; permiten simular si cambios en las condiciones darían resultados distintos, así como un conocimiento amplio y muy preciso de los delitos en un estudio o área específica que entre en el análisis. El almacenamiento de la información de los SIG permite crear medidas eficientes de prevención del delito y la instrumentación conforme a su espacio, lo cual da acceso a la valoración de escenarios hipotéticos.

7.5. Análisis situacional de la geografía del robo a casa habitación

Tomando en cuenta los enfoques y las experiencias anteriores, en este capítulo se plantea la pregunta ¿en qué sentido se relacionan los patrones de robo a casa habitación registrados en el municipio de Guadalajara con factores sociales y urbanos que generan condiciones para la comisión de este delito? A partir de interpretaciones teóricas que sugieren la existencia de vínculos entre contextos urbanos y sociales y la comisión de delitos, la hipótesis de la presente investigación es que la distribución de los robos a casa habitación en Guadalajara se explica por condiciones sociales y urbanas favorables derivadas de un patrón de segregación espacial, mismas que son evaluadas por los delincuentes para la comisión de delitos. En esta hipótesis se asume que dichas condiciones se agravan por fallas en los procesos de vigilancia pública y privada y por errores en los procesos de planeación y edificación, que influyen en la manera como se vive en la ciudad.

Para avanzar en el entendimiento de la geografía del robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, se utilizó la metodología cuantitativa para desarrollar el patrón de índice de éste mediante la tecnología de los SIG y la confección de la cartografía temática con el uso del programa Arcmap 10, donde se les asigna atributos a los elementos gráficos por medio de bases de datos. La unidad de análisis es el área geoestadística básica (AGEB).

Según Peña (2009), los SIG son una tecnología basada en el uso de datos espaciales, con una creciente aplicación en distintas disciplinas. Considera que en

diversas sociedades los datos espaciales han sido acopiados de diferentes formas y por distintos expertos: geógrafos, marinos, topógrafos y cartógrafos. De acuerdo con este autor, en Roma los especialistas en cartografía demostraron que su labor es útil no sólo para la localización de tierras y obtener las medidas de éstas, sino también para la búsqueda de rutas y estrategias militares. Posteriormente se fue extendiendo el valor de la organización cartográfica en otros países europeos, y por mandato nacional se produjeron mapas catastrales topográficos de todos los países. A la postre se necesitaron distintos tipos de atributos para ser mapeados, por ejemplo: los recursos naturales de la tierra y los ecológicos (Peña, 2009).

La utilización de los SIG en el combate al crimen inició a principios del siglo XIX en Francia, y continuó después en Inglaterra, donde se conoció como cartografía criminológica. Se formó una escuela que fue llamada cartográfica de criminología, en la que participaron los franceses Guerry y Quetelet (Igarzábal y Borthagaray, 2007). De acuerdo con estos autores, en 1920 estudiosos de la Escuela de Chicago, en esa ciudad, realizaron mapas que indicaban el domicilio del criminal, escuela empirista que fue criticada. En dicho tiempo también participaron en investigación con este tipo de escuelas ecológicas, dedicadas a dar a conocer la distribución del crimen en Chicago, los autores Park, Burgess y McKenzie, quienes hicieron los primeros esfuerzos por mapear los delitos ocurridos en la ciudad. Más tarde, diversos autores utilizarían los sistemas de información geográfica, dando así lugar a trabajos de colaboración en la georreferenciación del delito y la creación de un trabajo relacionado con su distribución en Seattle (Igarzábal y Borthagaray, 2007).

De acuerdo con Igarzábal y Borthagaray (2007), las teorías desarrolladas por los investigadores buscaban explicar cómo influían las características de su organización social en desatar acciones criminales y la manera en que la persona antisocial se involucraba en su entorno.

Desde 1900, en Nueva York los elementos policiacos llevaban a cabo labores de identificación de las zonas donde ocurrían los delitos utilizando alfileres de colores llamados *pin-maps*, su cartografía era impresa y nada fácil de actualizar ni de manipular. Tuvo que pasar un tiempo prolongado para que en la información de los datos criminales y la elaboración de mapas se utilizaran sistemas de información geográfica, que facilitan la tarea de detectar las áreas donde se perpetró el delito (Igarzábal y Borthagaray, 2007).

Para Igarzábal y Borthagaray (2007), los primeros SIG se conocieron a partir de los años sesenta del siglo pasado y en ellos se albergaban los archivos espaciales. El SIG que más destacó se procesó en Canadá.

En México, hasta la fecha, se sabe que sólo la Procuraduría General de la República utiliza tecnología de punta para georreferenciar los acontecimientos criminales de competencia federal (de lesiones al narcomenudeo). Se trata del Sistema de Información Georreferenciada y Estadística Oportuna (IGEO), utilizado para la identificación geográfica a nivel de calle, con proyección de mapas e

inclusión de fotografías satelitales por zona donde suceden los eventos delictivos. Los datos ingresados al sistema proceden de las averiguaciones previas. Con ellos es posible visualizar los patrones, la incidencia delictiva y la relación del delito con el entorno urbano (Otero, 2004).

Esta base de datos, denominada IGEO, recibe aportaciones de 192 localidades y 32 capitales de México en relación con los delitos cometidos que son de competencia federal (Otero, 2004).

Aunque los SIG son una herramienta que permite integrar bases de datos espaciales e instrumentar diversas técnicas de análisis de datos —de gran ayuda para la prevención y el combate al crimen—, hasta la fecha las procuradurías generales de justicia de los estados, a las que les corresponde atender los delitos del fuero común, no cuentan con esta tecnología, mucho menos con los recursos adecuados para llevar a cabo las tareas de un SIG, como son: usuarios, *software*, *hardware*, datos que produzcan resultados correctos y reproducibles, así como métodos.

7.5.1. Georreferenciación de eventos de robo a casa habitación

Para entender la inseguridad y la manera en que se distribuye el delito de robo a casa habitación se usó una base de datos de los robos denunciados ante la PGJEJ ocurridos en el municipio de Guadalajara. Para el presente estudio se siguió un procedimiento de georreferenciación de eventos dirigido a crear una base de datos que permitiera cruzar información entre nivel de incidencia y condiciones sociourbanas. Para ello fue necesario hacer una limpieza y corrección de archivos de eventos de robo a casa habitación registrados por la PGJEJ. Para procesar tal información se siguieron los lineamientos de la metodología de análisis de áreas de incidencia (*hot spot analysis*). Se utilizó una herramienta de SIG, la cual requirió de un proceso sistemático que, además de permitir la visualización de la distribución de este delito, sirviera de base en el futuro para dar respuesta a situaciones no contempladas en este estudio.

En un principio se pretendía georreferenciar todos los delitos de robos (robo a casa habitación, a negocio, a personas, robo en el interior de vehículos y robos varios). Aunque es importante tener toda la gama de eventos referenciados, se optó por usar sólo la información de robo a casa habitación. La razón de focalizar la atención en un tipo específico de robo es que según las teorías de elección racional, oportunidades y prevención situacional del crimen, para entender éste es necesario enfocar la atención en los eventos que son similares. Es decir, en las condiciones específicas que rodean un tipo de crimen, ya que no todos implican el mismo proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, nos pareció importante enfocar toda nuestra atención en este tipo de eventos porque el impacto de ser robado en el hogar afecta la vida coti-

diana de un individuo y de su familia; el miedo y la preocupación que causa a las víctimas el haber vivido este evento las perturba en sus actividades diarias. Aunado a ello, cabe mencionar que para los seres humanos el lugar donde vivimos es importante en cada una de las facetas de nuestras vidas, estemos conscientes de ello o no.

El análisis situacional del delito y el de rutinas parten del supuesto de que las decisiones que adquieren relevancia en la vida de las personas se refieren a lo que se quiere ser, las personas contactadas y los lugares donde se vive. Estas decisiones tienen preeminencia en la economía personal y en la vida de cada individuo. El lugar de residencia refleja, pues, el ingreso percibido, las personas conocidas, las amistades y las opciones de que disponen los hijos y las familias. El análisis de este tipo de eventos es útil para el diseño de políticas públicas.

En particular, en este capítulo se intenta contribuir a la creación de procedimientos de análisis de información que puedan ser usados en los procesos de investigación que realizan las instancias procuradoras de justicia. Este trabajo está dirigido a mejorar el entendimiento de las situaciones delictivas. Aquí la georreferenciación es vista como una herramienta necesaria para medir, conocer y entender mejor la situación.

7.5.2. Organización de la base de robos georreferenciados

Para analizar la información en un SIG y ubicar las incidencias delictivas en el espacio, fue necesario preparar la base de datos original. De las catorce variables que contiene el sistema de la base de datos de la PGJEJ,⁹ sólo se manejaron las referentes a la clasificación y ubicación de los robos a casa habitación en el espacio. Por ejemplo, se recupera el género de la víctima o denunciante y toda la información referente a los “hechos” con base en los cuales se estructura la fecha del delito, el *modus operandi*; domicilio por calle, número exterior e interior, cruce I y cruce II, colonia; hora del evento, y la forma de violencia.¹⁰

Un problema que enfrentamos fue que a menudo no se disponía de los datos completos o no coincidían en los cruces señalados o la colonia. Fue necesario depurar la información y verificarla con la cartografía disponible para el muni-

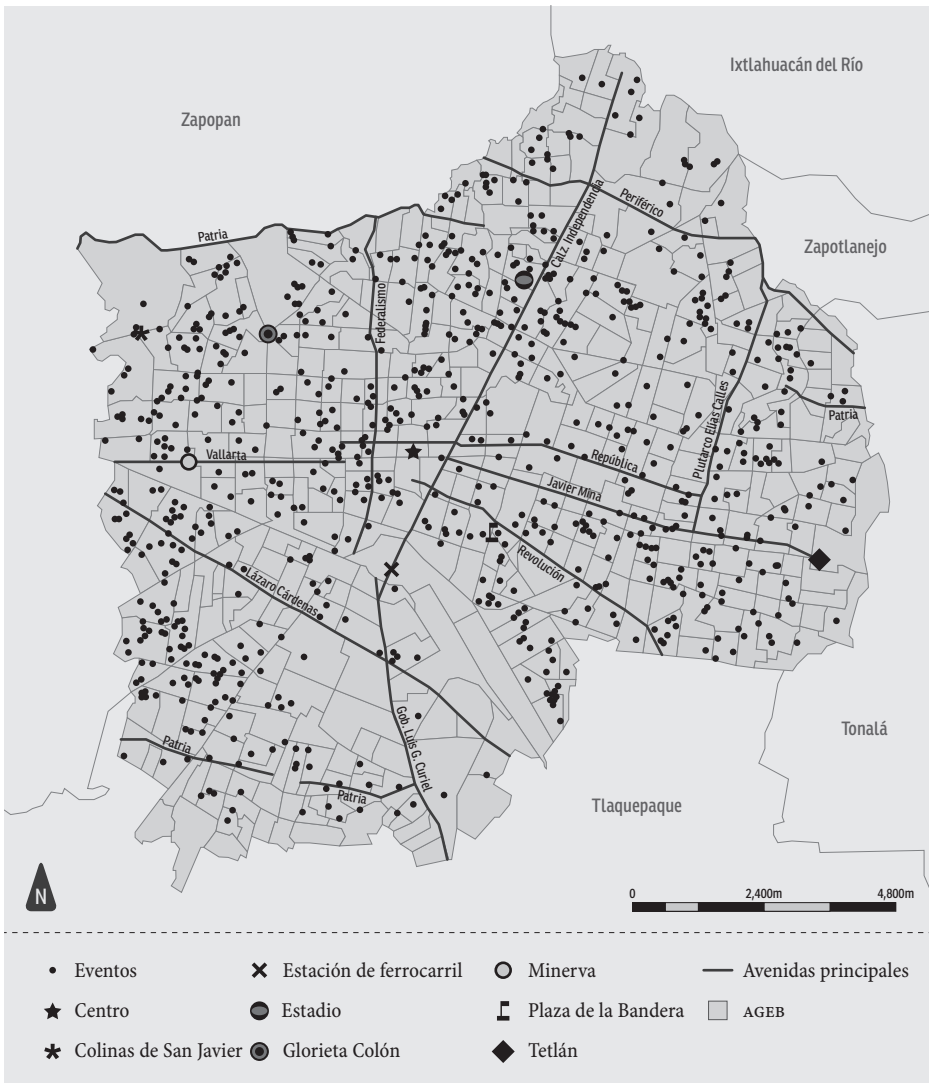
⁹ Estas son: número de registro, fecha de denuncia, número de averiguación previa, vía de recepción de la denuncia, agencia que continuará el caso, nombres del ofendido o denunciante, si existió violencia en el hecho, fecha y hora de ocurrencia, número de participantes en el evento, especialidad del delito (en este caso, robo a casa habitación), zona de registro del hecho, objetos robados, breve reseña de los hechos y clave de quien captura los datos.

¹⁰ Cabe mencionar que la base de datos de la PGJEJ dispone de más información asociada a cada registro, sólo que para preservar la confidencialidad no se transfiere al sistema. No obstante lo anterior, la totalidad de los datos se conservan en la base original para su utilización por la PGJEJ, mismos que son importantes para la gestión de cada causa en particular.

cipio de Guadalajara. En varios casos hubo que hacer llamadas para obtener la ubicación exacta de la casa y tener la certeza de que se encuentra en el municipio de Guadalajara. Con esta información se pudo complementar la base de datos denominada Sistema de Información Geográfica de Robos a Casa Habitación 2010 (SIG/ROCA/2010), lo que permitió crear el mapa de eventos de robo a casa habitación del año citado para este municipio.

Inicialmente el universo de trabajo fue de 1,076 registros, correspondientes al número de denuncias levantadas ante el Ministerio Público, del cual se logró referenciar 846 eventos. Una vez generado el mapa de ellos, al sobreponerlo al mapa municipal, se observan 29 registros fuera del área de estudio, por lo que se decidió no incluirlos en el presente trabajo, lo cual redujo a sólo 817 eventos nuestro estudio.

En el caso de las AGEB se usa la cartografía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para 2009, pero se hizo una consulta de variables con datos ajustados a 2010, pues se constató que había cambios muy pequeños en la cartografía utilizada. La unidad de análisis para el presente estudio son las AGEB que conforman la unidad fundamental del “marco geoestadístico”.



Mapa 7.2. Distribución espacial de robo a casa habitación en Guadalajara, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

7.5.3. Información contextual por AGEB

Dado que el propósito de la investigación era relacionar, como sugiere la teoría, la incidencia de robos a casa habitación con factores del entorno que crean oportunidades evaluadas por el criminal como favorables o adversas, se complementó la

base de datos de robos construida con información del contexto en el que acontecen los eventos criminales. Para este fin se usaron datos sociodemográficos del INEGI de 2010. Esta información se mejoró con la toma de datos en campo de factores descriptivos de las casas habitación seleccionadas por los ladrones para ser robadas.

Cuadro 7.2. Número de eventos de robo a casa habitación ocurridos en las AGEB de Guadalajara, 2010	
Número de eventos	Incidencia en AGEB
0	117
1	119
2	89
3	51
4	30
5	09
6	08
7	08
8	05
9	03
10	02
11	01
Total	442

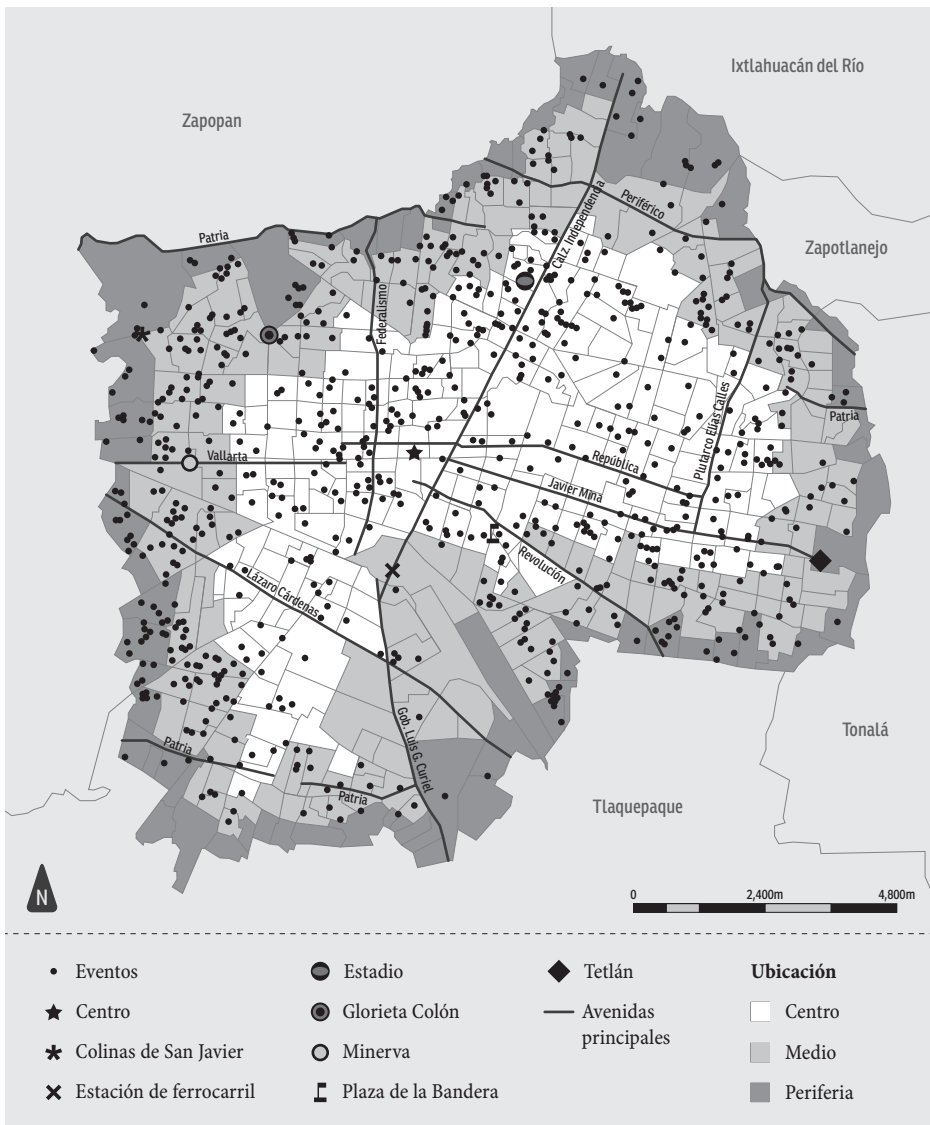
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

Para determinar rangos de eventos de robos a casa habitación se obtuvo la media y la desviación estándar, sin considerar las 117 AGEB que tienen cero incidentes; la media fue de 2.5138 eventos y la desviación estándar de 1.8833. Estos valores permiten definir tres rangos para establecer el nivel de incidencia por AGEB, y quedan como se muestra en el cuadro 7.3.¹¹

Cuadro 7.3. Rangos de eventos de robo a casa habitación ocurridos en AGEB y niveles de incidencia en Guadalajara, 2010			
Rango de eventos	0	1 - 4	5 -11
Nivel de incidencia	Nulo	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

¹¹ Se reconoce que el corte entre un nivel y otro puede influir en los resultados obtenidos en los modelos analíticos usados. Sin embargo, dado el carácter exploratorio de la investigación, se decidió mantener este corte como referente entre los grupos de AGEB.



Mapa 7.3. Distribución de delito de robo a casa habitación por AGEB según ubicación de ésta en Guadalajara, 2010.

Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

7.6. El problema de los robos en 2010

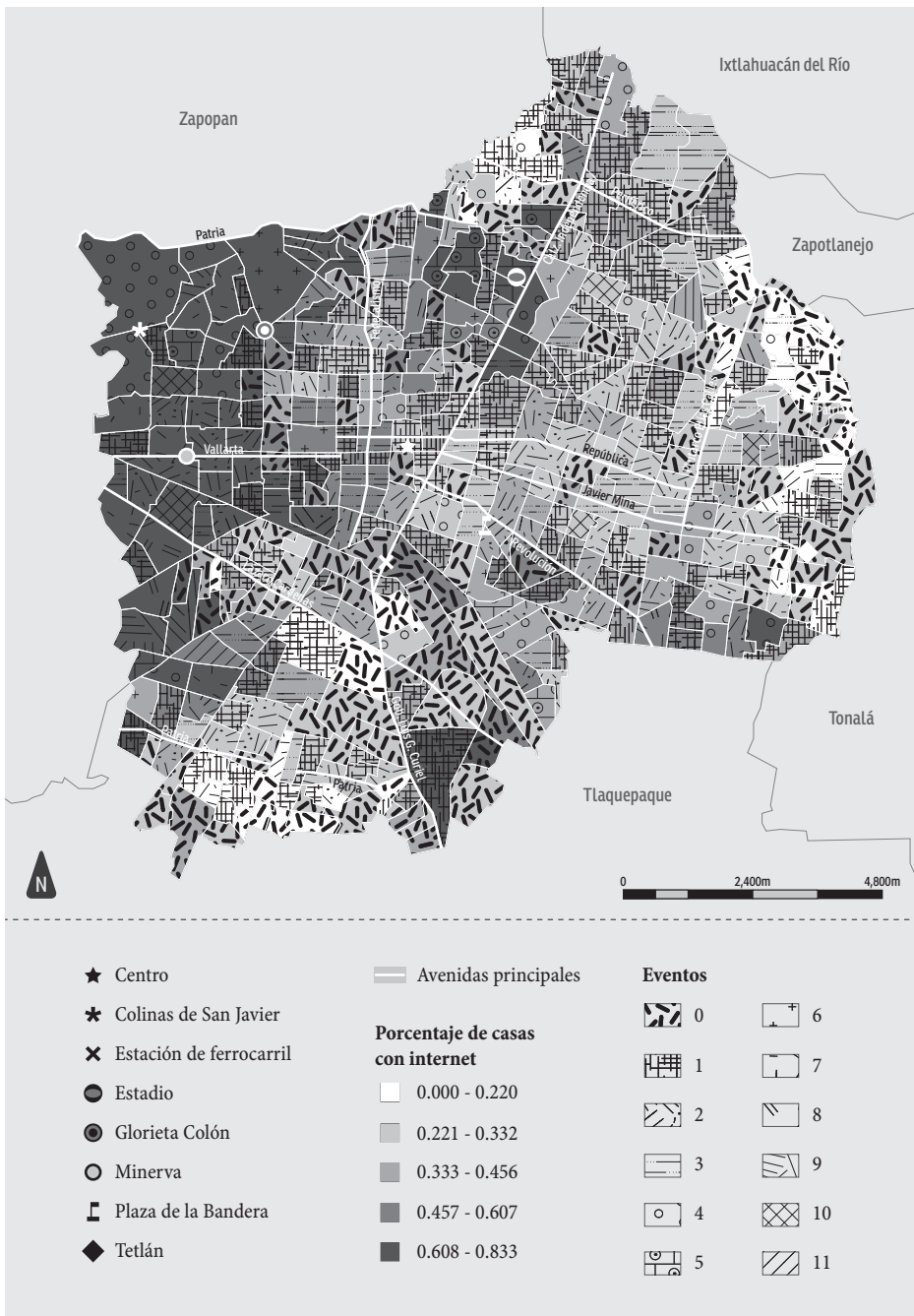
En la modalidad robo a casa habitación, la base de datos de la PGJEJ arroja el nombre puntual del objeto robado. Esto da como resultado un largo inventario que incluye gran variedad de objetos tales como prendas de vestir (pantalones, vestidos, camisas, blusas, ropa interior), calzado, maquillajes, documentos, vinos, bolsos de dama, carteras, portafolios y mochilas, perfumes, relojes, lentes de sol, teléfonos celulares, diversidad de herramientas, instrumentos musicales, bicicletas, equipo médico, electrónicos y electrodomésticos, hasta sumas considerables de dinero, joyas de alto valor, barras de oro y plata, así como automóviles, entre otros. Debido a esta amplia dispersión, el estudio detallado por objeto robado queda fuera del análisis de esta investigación, que se concentra, como se observa enseguida, en los patrones espaciales del robo y su relación con las condiciones sociourbanas.

En el mapa 7.3 se distinguen tres anillos concéntricos para observar a simple vista si existe una distribución sesgada de los robos a casa habitación hacia la periferia o el centro. En él no se observa este tipo de distribución, sino más bien algunos patrones de concentración en la zona surponiente de la ciudad y otras grandes concentraciones en la zona nororiente.

En el mapa 7.4 se utilizan las variables número de eventos (ubicados por AGEB) y porcentaje de casas con internet. Se hace una agrupación en cinco rangos de los porcentajes de casas con este servicio, donde el color más claro está en el rango de 0 a 22 por ciento de tales casas hasta el color de más intensidad, que muestra la mayor presencia de casas con internet (61 a 83 por ciento). Para mostrar la variable número de eventos por AGEB se recurre al uso de texturas y patrones de diseño.

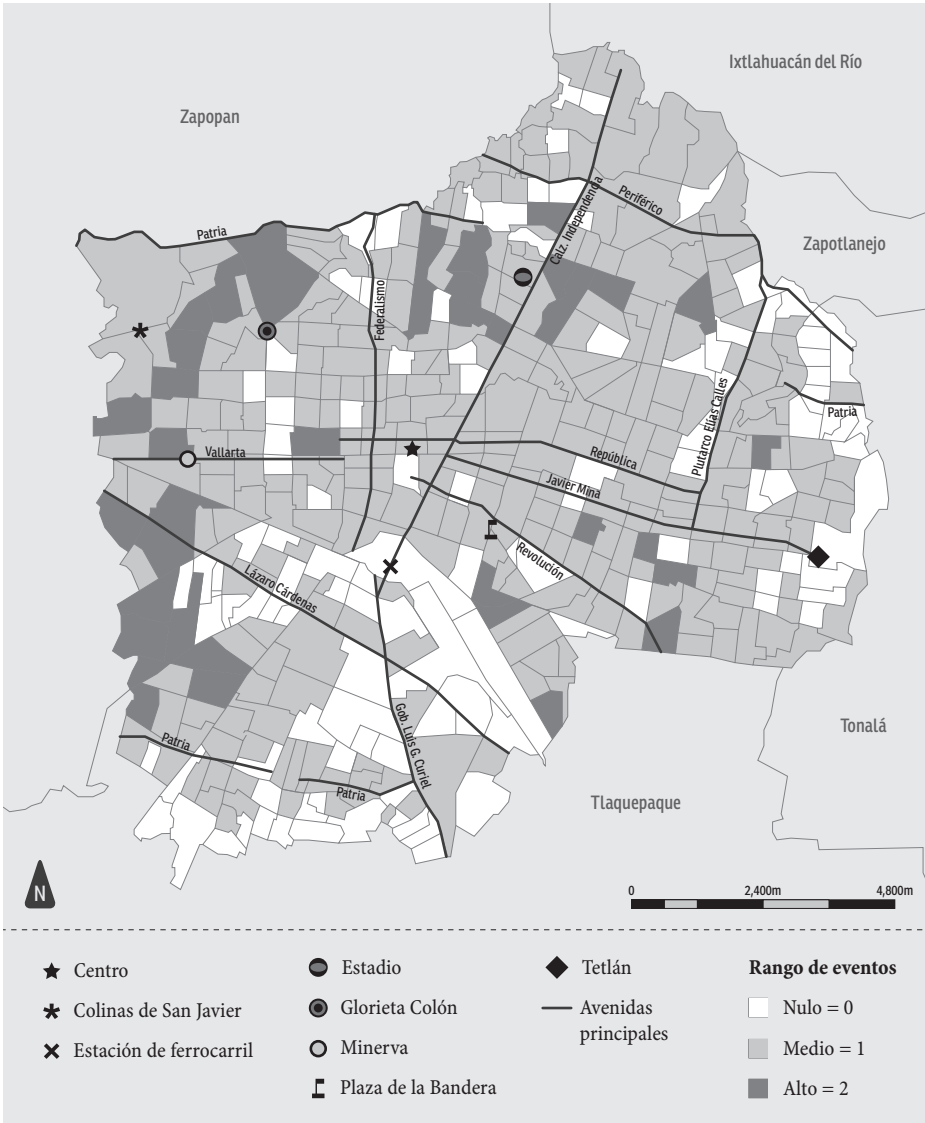
En el mapa 7.5 aparecen los rangos de eventos de robo a casa habitación por AGEB. Este mapa se elabora a partir de la base de datos de AGEB utilizando la variable Incidmod, la cual refleja los rangos de incidencia de eventos por cada una de éstas (cuadro 7.2). La información se presenta de acuerdo con tres rangos de registro del delito. Las AGEB de tono más claro son aquellas donde no hubo robo. El tono medio muestra las AGEB donde ocurrieron de uno a cuatro eventos. Por último, el patrón de mayor intensidad muestra aquellas AGEB donde se registraron de cinco a once robos a casa habitación.

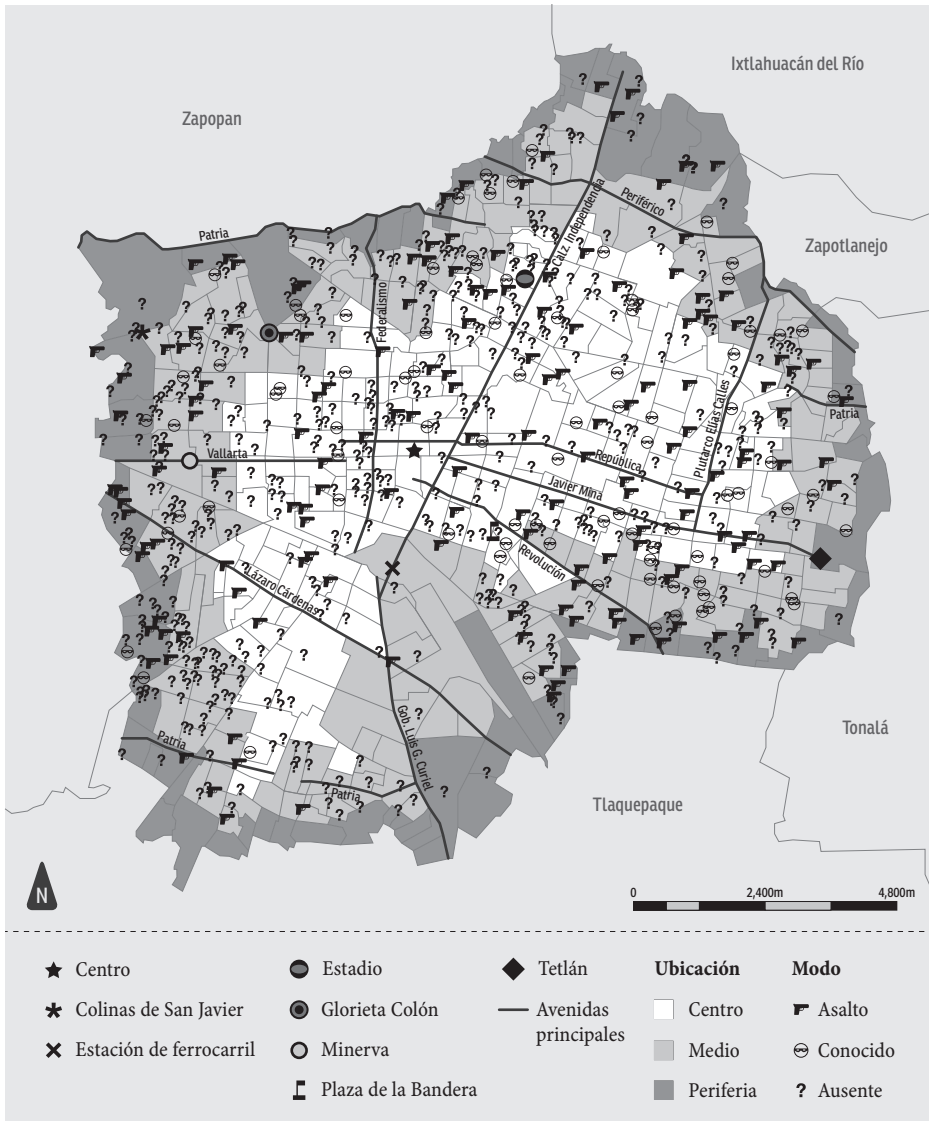
El mapa 7.6 muestra la distribución de los robos a casa habitación según el *modus operandi* de los delincuentes en Guadalajara. De acuerdo con la información recabada en las denuncias, tres formas de operar de los delincuentes con respecto a la ocasión y forma principal de cometer el delito son: la ausencia de los moradores, cometer asalto y elegir personas cercanas o conocidas.



Mapa 7.4. Número de robos a casa habitación según AGEb y porcentaje de casas con internet, Guadalajara, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJE y INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.





Mapa 7.6. Distribución de los robos a casa habitación según el modo de operar, Guadalajara, 2010: 1 = asalto (163), 2 = ausente (561), 3 = conocido (93).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

Así, de acuerdo con el total de denuncias registradas, el 68.66 de los robos a casa habitación se perpetran en ausencia de los moradores, el asalto representa el 19.95 por ciento y el 11.38 por ciento son robos perpetrados por conocidos. Así mismo, el mapa muestra la ubicación de estos modos de operar en el espacio urbano de Guadalajara de acuerdo con tres anillos concéntricos, que van del centro a la periferia de la ciudad.

7.7. Explicaciones de la geografía reciente del robo a casas habitación en Guadalajara

El INEGI genera periódicamente información a nivel de AGEB que se puede usar para analizar las condiciones sociourbanas. Para este estudio, en un primer paso, se identificaron variables que, de acuerdo con los estudios realizados con el enfoque situacional, podrían estar relacionadas con la incidencia de robos a casas habitación. Dado que en este nivel de estudio se trabaja en el microcontexto de la AGEB, se seleccionaron variables que describen en términos generales situaciones socioeconómicas y urbanas predominantes en una AGEB que pueden contribuir a la comisión de un delito o a inhibirlo.

7.7.1. Las variables seleccionadas

En el cuadro 7.4 se presenta la selección de variables que teóricamente pueden contribuir a crear condiciones favorables al delito de robo a casa habitación. Se seleccionaron variables disponibles en información censal de 2010, por ser este el año del cual se tenía información de los niveles de incidencia de delitos en la base de datos de la PGJEJ.

Cuadro 7.4. Variables seleccionadas para el análisis multivariado de patrones de robo a casa habitación en Guadalajara, Jalisco		
Variable (nombre usado en SPSS)	Etiqueta (cómo se llama textualmente)	Medición (valores asignados)
Vphdint	Viviendas particulares habitadas que disponen de internet	Porcentaje
Vphdcomp	Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora	Porcentaje

Continúa...

Variable (nombre usado en SPSS)	Etiqueta (cómo se llama textualmente)	Medición (valores asignados)
Vphdauto	Viviendas particulares que disponen de auto	Porcentaje
Graproes	Grado promedio de escolaridad	Porcentaje
P65ymas	Población de 65 años y más	Porcentaje
Hogconjf	Hogares con jefatura femenina	Porcentaje
Vphc3cym	Viviendas particulares habitadas con tres cuartos y más	Porcentaje
Pea	Población económicamente activa	Porcentaje
Pcondss	Población derechohabiente a servicio de salud	Porcentaje
Psinrel	Población sin religión	Porcentaje
Pmdesocu	Población masculina desocupada	Porcentaje
P18a24	Población de 18 a 24 años	Porcentaje
Ubic	Ubicación	Porcentaje
Pnacent	Población nacida en la entidad	Porcentaje
18ymepsb	Población de 18 y más con educación posbásica	Porcentaje
Denspob	Densidad de población	Porcentaje
P60ymas	Población de 60 y más	Porcentaje
P8a14	Población de 8 a 14 años	Porcentaje
Pobocup	Población ocupada	Porcentaje
Promovph	Promedio de viviendas particulares habitadas	Porcentaje
Vparuste	Viviendas particulares de uso temporal	Porcentaje
Vpardhab	Viviendas particulares deshabitadas	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 7.4 es posible identificar dos grupos de variables en función de la influencia que pueden tener en un modelo explicativo para clasificar AGEB entre grupos según su grado de incidencia. El primer grupo describe situaciones asociadas a lo que un delincuente podría interpretar como atractivo; es decir, concentración de viviendas que ofrecen la posibilidad de un botín económicamente valioso. Estas variables son: disponibilidad de internet, computadora y vehículos automotores; viviendas con más de tres cuartos, población económicamente activa, población ocupada y población masculina desocupada. En el segundo grupo están variables que describen condiciones sociodemográficas específicas que son indicativas de las particularidades de un barrio pero que, en términos generales, describen el tipo de urbanización seguido en la ciudad, que tiende a concentrar población con características afines en zonas seleccionadas. Cada barrio tiene una personalidad propia y en él se albergan personas con determinados perfiles y se

producen determinadas formas de organización social, las cuales, de acuerdo con las dinámicas registradas, se convierten en facilitadores o inhibidores de delitos.

Las variables sociodemográficas seleccionadas describen tanto el perfil demográfico como aspectos de tipo sociocultural (religión). En este grupo se tomaron en cuenta las siguientes variables: población de 8 a 14 años, población de 18 a 24 años, población de 18 años y más con educación posbásica, grado promedio de escolaridad, población sin religión, población de 60 años y más, población de 65 años y más, densidad de población, población nacida en la entidad, población de-rechohabiente a servicios de salud, viviendas particulares deshabitadas, viviendas particulares de uso temporal, promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas, así como los hogares con jefatura femenina.

Se han hecho estudios sobre las consecuencias sociales del rápido crecimiento urbano en grandes metrópolis estadounidenses, asociadas al proceso de industrialización (teorías ecológicas). En ellos se concluye que los lugares más baratos (lugares centrales) acarrear un constante flujo de inmigración, mientras que las personas más pudientes emigran a las áreas periféricas de la ciudad. Estos estudios parten de la idea de que las áreas centrales caracterizadas, entre otros factores, por la pobreza de sus habitantes, la pluralidad cultural y la movilidad, son más desorganizadas y, por ende, en ellas es más difícil que la comunidad consiga hacer realidad sus valores, lo que orienta a las personas a un tipo de vida convencional.

También desempeña un papel importante en el surgimiento y prevalencia de la delincuencia la combinación del lugar con el momento de las actividades legales de los miembros de una comunidad. Esta estructura da el modelo propicio para la organización de los delincuentes en las formas de comportamiento ante sus víctimas y, por ello, en ciertos lugares se producen con mayor frecuencia los delitos. Aquí cabe mencionar que para Cohen y Felson (1979) los objetivos o víctimas apropiados son los que tienen un elevado valor material (joyas, vehículo de motor, negocios, entre otros).

De igual manera, resultan apropiados aquellos objetivos visibles y accesibles: casas no protegidas, aparadores no protegidos, casas o cosas muy llamativas. Es decir, indicadores del lujo propio de los más pudientes, que contrasta con la imposibilidad de algunas personas de acceder a su consumo. Como ya se dijo, la movilidad es un factor que favorece la existencia de víctimas propicias, ya que cada día las personas pasan muchas horas fuera de sus contextos familiares, en compañía de extraños, algunos de los cuales pueden ser delincuentes.

En la vida cotidiana, las personas se separan de sus propiedades con mayor valor, como casas o coches. Padres y madres de familia tienen que salir a buscar el sustento del hogar, por lo que se ausentan la mayor parte del día de sus casas, convirtiéndose de este modo en posibles objetos del delito. Pasar más tiempo fuera de casa aumenta la probabilidad de ser víctima de un delito a manos de desconocidos, como lo anticipa la teoría de las actividades rutinarias, que podría

ser resumida con dos sabias sentencias del viejo refranero castellano: “la ocasión hace al ladrón” y “quien evita la ocasión, evita el peligro”.

En la selección de las variables se toma en cuenta que la estructura por edades puede estar correlacionada con la comisión de delitos. Por ejemplo, se sabe que los jóvenes están sobrerrepresentados (en términos de la proporcionalidad) en la población criminal. En cuestiones de criminología, la etapa de máxima criminalidad es la adolescencia o poco después de ella; basta dar una mirada a las estadísticas para corroborarlo. Por su parte, la población de la tercera edad tiende a ser víctima de delitos. Los cambios en la valoración social de estas personas no son ajenos al delincuente, mamá y papá salen al trabajo. Este hecho no lo desconocen los delincuentes, quienes sienten menos temor a ser observados por un adulto mayor.

7.7.2. Método de análisis

Con la información generada por la base de datos de la PGJEJ se obtuvo el nivel de robos o incidencia por AGEB. Con los datos del INEGI se obtuvo información que describe las características sociourbanas que podrían estar relacionadas con la incidencia de robos. Para explorar esta posibilidad primero se hizo una correlación entre, por un lado, variables del nivel de incidencia (0 = nulo, 1 = medio, 2 = alto) y el número absoluto de robos observado en una AGEB y, por el otro, variables sociourbanas (cuadro 7.5).

Los resultados del cuadro 7.5 arrojan que las variables nivel de incidencia y número de eventos tienen correlación significativa sólo con algunas de las variables usadas en el modelo. La variable nivel de incidencia presentó una correlación significativa a nivel 0.01 con un total de 11 variables, entre las cuales destacan, por su coeficiente, las variables de población de sesenta años y más, población de 18 y años más con educación posbásica y la variable viviendas particulares que disponen de computadora. Como se puede ver, son tres variables relacionadas de alguna manera con los niveles de ingreso de las familias.

Por su parte, la variable número de eventos presenta, en términos generales, una correlación significativa con casi las mismas variables, excepto que incluye la variable población masculina desocupada, que presenta un coeficiente negativo, y la población derechohabiente a servicios de salud. Es decir, variables que reflejan mayor proporción de gente empleada.

**Cuadro 7.5. Nivel de incidencia de robos a casa
habitación y condiciones sociourbanas
(resultados de correlación bivariada)**

Variable	Etiqueta	Coeficientes	
		Nivel de incidencia	Eventos
Vphdint	Viviendas particulares habitadas que disponen de internet	0.420	0.432
Vphdcomp	Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora	0.405 ^a	0.414 ^a
Vphdauto	Viviendas particulares habitadas que disponen de automóvil o camioneta	0.385 ^b	0.402 ^b
Vphc3cym	Viviendas particulares habitadas con tres cuartos y más	0.199 ^a	0.402 ^b
P65ymas	Población de 65 años y más	0.283 ^b	0.272 ^b
P18a24	Población de 18 a 24 años	-0.004	-0.031
18ymepsb	Población de 18 años y más con educación posbásica	0.390 ^a	0.398 ^b
Pnacent	Población nacida en la entidad	-0.143 ^b	-0.166 ^b
Graproes	Grado promedio de escolaridad	0.392 ^b	0.403 ^b
Pea	Población económicamente activa	0.125 ^b	0.107 ^b
Pmdesocu	Población masculina desocupada	-0.124 ^a	-0.151 ^a
Pcondss	Población derechohabiente a servicios de salud	0.119 ^b	0.137 ^a
Psinrel	Población sin religión	0.125 ^a	0.114 ^b
Hogconjf	Hogares con jefatura femenina	0.163 ^a	0.139 ^a
Ubic	Ubicación	-0.007	0.013
Denspob	Densidad de población	-0.149 ^a	-0.148 ^a
P60ymas	Población de 60 años y más	0.301 ^a	0.293 ^a
P8a14	Población de 8 a 14 años	-0.262 ^a	-0.262 ^a
Pobocup	Población ocupada	0.135 ^a	0.121 ^b
Promovph	Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	-0.287 ^a	-0.291 ^a
Vparuste	Viviendas particulares de uso temporal	0.178 ^a	0.189 ^a
Vpardhab	Viviendas particulares deshabitadas	0.011	0.012

^a Correlación significativa al nivel 0.01.

^b Correlación significativa a nivel 0.05.

Fuente: Estimaciones propias con información del INEGI y la PGJEJ.

7.7.3. Modelo discriminante de factores explicativos de incidencia

Con el propósito de investigar con mayor profundidad este tipo de relaciones y de averiguar las inconsistencias antes señaladas, se decidió indagar si las variables sociourbanas se agrupan en variables compuestas que puedan explicar mejor los niveles de incidencia. La racionalidad de hacer esta investigación es que las condiciones sociourbanas que pueden ser vistas por los delincuentes como propicias para la comisión de un delito se le presentan de manera integrada; es decir, el delincuente ve oportunidades asociadas a grandes dimensiones como el estatus socioeconómico de la zona, el acceso a la zona en cuestión y la fuga de la misma o las condiciones propias de las casas seleccionadas.

A simple vista, las zonas propicias para el robo a casa habitación son las de mayor opulencia, pues tienen casas que resaltan por su tamaño, diseño y modelo arquitectónico. Sin embargo, una mirada más cuidadosa del delincuente le permite identificar las casas atractivas para robar porque éstas son propicias ya sea por su falta de condiciones disuasivas o por su ubicación general en este tipo de barrios. En principio, el delincuente observa la vivienda y su entorno, no variables sociodemográficas más específicas de los moradores. Los modelos de análisis situacional sugieren que las zonas más expuestas al riesgo son aquellas donde se generan condiciones atractivas y situaciones de escasa vigilancia o capacidad de respuesta.

Las ventajas que ofrece el análisis discriminante para el estudio de la incidencia de robos a casa habitación a nivel de AGEB es que de las variables que teóricamente pueden estar asociadas al nivel de incidencia observado, el modelo estadístico se construye sólo con aquellas que hacen una contribución estadística significativa a la clasificación de casos. El modelo extraído es capaz de señalar si una AGEB debe tener un nivel de incidencia alto, medio o nulo, en función de las características sociourbanas. Esta es una gran ventaja porque al final es posible focalizar la atención en aquellas AGEB con problemas.

7.7.4. Clasificación de grupos

Tomando en cuenta el número de eventos, se dividieron las AGEB en tres grupos de incidencia: alto, formado por aquellas AGEB que registraron entre 5 y 11 eventos en un año; medio, por los que registraron entre 1 y 4, y nulo, por las AGEB que no registraron ningún evento.

Cuadro 7.6. Clasificación de las AGEB por nivel de incidencia de robos a casa habitación, Guadalajara, 2010		
Nivel de incidencia	Eventos registrados	Número de casos
0	0	117
1	1-4	289
2	5-11	36

1-4 = AGEB que tuvieron una desviación estándar hasta por encima de los casos promedio registrados (que es de 2.5), donde la desviación estándar es de 1.8.
Fuente: Elaboración propia.

7.7.5. Resultados

El análisis discriminante va incorporando, en pasos sucesivos, las variables que mejor describen las diferencias entre los grupos (niveles de incidencia) y estima el poder de discriminación de cada variable, es decir, cuánto contribuye a explicar la diferencia entre ser de incidencia alta, media o nula. Las variables seleccionadas en este caso se presentan en el cuadro 7.7. Estas son las variables que ayudan a reducir la variación existente entre las diferencias dentro del grupo y la variación total.

En este sentido, se puede decir que las variables seleccionadas son las que representan el mejor modelo discriminante (la mejor función discriminante) en este caso; el parámetro lambda de Wilks se redujo a sólo 0.762, lo que revela un bajo poder de discriminación. Esto podría deberse al corte realizado entre los distintos grupos, para lo cual se revisó la distribución de los datos tomando en cuenta la media y la desviación estándar. Puesto que los datos se refieren a sólo un año, las diferencias entre las AGEB no son tan marcadas.

Aun así, resulta interesante observar que el modelo logra cierto grado de explicación (ver más adelante). Pero, sobre todo, llama la atención que, en términos generales, el poder de clasificación entre las AGEB con más o aquellas con menos incidencia de delito se construye a partir de variables que describen factores de ingreso, condición social y empleo, incluyendo ubicación de la vivienda.

**Cuadro 7.7. Variables introducidas por el análisis discriminante
(variables introducidas/excluidas a, b, c, d)**

Paso	Introducidas	Etiqueta	Lambda de Wilks
			Estadístico
1	Vphdint	Viviendas particulares habitadas que disponen de internet	.840
2	Ubic	Ubicación	.811
3	Pnacent	Población nacida en la entidad	.798
4	Pcondss	Población derechohabiente a servicios de salud	.772
5	Psinrel	Población sin religión	.762

Fuente: Elaboración propia.

El modelo usado tenía tres grupos de AGEb, por lo cual se produjeron dos funciones discriminantes. Es interesante ver el valor de los coeficientes estandarizados de estas funciones. De acuerdo con Pedroza y Dicovskyi (2007), estos coeficientes permiten conocer la importancia relativa de cada variable en cada una de las funciones discriminantes. Por lo tanto, pueden ser interpretados como coeficientes de regresión, de tal manera que las variables con los coeficientes más altos son las que tienen un mayor peso en la función discriminante.

En el cuadro 7.8 se puede ver que en la función 1, que es la de más poder de discriminación, la variable con el valor más alto es la de viviendas particulares habitadas que disponen de internet (Vphdint), seguida de la variable población derechohabiente a servicios de salud, que tiene un sentido negativo y, por lo tanto, puede describir viviendas con personas cuya atención médica depende de servicios de salud privados. En la función 2 la variable que más pesa es la correspondiente al porcentaje de población nacida en la entidad, la cual tiene un coeficiente de .925, seguida de la variable ubicación (con valor negativo), lo que sugiere una tendencia más central en las viviendas.

**Cuadro 7.8. Coeficientes estandarizados de las
funciones discriminantes canónicas**

Variable	Función	
	1	2
Vphdint	1.458	.294
Pnacent	.461	.925
Pcondss	-.491	-.554
Psinrel	-.241	.433
Ubic	-.007	-.577

Fuente: Elaboración propia.

Con el método de análisis discriminante se logró un modelo con una precisión de 67.2 por ciento de los casos, lo cual significa que de un total de 442 AGEb, 297 fueron clasificadas correctamente en el grupo que les correspondía. Las predicciones varían sustancialmente entre los tres grupos. Es interesante notar que el grupo mejor clasificado fue el de las AGEb con nivel de incidencia medio (grado de incidencia 1). De este grupo, el modelo discriminante clasificó correctamente al 90 por ciento de los casos, mientras que el grupo peor clasificado fue el de las AGEb con incidencia 2, es decir, con incidencia alta. De este grupo sólo el 22.2 por ciento de las AGEb fue clasificado correctamente.

Finalmente, el grupo con nivel de incidencia cero clasificó correctamente sólo al 23 por ciento de las AGEb. Tanto el grupo con valor original cero como el valor original 2 perdieron observaciones, que fueron reclasificadas como valor 1. En el primer caso, 89 AGEb con valor cero (que representan el 76 por ciento de los casos) fueron clasificadas como 1, mientras que en el segundo caso representan el 77 por ciento de las observaciones. Por último, se puede observar que del grupo mejor clasificado (valor 1) los errores de clasificación se orientaron más hacia el grupo con valor cero, pero la diferencia es poco importante ya que es de sólo un caso.

Cuadro 7.9. Resultados de clasificación del análisis discriminante (validación cruzada)

Incidmod			Grupo de pertenencia pronosticado			Total
			0	1	2	
Original ^a	Recuento	0	28	89	0	117
		1	15	260	14	289
		2	0	28	8	36
	Porcentaje ^{bc}	0	23.9	76.1	.0	100.0
		1	5.2	90.3	4.8	100.0
		2	.0	77.8	22.2	100.0

^a La validación cruzada sólo se aplica a los casos del análisis. En la validación cruzada cada caso se clasifica mediante las funciones derivadas a partir del resto de los casos.

^b Clasificados correctamente el 67.2 por ciento del total de casos agrupados originales.

^c Clasificados correctamente el 67.0 por ciento del total de casos agrupados validados mediante validación cruzada.

Fuente: Elaboración propia.

Para tratar de explicar estos resultados es interesante revisar la correlación que existe entre las variables y las funciones canónicas. En este análisis se puede ver que las variables con la más alta correlación son las que señalan el valor de los desarrollos urbanos de mayor ingreso como espacios buscados por quienes cometen el delito de robo a casa habitación.

En la matriz de estructura los coeficientes generales y las variables ingresadas en el modelo sugieren que, en términos generales, existe la tendencia a que se registren más robos en zonas de ingresos medianos y altos, y la existencia de AGEb

con incidencia alta de robos suele ocurrir en patrones espaciales perfectamente identificables, que forman corredores y grandes zonas expuestas a niveles altos.

La primera función discriminante se caracteriza por variables como viviendas con internet, viviendas con computadora, viviendas con automotores y grado promedio de escolaridad. Ello indica que esta es una función claramente referida al nivel de ingreso, mientras que la función discriminante 2 se refiere más bien a la ubicación de las viviendas y la población nacida en la entidad; es decir, se trata de variables que tienen que ver con la conformación histórica de los barrios, su ubicación en la ciudad y el empleo.

Algunas de estas variables no entraron en el análisis final, lo cual hace pensar que fueron sustituidas por otras que indican más claramente la relación supuesta. Este es el caso, por ejemplo, de viviendas con computadora y con auto, o grado de escolaridad, variables que fueron sustituidas por viviendas con internet, que es visto aquí como un mejor predictor de nivel de ingreso.

Cuadro 7.10. Matriz de estructura

Variable	Función	
	1	2
Vphdint	.897 ^b	-.181
Vphdcomp ^a	.897 ^b	-.149
Vphdauto ^a	.833 ^b	-.244
Graproes ^a	.816 ^b	-.146
P65ymas ^a	.522 ^b	.167
Hogconjf ^a	.408 ^b	.285
vphc3cym ^a	.402 ^b	.091
Pea ^a	.353 ^b	.345
Pcondss	.259 ^b	-.212
Psinrel	.246 ^b	.216
Pdesocu ^a	-.200 ^b	.113
P18a24 ^a	-.040 ^b	.016
Ubic	-.031	-.741 ^b
Pnacent	-.264	.448 ^b

Función 1: correlaciones intragrupo combinadas entre las variables discriminantes y las funciones discriminantes canónicas tipificadas.

Función 2: variables ordenadas por el tamaño de la correlación con la función.

^a Estas variables no se emplean en el análisis.

^b Mayor correlación absoluta entre cada variable y cualquier función discriminante.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos apoyan la hipótesis de la existencia de una relación positiva entre las condiciones urbanas donde se registran los robos a casa habitación y la percepción general que tienen los delincuentes. Existen ciertas condiciones que hacen algunos sitios más amigables con este tipo de delitos. Los bajos niveles de clasificación del modelo discriminante tienen que ver con la selección de las variables a nivel de AGEb, donde se usaron sólo datos proporcionados por el INEGI y no aspectos urbanísticos como la existencia de avenidas, lugares públicos, flujo de personas y aspectos que describen la utilización social del espacio urbano; pero sobre todo tienen que ver con la muy escasa dispersión en el número de casos observados, pues los datos se refieren a sólo un año. Debido a esto, no se registran diferencias importantes en nivel de incidencia.

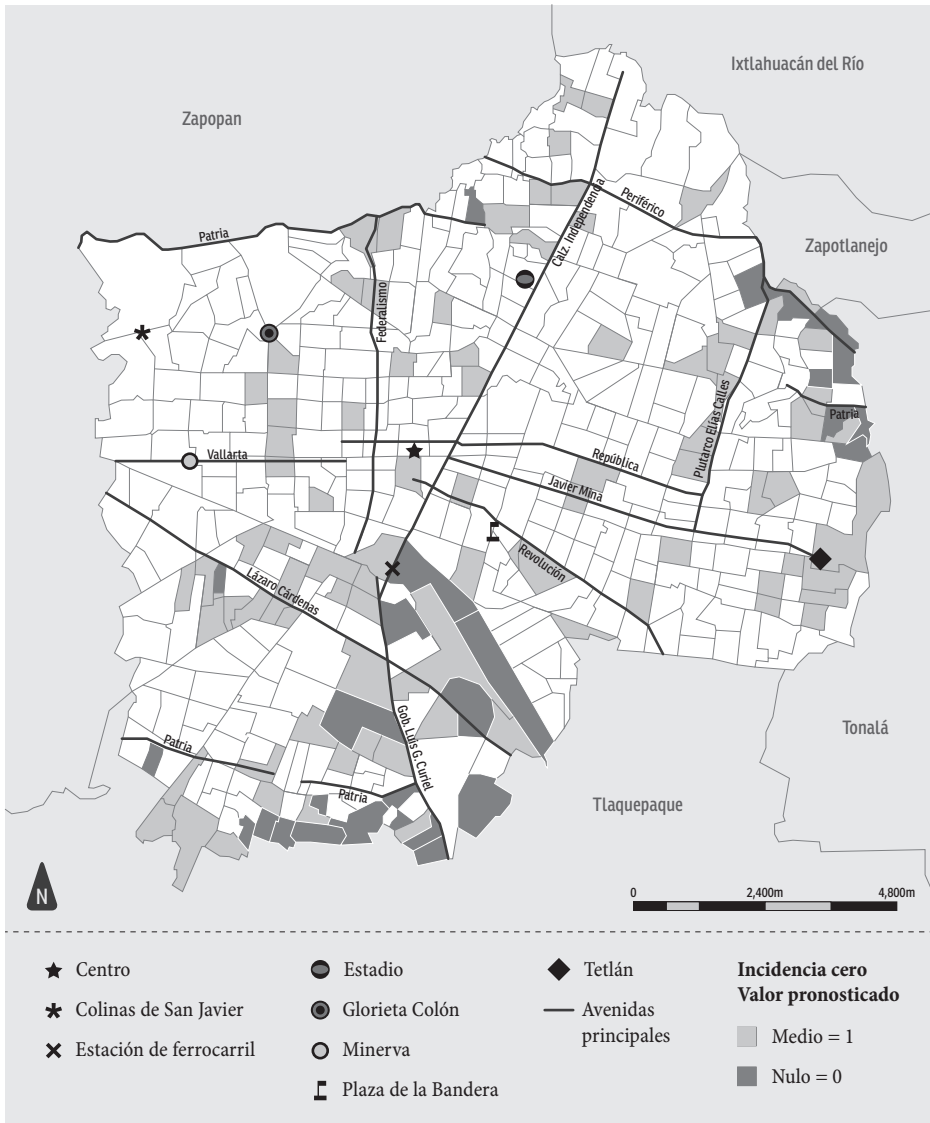
No obstante lo anterior, el valor del modelo consiste en que se verifica la dirección de la relación observada. El modelo identifica variables de tipo sociourbano que contribuyen a discriminar entre la existencia de mayor y menor incidencia de crimen. Estos son resultados que alientan a hacer más investigación al respecto y resaltan la necesidad de construir mejor las variables sociourbanas utilizadas en la explicación de las condiciones en las cuales se comete un crimen, como es, en este caso, el robo a casa habitación.

Una revisión más detallada de los resultados obtenidos según tipo de AGEb inicial ayuda a generar hipótesis y líneas de investigación utilizables en futuros trabajos.

7.7.6. Errores de predicción en AGEb sin eventos de robo

En el mapa 7.7 se reportan todas las AGEb que tuvieron incidencia cero, y los tonos alto y bajo señalan la predicción del modelo discriminante. Como ya se dijo, el modelo predijo en total 89 AGEb con valor cero que fueron clasificadas como nivel 1. Es interesante ver su distribución en el territorio para identificar posibles explicaciones de este resultado.

Las AGEb con rangos de evento cero se distribuyen de manera dispersa sobre la ubicación central del municipio de Guadalajara (1), en la parte poniente se encuentran varias AGEb con este nivel de rango y esta ubicación. De igual manera, en la parte oriente de la ciudad se encuentran AGEb con rango de evento cero en ubicaciones periféricas (ubicación 3) y cerca de vialidades principales como Javier Mina, Patria y Plutarco Elías Calles. Se presentó una concentración de AGEb con este mismo rango en el sur de Guadalajara, la que colinda con el municipio de Tlaquepaque (abarca parte de las calzadas Independencia Sur y Lázaro Cárdenas, y las avenidas Gobernador Curiel y Patria).



Mapa 7.7. Resultados de la clasificación de nivel de incidencia para el grupo de AGEb sin robos registrados a casa habitación, Guadalajara, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.

Una pregunta clave es ¿por qué estas AGEb fueron mal clasificadas? En el mapa 7.7 se representan en tono más claro aquellas AGEb que el programa SPSS pronosticó en el rango de eventos 1 y se dejan en tono más alto las AGEb donde

hubo coincidencia con la clasificación hecha por el SPSS como las mismas que deben quedarse en el rango de eventos cero. Al observar la distribución de estas AGEB se puede ver que el sistema pronosticó como en rango de eventos 1 a las que tienden a ubicarse cerca de aquellas AGEB que sí presentaban incidencia de robos a casa habitación, así tuvieran sólo un incidente registrado en las AGEB contiguas a las pronosticadas por el sistema.

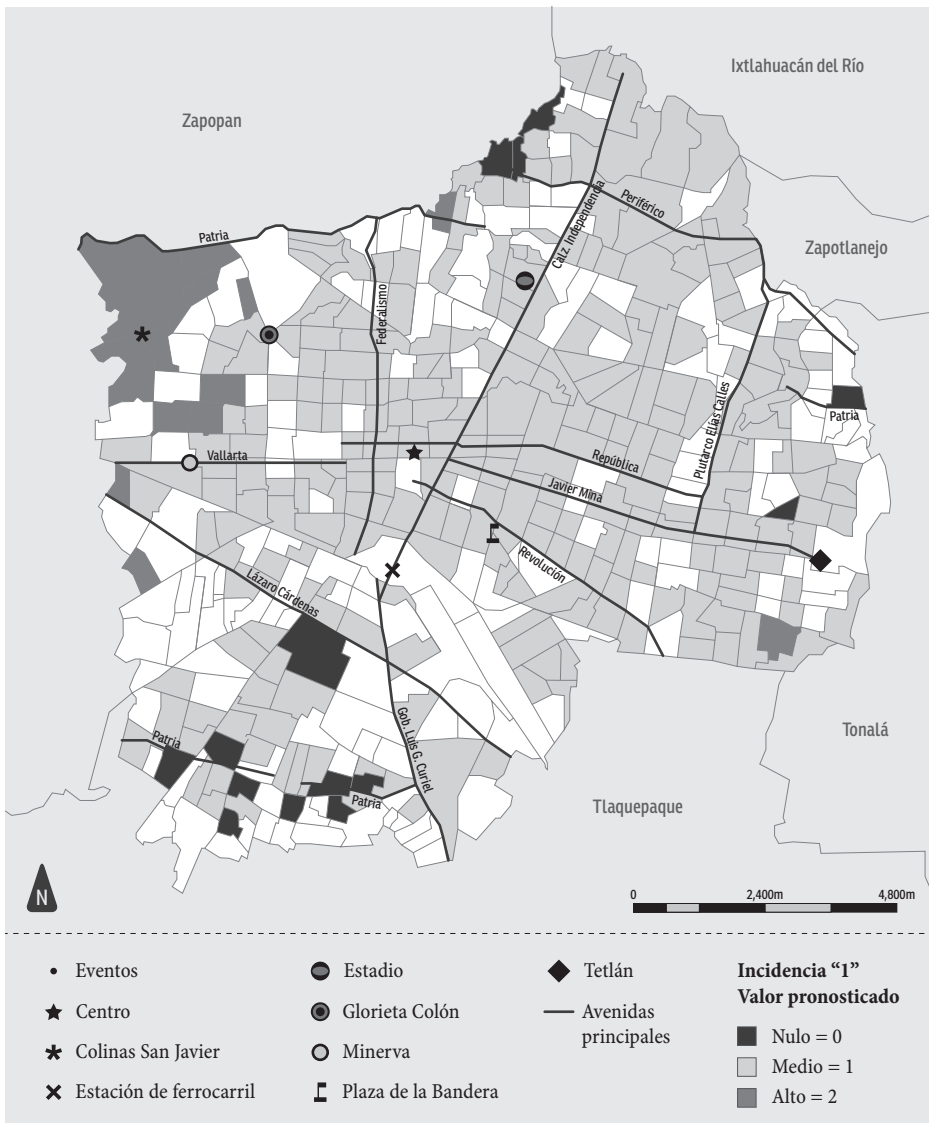
Lo anterior sugiere que el sistema supone que la similitud de condiciones sociourbanas debiera dar como resultado incidencias similares de robo. Las AGEB clasificadas por el sistema en el rango de eventos 1 tienen determinado porcentaje de casas con internet (un mínimo de 2 y un máximo de 46 por ciento).

7.7.7. Errores de predicción en el nivel medio

Este grupo de variables fue el mejor clasificado, pero resulta interesante explorar los errores de clasificación. Con este fin conviene observar el mapa 7.8, que muestra la misma dinámica que el mapa anterior, sólo que aquí se le ingresaron las AGEB con incidencia de eventos con valor 1, y el sistema ha pronosticado algunas AGEB para colocarlas en incidencias de eventos como valor cero y otras en valor 2. Las principales observaciones sobre los errores de clasificación presentados en el mapa 7.8 con AGEB de nivel 1 (incidencia media) se describen en los dos párrafos siguientes.

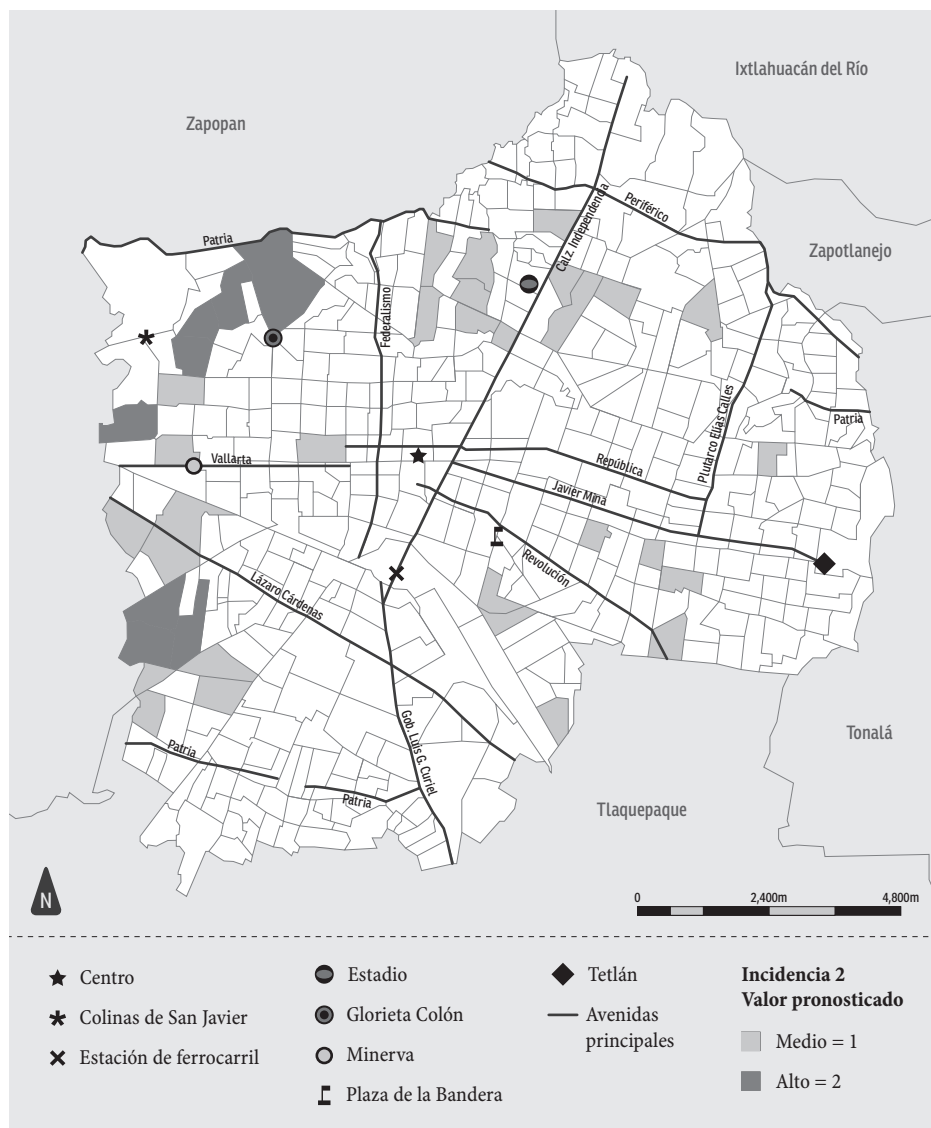
Las pronosticadas con valor cero coinciden con la hipótesis de asociación de nivel de ingreso y selección como objeto de robo. Estas AGEB se encuentran en el porcentaje más bajo de casas que disponen de internet (menor de 33 por ciento). Varias de las AGEB pronosticadas como cero tienen cercanía respecto a otras AGEB que no cuentan con registro de eventos de robos. Por otra parte, las AGEB que el modelo discriminante pronosticó como casos con nivel 2, tienden a ser AGEBS ubicadas en el poniente de la ciudad y a estar rodeadas de zonas con altos niveles de ingreso.

Las AGEB con error de clasificación se encuentran rodeadas de otras AGEB de nivel de incidencia 1. El error más interesante es el caso de la AGEB número 1403900010929, que con diez eventos debió ser clasificada como con rango de incidencia 2. Esta AGEB tiene un porcentaje alto de casas que disponen de internet (61 - 83), lo cual implica la existencia de otros factores que pueden explicar el error de clasificación. Al revisar información adicional sobre esta AGEB y su entorno se encontró que es contigua a otras AGEB con pocos eventos. Esta es una AGEB con porcentaje alto en la variable de población de 18 a 24 años de edad. Otra explicación posible es que la AGEB presenta condiciones sociourbanas propicias para el robo a casa habitación, como pueden ser los patrones de utilización del espacio público, la existencia de lugares de concentración de jóvenes, fácil acceso o condiciones urbanísticas particulares de las viviendas.



Mapa 7.8. Resultados de la clasificación de nivel de incidencia para el grupo de AGEB con incidencia 1 de robo en casa habitación (entre 1 y 4 casos), Guadalajara, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PGJEJ e INEGI (2011), *Censo General de Población y Vivienda 2010*.



7.8. Conclusiones

De acuerdo con Van Dijk (1994), los sucesos delictivos son considerados como interacciones entre la “oferta” de víctimas, como abastecedores involuntarios de oportunidades delictivas, y la “demanda” es representada por los delincuentes, quienes buscan tener una ganancia ilegal. Un punto importante en el modelo de Van Dijk es que las oleadas de delincuencia pueden ser de dos tipos básicos, dependiendo de si son causadas por el incremento de la oferta o por el aumento de la demanda; esto es, una sociedad con muchos equipos electrónicos ligeros (televisor, aparatos de video, videojuegos, radios o computadoras portátiles) presenta más “ofertas” delictivas. Una avalancha de productos de este tipo, combinada con una creciente preocupación por vigilar tales bienes, incrementaría la delincuencia como resultado de los cambios en la oferta.

El estudio de las condiciones de Guadalajara que propician más robos a casa habitación sugiere la existencia de una tendencia general derivada de la desigualdad del ingreso y la concentración de condiciones propicias para este tipo de delitos en el poniente de la ciudad. El poder de explicación del modelo es moderado, pero apunta en el sentido esperado, de acuerdo con las teorías de análisis situacional.

La base de datos que denominamos SIG/ROCA/2010, diseñada para el análisis situacional del delito de robo a casa habitación de este trabajo, aporta al manejo de datos de la PGJEJ una utilidad de búsqueda por atributo, búsqueda por dirección (calle, cruces, manzana y colonia), mapas temáticos, simbología especializada, cálculos estadísticos; en otras palabras, ofrece una gama de elementos que permiten interactuar con la cartografía.

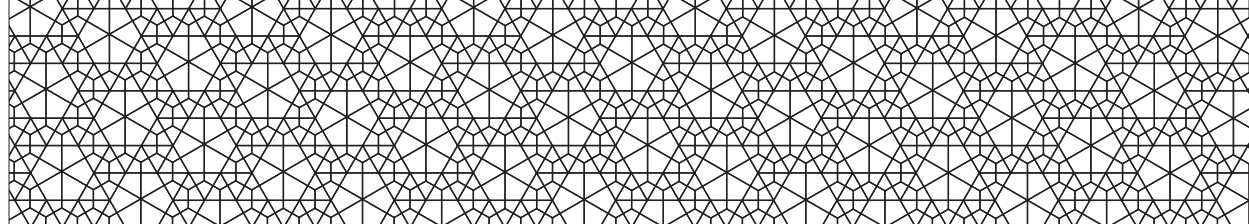
Sin duda que este sistema establece la diferencia de trabajar entre *pin-maps*, archiveros repletos de averiguaciones previas con información en desuso, archivos fotográficos individuales por área no oficiales, operativos sin planificación de rutas alternas de vialidad y pobres en estrategias, así como entre equipo técnico conforme a la zona delictiva y las características precisas del modo de operar de los delincuentes.

En este trabajo se elaboran mapas con índices de los delitos de robos que afectan a la ciudadanía. Mediante el análisis espacial y el despliegue de datos de importancia que tienen las denuncias, se estará en posibilidades de vislumbrar tendencias y patrones espaciales de los delitos de robo a casa habitación.

La disponibilidad de mapas georreferenciados de crimen permite hacer preguntas sobre las condiciones que lo hacen posible. En las páginas siguientes se hace este tipo de interrogantes y se usan datos socioeconómicos para iniciar la identificación de condiciones propicias para el robo a casa habitación.

Bibliografía

- COHEN, LAWRENCE E. Y MARCUS FELSON. 1979. "Social change and crime rate trends: a routine activity approach". *American Sociological Review*, vol. 44, núm. 4, pp. 588-608.
- IGARZÁBAL, MARÍA ADELA Y JUAN MANUEL BORTHAGARAY. 2007. *Mapa del delito*. Buenos Aires: Nobuko.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA. 2011. *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Consultado en www.inegi.org.mx
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA. 2009. Cartografía urbana DENEUE 2009. Consultada en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/deneue/presentacion.aspx
- OTERO, SILVIA. "Crea PGR mapa delictivo", *El Universal*, 27 junio de 2004. Consultado en www.eluniversal.com.mx/nacion/112607.html
- PEDROZA, HENRY Y LUIS DICOVSKYI L. 2007. *Sistema de análisis estadístico con SPSS*. Managua: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria.
- PEÑA LLOPIS, JUAN. 2009. *Sistemas de información geográfica aplicados a la gestión del territorio*. San Vicente, Alicante: Editorial Club Universitario.
- PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO (PGJEJ). 2011. Libro Electrónico. Información interna, Guadalajara, Jalisco.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. 2010. *Resultados de la Encuesta Ciudadana 2010*. Consultado en www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Encuestas_Ciudadana_e_Institucional_sobre_seguridad_Pública_2010
- VAN DIJK, JAN J. M. 1994. "Understanding crime rates: on interactions between rational choices of victims and offenders". *The British Journal of Criminology*, vol. 34, núm. 2, pp. 105-121.
- VOZMEDIANO, LAURA Y CÉSAR SAN JUAN. 2010. *Criminología ambiental. Ecología del delito y de la seguridad*. Barcelona: Editorial UOC.



CAPÍTULO 8

Análisis situacional del robo a casa habitación en Guadalajara¹

ANGÉLICA PACHECO VARGAS

8.1. Introducción

El análisis situacional del delito está dirigido a establecer vínculos más estrechos de la composición urbana y social con los patrones de delito registrados en una ciudad (Clarke, 2008). Este enfoque permite explorar los oponentes geopolíticos de la construcción social de espacios seguros (Verduzco, 2012). Respecto al robo a casa habitación, hay una ansiedad creciente reportada a nivel internacional. Los estudios documentan patrones de robo originados en torno a factores que influyen en la variación reportada en distintos contextos, que incluyen: tipo de área, características de la vivienda, aspectos de diseño y planificación y otros del estilo de vida (Mawby, 2001; Vito y Maahs, 2012), así como las dificultades para el análisis temporal y espacial de la información (Ratcliffe, 2010).

El robo a casa habitación es un problema global, pero México destaca entre los países donde este problema es más serio (Bernasco, 2009). Algunos estudios acerca del tema han realizado entrevistas con ladrones, quienes afirman que ellos evitan las casas que tengan signos de estar habitadas, y es menos probable su elección de casas que cuenten con medidas de seguridad (perros o alarmas). Además, informan que las preferencias de los ladrones están estrechamente relacionadas con la falta de visibilidad desde la calle o vía pública (Wright y Decker, 1994). Estudios como el de Brantingham y Brantingham (2008) complementan lo anterior al concluir que el tejido urbano puede propiciar o inhibir la comisión

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue incluida en el trabajo *Análisis situacional del delito de robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, Jalisco*, presentado en mayo de 2013 por la autora como tesis para optar por el grado de maestra en políticas públicas de gobiernos locales en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

de un delito, dependiendo de cómo es leído y usado por víctimas y criminales. En el análisis de riesgo, el tipo de vivienda y la proximidad a factores de riesgo desempeñan un papel importante en los patrones reportados, los cuales pueden variar por tipo de vivienda (Santos, 2013).

Para el análisis de robo a casa habitación en Guadalajara, un municipio con una población de 1,495,189 habitantes, que ocupan 379,624 viviendas (INEGI, 2011), se consideró necesario estudiar las características de las fincas y su entorno. Con este fin se construyó una base de datos con eventos de robo ocurridos del primero de enero al 31 de diciembre de 2010,² según consta en archivos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ), que fue útil para hacer un muestreo de eventos, obtenido de un total de 1,076 denuncias registradas por robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, Jalisco.³

Este tipo de análisis es necesario pues el estudio de las condiciones urbanas por AGEB, como el presentado en el capítulo anterior, no reporta las condiciones específicas que los delincuentes pueden evaluar para tomar la decisión de actuar y que pueden ser interpretadas como una combinación de atracción con accesibilidad.

8.2. Entorno urbano, características de viviendas y robo a casa habitación

Casi todos los estudios revisados en materia de robo a casa habitación coinciden en señalar que existen variaciones que pueden explicarse con variables del entorno urbano, las características de las viviendas y las estrategias de los asaltantes (Mawby, 2001; Chainey y Ratcliffe, 2005; Santos, 2013). Los criminales, sobre todo los más experimentados, planifican los robos y toman en cuenta diversos aspectos, incluso la hora, para la comisión del delito (Siegel, 2012). Otros estudios han establecido que existe correlación temporal y espacial, de modo que el robo a una casa incrementa el riesgo de las casas vecinas (Farrel y Pease, 2008).

El trabajo de campo reveló que muchas casas robadas son fincas con bardas bajas y condiciones que facilitan el acceso a la azotea, bardas que fácilmente pueden ser utilizadas como escalón, árboles fáciles de trepar, con ramas que dan a la

² Para una explicación más amplia acerca del registro de robos a casa habitación en Guadalajara, véase el capítulo 7 en este volumen.

³ En el análisis sólo se presentan situaciones de casas que fueron víctimas de robo, por lo que la intención no es explicar las diferencias, sino conocer lo que tienen en común las fincas elegidas por los delincuentes para allanarlas y robar en ellas. Una de las limitantes de este levantamiento es que no se recabó información con víctimas ni con delincuentes. Sólo se estudiaron en campo el entorno urbano y las características de las viviendas; se dio por hecho que éstas se mantenían en las condiciones en que estaban cuando ocurrió el evento.

azotea de la finca y muy buena sombra. En determinadas horas, la falta de buena luz artificial podría estar en contra de los moradores de la finca. Se observó que las casas no disponen de protecciones disuasivas extra para inhibir la decisión del delincuente. Algunas de ellas se sitúan muy cerca de lugares de uso público, como bares, unidades deportivas, parques, escuelas, templos, mercados e incluso en algunos casos había paradas de camión relativamente próximas a la finca.

Para seleccionar las fincas a visitar se utilizó un método de números aleatorios, tomando como referencia el número de caso asignado a cada expediente, como consta en los archivos de la PGJEJ. Muchas de las casas se ubican en barrios habitados por personas de altos ingresos económicos. En varios casos se encontró que las viviendas presentaban mayor deterioro que otras de su entorno y cierto abandono de sus moradores; por ejemplo, en la cochera o los balcones tenían cajas de madera de las usadas por comerciantes de tianguis, o árboles frondosos que dificultan la visibilidad. La mayor parte de las viviendas observadas contaban sólo con puertas sin protecciones disuasivas para el delincuente y por lo general están cerca de lugares públicos.

Por otro lado, en barrios opulentos hay fincas que resaltan sobremanera con respecto a las de su entorno; desde el exterior se puede apreciar su estructura hecha de material costoso, con más de una puerta de ingreso a la casa. Si bien ellos tenían jardinería bien atendida (árboles podados, pasto recortado, flores frescas), sus vecinos de al lado o enfrente tenían árboles muy frondosos que cubrían la visibilidad al exterior y el interior, árboles poco cuidados. Además, algunas fincas de este tipo se localizan frente a escuelas u otro tipo de lugares públicos que funcionan sólo algunas horas del día.

También se pudo constatar que a los delincuentes no los detuvo el que algunas fincas tuvieran bardas altas y portones, pues aun así fueron elegidas por ellos. Un detalle observado es que los vecinos de las casas allanadas por ladrones son similares en estructura y no fueron robadas, o al menos no se contaba con reporte de robo durante el año estudiado. Cabe mencionar que la misma estructura de sus fachadas imposibilita la visibilidad del interior al exterior y de afuera hacia adentro de las viviendas. Esta situación representa una ventaja aparente para los moradores que en la práctica podría convertirse en desventaja, pues una vez que el delincuente logra entrar en la casa, sus vecinos no pueden observar lo que sucede adentro.

Se detectó que, en comparación con los barrios populares, los habitados por personas con mejor economía tenían muy pocos peatones, y su comercio consiste en negocios como bares, restaurantes, florerías, tiendas departamentales grandes o tipo minisúper.

En los barrios populares, los criminales prefirieron robar casas construidas con mejores materiales que las de su entorno, no obstante que tienen cancel, enmallado y doble protección en puertas y rejas en ventanas. En este tipo de

barrios se detectó que casi no había alumbrado público, la superficie terrestre se encontraba en malas condiciones (banquetas con roturas, algunas sin cementos, baches, basura en las calles, grafiti en exceso en los alrededores —incluso en la misma casa—; árboles sumamente descuidados, nada podados ni en banquetas ni en vialidades.

En estos barrios se observó que en las fincas donde sucedió el robo más de una vivienda tenía objetos que obstaculizaban la visibilidad entre las viviendas contiguas y cercanas, lo que hacía difícil la vigilancia entre los vecinos. En algunos casos se encontraba obstaculizada la visibilidad con objetos externos como árboles, postes, puestos ambulantes de metal, madera, bolsas de basura con objetos reciclados, vehículos grandes estacionados en las calles; había personas ociosas consumiendo alcohol y drogas en la misma calle o en los alrededores —a menos de tres manzanas de la misma—. También se detectó mayor presencia de peatones deambulando por el lugar.

En estas colonias había presencia muy alta de comercios pequeños como tiendas de abarrotes, vinaterías, farmacias, venta de ropa, estéticas, diversos talleres, venta de comida rápida, carnicerías, y comercio informal como tianguis y personas con venta de dulces afuera de su casa. En este tipo de barrios, en varias viviendas se detectó más de una familia viviendo en una misma unidad habitacional.

En comparación con las zonas de opulencia, en los barrios más populares las casas elegidas por el criminal para robarlas tenían más presencia de transporte público en la misma calle o en las calles laterales a ella.

El patrón de robos a casa habitación parece sugerir que la distribución de ellos es determinada por la presencia de objetos atractivos en algunas colonias de la ciudad. En la investigación de campo se detectó que las zonas con probabilidades más elevadas de que sus casas sean víctimas de robos son las de más servicios cercanos de tiendas, zonas de ocio y áreas que suelen estar vacías por la noche y con menos control de los vecinos.

8.3. Variables sobre riesgo de robo a casa habitación

Se usó el análisis factorial para buscar conjuntos de variables que incrementan la posibilidad de robo en una casa. Se trata de conocer qué tienen en común las viviendas que fueron robadas. Para este fin se usó información procedente de un levantamiento en campo. El instrumento aplicado tiene las secciones y variables del cuadro 8.1.

Cuadro 8.1. Variables usadas en el trabajo de campo para el análisis de los robos registrados en casa habitación, Guadalajara, 2010

Variable	Etiqueta	Codificación (los valores)
Características de la vivienda		
Tipo	Tipo	Unifamiliar (de un piso, más de un piso) Unifamiliar dúplex Vecindad Condominio vertical Coto
Área	Consolidación de área	Área en construcción Área en poblamiento Área consolidada
Construc	Estado de construcción	Construyendo Construida-terminada Ruinosa
Uso	Uso	Cuadra habitacional Cuadra comercial Cuadra mixta
Factores físicos del entorno		
Graffiti	Graffiti en la cuadra (ver ambos lados)	0 = No hay 1 = Algunos 2 = Mucho
Basura	Basura en la cuadra	0 = No hay 1 = Algunos 2 = Mucho
Ablado	Finca abandonada a un lado	0 = No 1 = Sí
Abfren	Finca abandonada enfrente	0 = No 1 = Sí
Balcuad	Lotes baldíos en la misma cuadra o enfrente	0 = No 1 = Sí
Fachdet	Fachadas deterioradas en la cuadra	0 = No 1 = Sí
Anufren	Anuncios publicitarios frente a la finca que obstruyen la visibilidad de la fachada	0 = No 1 = Sí
Usos del espacio urbano		
Bandpand	En torno a una cuadra existe la presencia de bandas o pandillas en la vía pública a la vista	0 = Ninguna presencia 1 = A más de 100 metros 2 = En finca o predio vecino

Continúa...

Variable	Etiqueta	Codificación (los valores)
Peroci	Existe la presencia de personas ociosas	0 = Ninguna presencia 1 = A más de 100 metros 2 = En finca o predio vecino
Espapub	Presencia de espacios públicos cerca del lugar (tomando como referencia una distancia de manzanas a la redonda de la manzana donde está el domicilio)	0 = Sí 1 = No
Parque	Parques	0 = Sí 1 = No
Unidep	Unidades deportivas	0 = Sí 1 = No
Bares	Centros nocturnos y bares	0 = Sí 1 = No
Plazco	Plazas comerciales	0 = Sí 1 = No
Estpub	Estacionamiento público	0 = Sí 1 = No
Templo	Templos	0 = Sí 1 = No
Escuel	Escuelas	0 = Sí 1 = No
Mercad	Mercados	0 = Sí 1 = No
Dentpeat	Densidad de peatones frente al domicilio	0 = Ninguna 1 = Esporádica 2 = Frecuente 3 = Muy frecuente
Telpubl	Existen teléfonos públicos sobre el acceso peatonal en la cuadra	0 = No 1 = En alguna esquina 2 = Frente a la casa
Obstarb	Obstáculos visuales del acceso a la vivienda por árboles	0 = Ninguna 1 = Árboles de baja estatura 2 = Árboles muy tupidos
Alupub	Presencia de alumbrado público en la cuadra	0 = Sí enfrente 1 = Sí en distancia corta (menos de 50 metros) 2 = Sí más de 50 metros 3 = No hay

Continúa...

Variable	Etiqueta	Codificación (los valores)
Parcol	Existencia de paradas colectivas del servicio de transporte público (tomando como punto de referencia el domicilio)	0 = No en torno a la manzana 1 = En una calle con que cruza 2 = En una avenida con que cruza 3 = En las dos calles que cruza 4 = Sobre la calle en la misma cuadra
Caracterización física de vivienda		
Visiint	De acuerdo con el diseño de la finca, visibilidad en el interior	0 = Plena 1 = No existen ventanas o son muy pequeñas 2 = Totalmente obstaculizada por portón o puerta grande 3 = Obstaculizada por muros altos, más portón 4 = Otros
Visiobs	Desde algún punto cercano a la vivienda se puede observar ésta sin que los demás se percaten de la presencia del observador	0 = Sí 1 = No
Camvid	Condiciones disuasivas vistas desde la fachada	0 = Cámaras de video Sí () No ()
Cancel	Condiciones disuasivas vistas desde la fachada	1 = Cancel Sí () No ()
Muros	Condiciones disuasivas vistas desde la fachada	2 = Muros Sí () No ()
Barrot	Condiciones disuasivas vistas desde la fachada	3 = Barrotes Sí () No ()
Cerala	Condiciones disuasivas vistas desde la fachada	4 = Cercas de alambre Sí () No ()
Guaseg	Condiciones disuasivas vistas desde la fachada	5 = Guardia de seguridad Sí () No ()
Puering	Cuántas puertas de ingreso a simple vista tiene la vivienda	0 = Una 1 = Dos 2 = Más de dos

Fuente: Elaboración propia.

8.4. El método factorial

El método de componentes principales permite transformar un conjunto de variables correlacionadas entre sí en otro conjunto de variables a las que se les denomina factores. De acuerdo con Martín, Cabero y De Paz (2007), los factores son combinaciones lineales de las variables originales. Esta técnica reduce

la información sobre un conjunto de observaciones (en este caso eventos). Los componentes principales explican mejor la variabilidad total; están ordenados de acuerdo con su poder de explicación de la varianza, de tal manera que el primer componente es el que tiene el mayor poder de explicación, lo cual es interesante porque nos permite identificar las variables que mejor explican el robo en una casa. Desde el punto de vista del análisis situacional, este es un resultado de gran ayuda para tomar medidas de prevención.

8.4.1. Estimación de componentes principales

El método de componentes principales produjo catorce factores con valores Eigen mayores que 1, que explican en total el 66.6 por ciento de la varianza. De éstos hay cuatro factores con un poder explicativo superior al 5 por ciento, que explican casi el 30 por ciento de la varianza (29.7 por ciento).

Cuadro 8.2. Componentes, varianza explicada por factor y total de varianza acumulada			
Componente	Valores Eigen iniciales		
	Total	Porcentaje de la varianza	Porcentaje acumulado
1	3.757	10.436	10.436
2	2.779	7.718	18.154
3	2.346	6.516	24.670
4	1.911	5.307	29.978
5	1.727	4.798	34.776
6	1.596	4.434	39.209
7	1.444	4.010	43.220
8	1.360	3.778	46.998
9	1.303	3.620	50.618
10	1.228	3.578	54.196
11	1.196	3.322	57.518
12	1.155	3.208	60.727
13	1.106	3.070	63.799
14	1.008	2.801	66.600

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados presentados en la matriz de componentes indican que el factor 1, al que podemos denominar “imagen sociourbana”, explica el 10.4 por ciento de la varianza (cuadro 8.3). Este es un factor asociado tanto a la existencia de personas ociosas, bandas y pandillas en la vía pública como al deterioro de la imagen de la vivienda y su entorno inmediato. Las variables con mayor coeficiente de correlación con este factor son: existencia de personas ociosas (persoci), con un coeficiente de .74; fachadas deterioradas en la manzana (fachdet), con un coeficiente de .72, y grafiti en la manzana (grafitti), con un porcentaje de .684.

En este factor llama la atención que si bien la variable referente a mercados (mercad) aparece como una de las más correlacionadas con el mismo, su signo es negativo. Esto sugiere que estadísticamente no hay relación entre ser robado y vivir cerca de un mercado; por lo tanto, se tiene también como factor asociado la densidad de peatones que transitan frente a la finca (denpeat), con un coeficiente de .403, y, por último, la presencia de alumbrado público en la manzana (alupub), con un coeficiente de .352.

El factor 2, al que denominamos “visibilidad de la vivienda”, explica el 7.71 por ciento de la varianza, y se relaciona con variables que describen una situación de vivienda unifamiliar expuesta, dada su visibilidad y la existencia de teléfonos públicos. Se trata de viviendas que si bien pueden contar con elementos de seguridad como barrotes y cancelas, se ven afectadas por la falta de guardias de seguridad y la presencia de elementos en la calle que obstaculizan la visión de la fachada.

En este caso llama la atención que factores urbanos que la gente asocia comúnmente con exposición al riesgo, como la existencia de estacionamientos públicos, escuelas y bares, están asociados fuertemente con este factor pero tienen un signo negativo. Sin dejar de mencionar el control que pudiesen tener respecto a la densidad de peatones que transitan frente a la finca y el uso de suelo.

El factor 3, al que denominamos “equipamientos indeseables”, explica el 6.51 por ciento de la varianza y está asociado a la vecindad de las viviendas con equipamientos de instalaciones comúnmente identificadas como factores que incrementan el riesgo de ser robado porque disminuyen el control de las personas que rondan por el vecindario. En este factor la correlación más alta es la variable presencia de parques, seguida de la variable presencia de templos.

Se encuentran también, con sentido positivo, la existencia de unidades deportivas, escuelas y mercados. En este factor llama la atención que la variable consolidación del área (área) tiene signo negativo, lo cual indica que tiene poco que ver la ubicación en un área consolidada, área en poblamiento o en construcción con ser robado, y aunque las casas cuenten con cancel y barrotes, hay que prestar más atención al control que pueden ejercer los vecinos de los barrios con este tipo de equipamientos indeseables.

El factor 4, denominado “seguridad privada fallida”, explica el 5.30 por ciento de la varianza, y su conformación está correlacionada de manera positiva con variables de cámaras de video, guardias de seguridad, cercas y alambrados. En conjunto, estos cuatro valores explican el 30 por ciento de los robos a casa habitación.

El resto de los factores y las variables con las que están más asociados estos robos en Guadalajara son: factor 5, que denominamos “consolidación de área de vivienda”, explica el 4.79 por ciento de la varianza y está asociado a la variable estado de construcción de la vivienda (construc) en forma positiva y a la consolidación del área (área) en forma negativa. El factor 6, denominado “abandono de la vivienda”, con una explicación de 4.43 por ciento de la varianza, está correlacionado principalmente con las variables finca abandonada enfrente (abfren) y presencia de plazas comerciales en el lugar (plazco). El factor 7, “área con oferta deportiva”, explica 4.01 de la varianza y está asociado con unidad deportiva.

Por su parte, el factor 8, “vulnerabilidad de ingreso”, que sólo explica el 3.7 por ciento de la varianza, se encuentra más asociado con las variables puertas de ingreso a la vivienda (puering) y anuncios publicitarios frente a la finca que obstruyen la visibilidad de la fachada (anunfren). En tanto que el factor 9, “fallas de alambrados”, con 3.6 por ciento de la varianza, se asocia a la existencia de cercas de alambre y espacios públicos.

En conjunto, estos nueve factores explican un acumulado total de 50.6 por ciento de la varianza.

Cuadro 8.3. Factores y grupos de variables incluidas con el método de componentes principales

Componente principal	Poder de explicación (porcentaje)	Variables	Correlación con los componentes (ordenados de mayor a menor)
Factor 1 Imagen sociourbana	10.4	Persoci	.749
		fachdet	.728
		grafitti	.684
		basura	.670
		bandpand	.632
		mercad	-.450
		denpeat	.403
		alupub	.352
Factor 2 Visibilidad de la vivienda	7.71	visiint	.645
		telpubl	.496
		tipo	.495
		estpub	-.476
		guaseg	-.455
		escuel	-.416
		uso	.401
		denpeat	.364
		visiobs	.363
		cancel	.361
		barrot	.360
		bares	-.327

Continúa...

Componente principal	Poder de explicación (porcentaje)	Variables	Correlación con los componentes (ordenados de mayor a menor)
Factor 3 Equipamientos indeseables	6.51	parque	.562
		templo	.459
		barrot	.448
		unidep	.444
		area	-.404
		cancel	.395
		balcuad	.382
		escuel	.361
Factor 4 Seguridad privada fallida	5.30	mercad	.304
		camvid	.502
		bares	-.435
		cerala	.413
		barrot	-.412
		guaseg	.391
		visiobs	-.389
		uso	.351
Factor 5 Consolidación de área de la vivienda	4.79	parcol	.349
		obstarb	.329
		Area	-.537
		construc	.512
		obstarb	.436
		alupub	.383
		ablado	-.329
		tipo	.318
Factor 6 Abandono de vivienda	4.43	abfren	.537
		plazco	.515
		parcol	.385
		obstarb	.340
		tipo	-.318
Factor 7 Área con oferta deportiva	4.01	unidep	-.501
		visiobs	-.380
		cerala	-.327
		mercad	.307
Factor 8 Vulnerabilidad de ingreso	3.7	mercad	-.307
		Puering	-.438
		anufren	-.406
		telpubl	.354
Factor 9 Fallas de alambrados	3.6	obstarb	-.310
		Cerala	-.392
		espapub	.379
		unidep	.330
		escuel	-.313
		telpubl	.304

Fuente: Elaboración propia.

8.5. Implicaciones de política

El estudio de las condiciones sociourbanas que rodean las fincas robadas en Gualajajara en 2010 aporta evidencias que tienen implicaciones de política tanto en el ámbito de la planeación urbana como en el de las políticas de seguridad.

En lo referente al manejo de los espacios públicos, el estudio sugiere que hace falta revisar cómo se organizan los barrios de la ciudad para atender aspectos como la convivencia social y el cuidado de lo que ocurre en la calle. Los vecinos y las autoridades carecen de mecanismos adecuados para el monitoreo —formal o informal— de lo que sucede en las calles. Las personas pueden deambular libremente sin despertar sospechas, incluso si se trata de espacios no muy concurridos.

Desde afuera de las viviendas robadas se puede suponer que hay ciertas facilidades para que esto suceda. En las casas de personas que viven en la opulencia fue posible detenerse varios minutos frente a la finca y observarla sin que saliera persona alguna a preguntar el motivo de la estancia en el lugar. Este tipo de situaciones facilitan las cosas al ladrón. Durante los recorridos en campo tampoco se encontraron agentes de policía municipal en los lugares visitados. Cuando las personas llegaban a su casa no prestaban atención para saber quién se encontraba cerca del lugar.

Independientemente de las estadísticas, se sabe de factores ambientales que benefician o inhiben el delito y que la manera automática en que los residentes de un barrio convergen con su entorno también es evaluada por el delincuente para elegir el momento de actuar. En este capítulo se constata que en los ambientes donde sus residentes mostraron poco sentido de territorialidad, falta de vigilancia, descontrol y descuido en los usuarios legítimos de algunos espacios públicos fueron atacados por la delincuencia.

Tanto el gobierno como la sociedad y los urbanistas deberían prestar más atención a la manera como se producen los espacios inseguros. El gobierno debe poner atención en los periodos y lugares donde ocurren los delitos, medir y conocer los patrones de comportamiento criminal para que diseñe políticas públicas acordes a la realidad en relación con el desplazamiento de los criminales. Diseñar programas que inviten a la sociedad a participar en el mejoramiento de sus casas, su entorno y la comunicación vecinal. Enseñar a los vecinos a observar su desenvolvimiento en las actividades diarias (impulsar la vigilancia natural) para que puedan detectar personas ajenas al barrio, a integrarse como sociedad y a que tiendan a fortalecer su confianza y comunicación con el gobierno.

La sociedad debe desarrollar su propio sentido de pertenencia en sus calles y en los lugares de uso público (parques, unidades deportivas, escuelas, templos y mercados). Los profesionales del diseño deberán favorecer, con el diseño urbano, que los lugares públicos inviten a ser usados por la comunidad, así como detectar los factores que favorezcan un ambiente con vigilancia natural.

El presente estudio también revela que es necesario tener una forma más homogénea de manejar la información que la víctima proporciona al Ministerio Público para que éste pueda analizar a conciencia los patrones de delincuencia. La información puede servir para otros estudios que determinen perfiles socioespaciales y de criminología. Esto permitiría conocer más sobre las prácticas socioespaciales de los delincuentes y la manera como leen los espacios urbanos a modo de campos de acción.

La observación en campo de las fincas que fueron objeto de robo muestra la necesidad que tienen las fuerzas de seguridad de instituir mecanismos que les sirvan para tomar decisiones eficaces que ayuden a prevenir el delito y mejorar la apreciación respecto a la seguridad.

La utilización de los sistemas de información geográfica y el uso de sistemas de análisis multivariado tienen como objetivo entregar evidencias a las personas para que vivan en lugares más seguros. Habitantes y visitantes de la ciudad deben sentir que conviven en espacios seguros; deben apropiarse de los espacios públicos y usarlos para no dejarlas caer en manos de los criminales. A la autoridad le sirve conocer los patrones comunes de casas que han sido robadas, pues con esa información puede diseñar políticas de colaboración con la sociedad civil para mejorar su organización e intervenir en políticas públicas enfocadas en mejorar el sentimiento de territorialidad, así como la relación entre vecinos y autoridades.

La identificación de factores microespaciales da a las autoridades la pauta para discernir cuáles son los espacios que necesitan un pronto mantenimiento (limpieza de calles, grafiti, casas o lugares abandonados). Este tipo de estudios también indican cuál es la población más vulnerable ante los criminales y, por lo tanto, permiten dirigir mejor las labores de prevención para mejorar la tranquilidad y libertad de movimiento de la población.

8.6. Conclusiones

En este capítulo se constata la importancia de pensar el tema de la seguridad desde una perspectiva geopolítica y una visión situacional basada en los enfoques socioespaciales, que consideran las prácticas sociales que conducen al delito. El análisis de casos muestra que las condiciones visibles de una vivienda contribuyen a que existan espacios que representan oportunidades para la comisión de delitos. Los hallazgos aquí presentados coinciden con las perspectivas de análisis de las prácticas socioespaciales; en este sentido coincidimos con Roldan, Vergara y Sierra (2008: 15), quienes señalan que “El territorio es una construcción múltiple que corresponde al bagaje cultural y las experiencias cotidianas de quienes lo leen o habitan”.

Las evidencias aquí mostradas indican que es importante preocuparse más por la seguridad, el diseño de mejores políticas de prevención del delito y mayor coordinación entre sociedad y gobierno. Es indudable que la seguridad es algo importante para el crecimiento y desarrollo económico y social. Los patrones de robo sugieren que buena parte del trabajo preventivo debe dirigirse a disuadir a los posibles criminales y a crear las condiciones microespaciales y sociales que incrementen la percepción del riesgo para los posibles asaltantes de casas habitación.

Lograr una mayor seguridad es un anhelo constante de todos los individuos, pero sobre todo de los que han sido víctimas del delito. La población desea re-encuentrar la tranquilidad. El deseo de saberse protegidos por los expertos en el tema de seguridad a menudo no es correspondido. La falta de seguridad hace que las personas reclamen a las autoridades que mejoren sus conocimientos y capacidades. El análisis de casos muestra, no obstante, que la construcción de espacios seguros requiere atención y participación activa de los habitantes de la ciudad como coproductores de entornos seguros.

Este trabajo proporciona evidencias que ayudan a entender las formas en que los delincuentes deciden llevar a cabo el robo a casa habitación. La teoría dice que dichas prácticas se modifican en razón del espacio y el tiempo; por ello es importante realizar mapas de los delitos y condiciones asociadas a dichos eventos, así como tomar medidas para tener ciudades más seguras y lograr con ello mejorar la vida en el país.

Bibliografía

- BERNASCO, WIM. 2009. "Burglary". En Michael H. Tonry (ed.). *The Oxford handbook of crime and public policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 165-190.
- BRANTINGHAM, PAUL Y PATRICIA L. BRANTINGHAM. 2008. "Crime pattern theory". En Richard Wortley y Lorraine Mazerolle (eds.). *Environmental criminology and crime analysis*. Portland, OR: Willan Publishing, pp. 78-93.
- CHAINED, SPENCER Y JERRY RATCLIFFE. 2005. *GIS and crime mapping*. Chichester: John Wiley & Sons.
- CLARKE, RONALD. V. 2008. "Situational crime prevention". En Richard Wortley y Lorraine Mazerolle (eds.). *Environmental criminology and crime analysis*. Nueva York: Routledge, pp. 178-194.
- FARREL, GRAHAM Y PEASE KEN. 2008. "Repeat victimization". En Richard Wortley y Lorraine Mazerolle (eds.). *Environmental criminology and crime analysis*. Nueva York: Routledge, pp. 117-135.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2011. *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Consultado en www.inegi.org.mx

- MARTÍN, QUENTIN, MARÍA TERESA CABERO Y YANIRA DEL ROSARIO DE PAZ. 2007. *Tratamiento estadístico de datos con spss*. Madrid: Thomson.
- MAWBY, ROB. 2001. *Burglary*. Portland, OR: Willan Publishing.
- PACHECO VARGAS, ANGÉLICA. 2013. *Análisis situacional del delito de robo a casa habitación en el municipio de Guadalajara, Jalisco*. Tesis de maestría en políticas públicas de gobiernos locales, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- RATCLIFFE, JERRY. 2010. "Crime mapping: spatial and temporal challenges". En Alexis Russel Piquero y David Veisburd (eds.). *Handbook of quantitative criminology*. Nueva York: Springer, pp. 5-24.
- ROLDÁN, HERNANDO DE JESÚS, MARCELA VERGARA Y DENYS SIERRA. 2008. "La espacialidad en la construcción de categorías analíticas para la justicia comunitaria como práctica social". *Ratio Juris*, núm. 7, pp. 9-17.
- SANTOS, RACHEL BOBA. 2013. *Crime analysis with crime mapping*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- SIEGEL, LARRY J. 2012. *Criminology: theories, patterns, and typologies*. Belmont: Thomson Higher Education.
- VERDUZCO, BASILIO. 2012. *La geopolítica de la inseguridad en México: Transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. Guadalajara: Editorial Universitaria.
- VITO, GENNARO F. Y JEFFREY R. MAAHS. 2012. *Criminology: theory, research and policy*. Sudbury, MA: Jones & Bartlett Learning.
- WRIGHT, RICHARD T. Y SCOTT H. DECKER. 1994. *Burglars on the job: streetlife and residential break-ins*. Lenanon, NH: Northeastern University Press.

CAPÍTULO 9

Opciones geopolíticas, racionalidad y seguridad ciudadana en México

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

MARÍA BASILIA VALENZUELA

La ciudad es un velero a expensas del viento y en cualquier momento se desmorona. Apatzingán hoy es una veleta del demonio, hay un pandemónium aquí en la ciudad. Todo mundo es autoridad, un chiclero con un cuchillo o una pistola se siente que puede matar, aquí todo el mundo manda. Si alguien en la calle le quiere quitar el celular a una gente se lo tiene que dar.¹

9.1. Introducción

El concepto de opciones geopolíticas comúnmente es usado para el análisis del ejercicio y la defensa del poder nacional en el plano internacional, de preferencia con un corte militar (Collins, 2005). Sin embargo, en el contexto internacional el concepto tiene aplicación para debatir las relaciones del poder moldeadas por diversas fuerzas y sus implicaciones a nivel local.

El objetivo de este capítulo es hacer una recapitulación de lo presentado en el libro tomando como ejes de discusión las opciones geopolíticas y las racionalidades de los actores en la procuración de la seguridad ciudadana en México. Con este fin se usa el concepto de opción geopolítica para describir un proceso de articulación y ejercicio del poder en el territorio, con la cual es posible favorecer intereses nacionales de un país en sus relaciones con el mundo y, simultáneamente, estructurar las relaciones de poder internas que determinan formas de

¹ Declaraciones del padre Gregorio López de la Diócesis de Apatzingán, Michoacán. En José Gil Olmos. “Apatzingán, una veleta del demonio: padre Goyo”, *Proceso*, 19 de enero de 2014. Consultado en <http://www.proceso.com.mx/?p=362784>

producción, apropiación y distribución de la riqueza nacional entre actores con intereses encontrados.

En un periodo geopolítico como el descrito por Dalby (2000), con identidades geopolíticas en movimiento y redefinición del papel de los distintos Estados, las opciones geopolíticas son construidas mediante las interacciones de múltiples jugadores que toman decisiones, desarrollan estrategias y esperan dividendos tomando en cuenta un determinado contexto institucional. Esta es una perspectiva historicista que considera el ascenso de una sociedad civilizada como resultado de juegos muy elaborados que no son de suma cero (Bowden, 2009). De esta manera, es posible pensar a México como una nación que se debate entre dos tipos de estrategias de juego para terminar con la inseguridad.

Por un lado está el camino más conocido, que aquí se ha denominado “cada quien su imperio”. Este es un escenario que va en contra de lo propuesto por la llamada teoría de la civilización, según la cual la institucionalización del monopolio de la violencia en manos del Estado tiene como fin contribuir a reducir la violencia entre individuos (Münkler y Llanque, 2003). La búsqueda de imperios particulares, en su sentido político, económico y territorial, es un camino que en no menos de una ocasión ha llevado a México a una violencia casi generalizada. El país ha vivido muchos periodos de confrontaciones y olas de violencia que no han podido crear legitimidad al Estado para monopolizar la violencia y ofrecer seguridad a la población.

Por otro lado se encuentra una estrategia distinta, que se puede denominar “colaboración para una república democrática y segura”. Ésta consiste en buscar modelos de convivencia social y de solución de controversias políticas, económicas, sociales y territoriales con base en la existencia de un poder legítimo del Estado y reglas para resolver las diferencias entre éste y actores de la sociedad, pero sobre todo entre actores privados con diferencias culturales, religiosas, políticas y económicas que pueden tener como resultado diversas formas de violencia.

La construcción de opciones geopolíticas, como la construcción de un Estado-nación que ofrece seguridad a sus ciudadanos, es un macroproceso que transcurre tanto a nivel nacional como en las regiones y los contextos locales. Si bien la solución “cada quien su imperio” ha sido la estrategia dominante de los grupos de poder en el país y sus regiones, los macroprocesos de globalización, democratización, urbanización y cambio demográfico crean un escenario propicio para repensar las funciones del Estado. En este escenario se necesita diseñar nuevos arreglos para crear, distribuir y apropiarse de riqueza. Una parte importante de esta tarea es construir cuerpos de seguridad enfocados en ofrecer seguridad en forma universal a la ciudadanía y abandonar la tradición de cuerpos de seguridad al servicio de quienes detentan el poder.

Los diversos capítulos de este libro muestran que la solución de “república democrática segura” no es un camino fácil de seguir, pues las viejas formas de

pensar y ejercer el poder en el territorio, más que inercia, presentan resistencia activa y deliberada. La ruptura con esas formas de ejercer el poder necesita un planteamiento geopolítico nacional diferente que implica un examen crítico de las relaciones con el exterior, pero sobre todo un reacomodo interno de fuerzas y una mayor vigilancia y garantía de derechos individuales en el país. A pesar de lo importante y urgente que es encontrar una estrategia para apaciguar la ola de violencia en el país, lo verdaderamente necesario es encontrar nuevos modelos de convivencia social que disminuyan los incentivos que tienen los actores para tratar de imponer con violencia su voluntad a otros. Es necesario hacer creíble la posibilidad de sanción ejercida desde el Estado para quienes, desde dentro de sus aparatos o fuera de ellos, usan alguna forma de violencia para beneficiar un interés particular determinado.

9.2. La construcción de opciones geopolíticas

No es suficiente el esfuerzo realizado en México para explicar la ola de violencia que ha vivido el país en los primeros años del siglo *xxi*. En gran medida, la comunidad científica nacional se encuentra atrapada en modelos explicativos de la situación que ignoran los procesos geopolíticos que han logrado trascender a lo largo de la historia para conformar espacios de relaciones de poder capaces de generar niveles de violencia como los registrados en algunas regiones. Hay un divorcio entre quienes estudian aspectos geopolíticos con perspectiva internacional (Benítez, 2013) y quienes analizan los problemas políticos internos como un asunto de transición política (Pansters, 2012). Para entender los problemas de seguridad y los retos geopolíticos de la violencia hace falta estudiar los procesos de construcción y mantenimiento del poder y conocer cómo el poder es ejercido para controlar dónde, cuándo y cómo se generan y distribuyen tanto la riqueza como la violencia. En México, ambos procesos van de la mano. Para conocerlos es necesario estudiar las dinámicas locales de actores y la relación de los intereses locales respecto al proyecto nacional y su discurso integrador, que tiende a olvidar las autonomías y los intereses regionales y locales.

Como lo recomienda Ó Tuathail (2010), la lectura geopolítica crítica de los procesos observados en el país debe intentar descifrar el poder y la persistencia temporal de las especificidades históricas, geográficas y demográficas que efectivamente existen en el territorio y que sólo pueden ser estudiadas a partir de microprocesos localizados. El estudio geopolítico de la violencia en México intenta encontrar sentido a la racionalidad de la búsqueda de imperios personales o regionales de poder como una opción coherente no para justificarlos, sino para entender las formas de violencia y las relaciones de poder enmarcadas dentro de

un proyecto nacional que ha sido incapaz de eliminar dicha racionalidad. Esta perspectiva ve a la violencia ilegítima como una opción de ejercicio del poder que ha estado ahí desde tiempos coloniales e incluso anteriores (Shelley, 2001). La tarea es encontrarle racionalidades. De acuerdo con Tomassini (2002), aunque no sean justificables, hay formas de violencia racionales en determinados contextos políticos.

En México la disputa violenta por el territorio, para múltiples fines, puede ser racional si el contexto sociopolítico hace que esa opción no sólo sea posible y creíble, sino que sea considerada como la única forma de acumular poder, influencia, riqueza y respeto. Por esa razón es necesario ver la violencia del siglo *xxi* en México como un componente de la disputa por la riqueza de la nación y de las oportunidades que brinda. Esta disputa sigue siendo cercana a un modelo de convivencia de sociedad donde los juegos son de suma cero; se trata de un modelo alejado del que prevalece en las democracias abiertas, cuyas economías son capaces de generar riqueza y crear modelos de distribución de ella menos violentos.

Hay varias formas de interpretar el juego del poder en México. Una de ellas es entender quiénes son los jugadores, sus estrategias y los pagos que buscan al diseñar modelos de gobierno, que pueden ser centralistas o federalistas. Los juegos y estrategias de los jugadores que buscan una meta más centralista y otra de corte regionalista o descentralizada se pueden rastrear desde la época colonial. En esta línea hay interpretaciones recientes sobre violencia en México en las que todavía se considera que un régimen centralista tiene, con toda seguridad, mayor capacidad de controlar la violencia del país en la medida en que incrementa la capacidad del gobierno para defender los intereses nacionales y administrar sus fronteras, así como para regular los procesos internos de ejercicio del poder (Castañeda, 2011; Ríos, 2012). En el peor de los casos, la tesis ha sido llevada a la práctica mediante la militarización, a pesar de los problemas de ineficiencia, e incluso violaciones a los derechos humanos (Sotomayor, 2013).

La necesidad de identificar las opciones geopolíticas en el país está relacionada con la importancia de interpretar los problemas de violencia e inseguridad registrados en el territorio nacional en el marco de la geopolítica regional y mundial. Crear nuevas opciones geopolíticas implica una reestructuración interna del poder y su ejercicio en el territorio. Un tema central en esta discusión es la interpretación y uso dados a la frontera y las zonas fronterizas como espacios donde se recrudecen las estrategias violentas de los jugadores que participan en el juego del poder. En el caso de México, la frontera no sólo vincula fenómenos de corte internacional como la migración con la geopolítica y con las tensiones, conflictos y la violencia que se derivan de su vigilancia, como ocurre con la frontera México-Estados Unidos y su impacto en la victimización de los migrantes (Marcu, 2010; DeChaine, 2012), sino que permanece en el interior del país como un instrumento de control, como un espacio donde se ejerce el poder y desde el cual se generan

condiciones de desarrollo económico más favorables a las ciudades capitales.

Como se muestra en los primeros capítulos de este libro, en medio de la ola de violencia registrada en México desde mediados de la primera década del siglo presente, ha sido necesario recrear un discurso político de control de fronteras interiores para atender problemas de violencia cuyas raíces, contra lo planteado en la cobertura mediática y analítica dominante, no están en eventos recientes como pueden ser los motines y la fuga de presos de una cárcel, sino que tienen sus orígenes en modelos de control territorial impuestos desde la época colonial que sirvieron de base para construir el modelo republicano existente.

9.3. Juegos de seguridad y violencia

La violencia, en su sentido más básico, es la renuncia a la cooperación entre actores en conflicto o con intereses encontrados, pues se le puede definir como el “uso intencional de la fuerza para causar daño y herir a otros para que hagan lo que uno quiere” (Pansters, 2012: 15). El crecimiento de la violencia en un país, sea democrático o no, tiene un significado similar de renuncia a la cooperación, la vida colectiva y la procuración de beneficios comunes para la sociedad. Desde el punto de vista de la teoría de juegos, la violencia es un juego no cooperativo en el que ocurren interacciones estratégicas entre agentes que representan a una gran cantidad de actores. Este enfoque analítico aporta las nociones de pagos esperados y estrategias de jugadores en el juego de la convivencia, que puede ser pacífica o violenta. El instrumental analítico de la teoría de juegos es poderoso y puede ser aplicado para tratar de explicar varios aspectos de la violencia en México, lo cual, en el mejor de los casos, contribuye a entender la dificultad para encontrar nuevas soluciones geopolíticas. Esta perspectiva no distingue las motivaciones explícitas de los jugadores como origen del problema (sean éstas políticas o económicas), sino que ve la racionalidad y las estrategias de los actores como determinantes de jugadas decididas en contextos sociopolíticos particulares y con información limitada. Loza (2000) sugiere que en México la representación de la violencia política alteró las preferencias de los actores, afectando con ello los resultados de sus interacciones. Desde esta perspectiva, otros autores han abordado los efectos del papel de los medios y el uso que de ellos hacen los cárteles criminales (Gaytán, 2011), otros más lo han hecho para entender la naturaleza del orden social como juego cerrado en donde las estrategias son de suma cero, o estructuras abiertas donde son posibles sumas positivas, lo cual crea condiciones distintas para la violencia (Negrete, 2011).

Hay múltiples factores en juego difíciles de captar con este enfoque. En su análisis del Plan Colombia, que es la estrategia contra el tráfico de drogas impulsada en

ese país con la ayuda de Estados Unidos, Mejía (2012) ubica como jugadores clave a los productores de droga, los traficantes, el gobierno de Colombia y el gobierno de Estados Unidos. Para él es necesario distinguir conflictos entre pares de actores, muy distintos entre sí, como el combate a la producción y el tráfico de drogas.

A pesar de esta limitación, el enfoque permite interpretar la constitución de un Estado-nación seguro como un juego de largo plazo, repetitivo y con reemplazo de jugadores, que no todos los países han podido resolver en forma adecuada. En países como México, este objetivo sigue siendo una utopía hacia la que se avanza con mucha lentitud. La ruta presenta sobresaltos porque los jugadores no están convencidos de la opción de cooperar para lograrlo como una solución que favorece sus intereses.

Como lo señala Rauf (2004), la violencia y la agresión son estrategias evolutivas que tienen el potencial de tomar el control de las interacciones sociales cuando se destruyen o atenúan las reglas sociales de la cooperación. Buscar cada quien, en la medida de sus posibilidades, el imperio de su propia ley ha sido la estrategia dominante de múltiples jugadores desde la época colonial. El juego de “cada quien su imperio” está dirigido a garantizar pagos a los participantes mediante el uso de la violencia. Jugar así da lugar a situaciones de crisis y equilibrios momentáneos (Elwert, 2003).

Como se muestra a lo largo de este libro, eso ha dado lugar a guerras intestinas, situaciones de transición violentas, cambios de régimen sumamente conflictivos y el desarrollo de estrategias y racionalidades políticas orientadas a la protección de intereses personales, familiares y, en el mejor de los casos, regionales en territorios internamente estructurados en forma desigual. Pansters (2012) señala que en México, como en otros países de América Latina, la democratización no ha disminuido la coerción y la violencia, sino que las ha democratizado y descentralizado, pues en pocos años ha aparecido una amplia variedad de actores que las usan para lograr una gran cantidad de objetivos diversos.

En cada época, la proliferación de delincuentes ha sido la evidencia del predominio de la lucha violenta para construir pequeños imperios de poder. Dejar las armas, abandonar el crimen y tener modelos de convivencia civilizados para buscar el interés propio y colectivo no está entre las orientaciones dominantes de muchos jugadores. En búsqueda de explicaciones al problema de la violencia, Cohen (2005) sugiere que para encontrar respuestas adecuadas debemos analizar los niveles individuales de interacción y el funcionamiento de los sistemas sociales, su cultura, la manera como están integrados, cómo interactúan sus partes, cómo se mueve la gente en los sistemas; cómo se distribuyen los recursos, las oportunidades, las aspiraciones y las creencias dentro de los sistemas, y las formas como se producen y distribuyen las situaciones criminógenas.

Si bien es cierto que buena parte de los esfuerzos del Estado están dirigidos a influir en los repertorios (y los lenguajes) de los ciudadanos, las políticas disponibles en los Estados contemporáneos difieren mucho de los esfuerzos de poder

central dados en el pasado (Laitin, 1992). La construcción del Estado-nación transforma en muchos sentidos las relaciones que conducen a la violencia; sin embargo, la pacificación no se puede lograr por decreto, las políticas deben construirse atendiendo a las condiciones contextuales específicas.

9.4. Estructura de gobierno, racionalidades y niveles de violencia

Un tema que permea a lo largo de los trabajos que aquí se presentan es el de la relación entre estructura de gobierno y niveles de violencia observados en el país. Buena parte del debate público al respecto se refiere al asunto de la relación entre grado de centralización y capacidad del Estado para combatir el crimen, particularmente las formas de crimen organizado. Detrás de políticas de amplio alcance, como la creación del Mando Único Policial en cada estado, hay una tesis que sostiene que a mayor centralización mayor poder de control del Estado.

Para Ríos (2012) la centralización trae consigo la posibilidad de una acción cohesionada de los aparatos de gobierno y de que los gobiernos compitan entre sí, estableciendo acuerdos corruptos con criminales. De esta manera, dicho autor considera que las organizaciones de tráfico de drogas incrementaron su actividad en el país debido a los incentivos proporcionados por la descentralización, que le impidió al gobierno federal controlar las acciones de los gobiernos locales y, por lo tanto, intervenir en las disputas territoriales de las organizaciones criminales.

El trabajo de Ríos (2012) es el más abiertamente centralista de entre muchos otros que han proliferado en los últimos años para interpretar la situación de inseguridad que vive México. Para ella, descentralización es casi anarquía que crea incentivos para la confrontación entre grupos de criminales y los incentivos para escalar la carrera armamentista de los mismos.

Su argumento resulta un tanto cándido cuando propone que “la descentralización dispersa el poder de decisión entre muchas organizaciones y entre los diferentes niveles de gobierno, cambiando con ello la manera en la que ocurre la corrupción”. Y agrega que “La centralización política permite al nivel más alto del Estado tener el monopolio de la autoridad legal; es un sistema monocéntrico con un cuerpo de toma de decisión único concentrado en las manos del ejecutivo central”, lo que trasforma el juego de la corrupción en un “juego de una sola mordida” (Ríos, 2012: 6), mientras que la descentralización hace que la corrupción sea más cara. La descentralización, agrega, incrementa la propensión de los grupos criminales a usar la violencia, pues los costos del derramamiento de sangre no son internalizados por un solo gobierno, mientras que en un gobierno central éste se encarga de controlar el crimen.

Esta es una perspectiva idealizada del poder monopólico de la violencia que ignora las dimensiones geopolíticas del uso del poder en un país como México, que es social y culturalmente disperso y en el cual existen intereses regionales muy enraizados que salen perdiendo con los modelos centralistas. Por otro lado, esta perspectiva ignora la naturaleza descentralizada de los grupos violentos y supone que una vez constituido un Estado centralista podrá dialogar con un monopolio criminal que, está documentado, no existe (Kenny y Serrano, 2012).

La lectura de la situación mexicana ofrecida en este libro es diferente en tanto que cuestiona si la concentración del poder es en verdad una opción de pacificación o de eliminación de violencia, o si ofrece la posibilidad de eliminar la violencia como opción para todas las formas de convivencia que existen en un país muy desigual, que es además social y culturalmente diverso. Tomassini (2002) da a entender que la prueba de fuego para distintas formas de violencia es si funciona para resolver problemas sociales o si sólo tiene como resultado una violencia mayor, es decir, si no termina generando más violencia, empeorando con ello la situación de quienes la invocan.

Un argumento similar puede usarse para evaluar la conveniencia de una estructura de gobierno sobre otra. Para los actores sociales de diversos orígenes y condiciones de vida que hay en el país, una estructura centralista o descentralizada es funcional si logra garantizar mejores condiciones de vida y seguridad a todos los ciudadanos. El clima de violencia ha creado condiciones para acusar la opción descentralizada como creadora, sostén o caldo de cultivo para la violencia, pero el funcionamiento de las fuerzas federales no es una fuente que respalde la tesis de la centralización como una mejor opción. En los capítulos sobre Mando Único Policial se puede ver que para los actores regionales elegir una u otra opción es un asunto de intereses políticos y económicos perfectamente enraizados en contextos socioterritoriales. Para ellos la centralización del mando policial no es garantía de mejores oportunidades, aunque parece una opción atractiva para terminar con la inseguridad, incluso si para ello es necesario pagar ciertos costos en materia de libertades y derechos.

9.5. Opciones geopolíticas al clima de violencia

Para entender la violencia en México es necesario el estudio geopolítico de las estructuras de poder y de los modelos causales usados por distintos actores para explicar los eventos de crimen y el papel de distintos responsables en su prevención, existencia y sanción. Las estructuras de poder y los modelos discursivos sobre su ejercicio en el territorio contribuyen a la generación de violencia y su distribución en el espacio en formas que merecen ser estudiadas con cuidado.

El análisis de redes internacionales de crimen como un elemento de la geografía del delito en México permite identificar la influencia de los cambios introducidos en el despliegue de fuerzas de seguridad en la transformación de los espacios para el crimen. El Estado mexicano ha respondido vinculando su guerra contra el crimen a su lógica de inserción internacional, dando así un trato diferenciado a territorios, ciudades y actores sociales; criminalizando a algunos y cuidando mejor a otros. Para ello, ha seguido una estrategia de contención que es bien vista en diversos círculos políticos y académicos internacionales, donde se habla de evitar que la violencia se expanda al corazón geopolítico del país (Rexton, 2012).

De esta manera, es posible explicar la relación existente entre el mapa de delitos cometidos en México y los procesos de internacionalización hacia los que se ha volcado el desarrollo económico del país durante las últimas décadas. La relación desigual que el país ha establecido con sus socios de Centroamérica y Norteamérica influyen, pero las geografías del delito son construidas a base de ineficiencias, corrupción, desconfianza entre agencias de gobierno, falta de cooperación, impunidad y búsqueda de rentas ilegales por parte de actores públicos y privados

En los capítulos sobre racionalidad de actores públicos y estructuración del mando policial en México se exploraron los aspectos geopolíticos locales que moldean la toma de decisiones. Con trabajo de campo basado en grupos focales se sopesa la influencia de factores de poder local como determinantes de la disposición a apoyar reformas legislativas e iniciativas para reestructurar cuerpos de seguridad pública que centralizan la toma de decisiones. Las dudas expresadas, pero sobre todo la decisión de apoyar la centralización del mando policial, a pesar del reconocimiento de los saldos negativos que dicha medida tendría en asuntos delicados como la corrupción y el respeto a los derechos humanos, constituye un indicador de la penetración que ha tenido en la conciencia pública mexicana la conceptualización del problema de violencia como un asunto que sólo puede ser resuelto con más centralismo y autoritarismo.

Los actores participantes en los grupos focales realizados en Jalisco no sólo tenían dudas sobre la efectividad de la medida, sino que reconocían que su viabilidad pendía de la alineación en la voluntad política del gobierno federal y del gobernador en turno; pero nunca dejaron de reconocer durante las reuniones que dicha medida tenía también el riesgo de desestabilizar los arreglos políticos y las estructuras de poder locales.

Los capítulos sobre robo a casa habitación en Guadalajara aportan en esta búsqueda al relacionar las historias causales construidas en torno a distintos crímenes, con la distribución de condiciones urbanas y la generación de mapas criminógenos. El estudio desde el enfoque situacional de los patrones de robo en la ciudad muestra que existen condiciones urbanísticas muy específicas que conducen a la generación de oportunidades para la comisión del delito.

El saldo que deja el análisis presentado en este libro es que la construcción de una opción geopolítica que abandone el enfoque de la confrontación característico del modelo “cada quien su imperio” requiere replanteamientos estructurales del problema de la inseguridad y la violencia, y desde luego, análisis situacionales de los patrones del delito.

Bibliografía

- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. 2013. “The geopolitics of insecurity in México-United States relations”. En Brian J. Bow y Arturo Santa-Cruz. *The State and security in Mexico, transformation and crisis in regional perspective*. New York: Routledge, pp. 25-41.
- BOWDEN, BRETT. 2009. *The empire of civilization, the evolution of an imperial idea*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CASTAÑEDA, JORGE. 2011. *Mañana o pasado, el misterio de los mexicanos*. México: Editorial Aguilar.
- COHEN, ALBERT K. 2005. “Foreword”. En Susan Guarino-Gyezzi y A. Javier Treviño. *Understanding crime: a multidisciplinary approach*. Matthew Bender & Company, pp. iii-viii.
- COLLINS, RANDALL. 2005. “Mann’s transformation of the classic sociological traditions”. En John Hall y Ralph Shroeder (eds.). *An anatomy of power: the social theory of Michael Mann*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-32.
- DALBY, SIMON. 2000. *Geopolitical change and contemporary security studies: contextualizing the human security agenda*. Working paper, núm. 30. Institute of International Relations, The University of British Columbia.
- DECHAINED, D. ROBERT. 2012. “Introduction for rhetorical border studies”. En D. Robert DeChaine (ed.). *Border rhetorics, citizen and identity on the U.S.-Mexico frontier*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, pp. 1-16.
- ELWERT, GEORG. 2003. “The socio-anthropological interpretation of violence”. En Wilhelm Heitmeyer y John Hagan (eds.). *International handbook of violence research*, vol. 1. Norwell MA: Kluwer Academia Publishers, pp. 261-290.
- GAYTÁN SANTIAGO, PABLO. 2011. “Guerra mediático-militar de Estado y narco-horrorismo. Una perspectiva tele-vidente”. En José Luis Cisneros y Everardo Carballo Cruz (coords.). *Violencia, crimen organizado y Estado en México*. México: UAM Xochimilco, pp. 51-90.
- KENNY, PAUL Y MÓNICA SERRANO. 2012. “Transition to dystopia, 1994-2008”. En Paul Kenny y Mónica Serrano (eds.). *Mexico’s security failure collapse into criminal violence*. New York: Routledge, pp. 54-86.
- LOZA OTERO, NICOLÁS. 2000. “El revés de la trama: violencia, desconfianza y autointerés en la democratización mexicana”. *Este País*, núm. 108. Consultado en

- http://estepais.com/inicio/historicos/108/6_ensayo3_el%20reves_loza.pdf
- LAITIN, DAVID. D. 1992. *Languages, repertoires and State construction in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARCU, SILVIA. 2010. "Una nueva geopolítica de las migraciones". *Temas para el Debate*, núm. 182, pp. 46-48. Consultada en http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/Silvia_Marcu.pdf
- MEJIA, DANIEL. 2012. "The war on drugs under Plan Colombia". En Ernesto Zedillo y Haynie Wheeler (eds.). *Rethinking the "war on drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization, pp. 19-32.
- MÜNKLER, HERFRIED Y MARCUS LLANQUE. 2003. "The role of elites in legitimizing violence". En Wilhelm Heitmeyer y John Hagan (eds.). *International handbook of violence research*, vol. 1. Norwell MA: Kluwer Academia Publishers, pp. 973-987.
- NEGRETE PRIETO, RODRIGO. 2011. "El doble reto de los órdenes sociales: lidiar con la violencia y con el cambio". *Realidades, Datos y Espacios*, vol. 2, núm. 1, pp. 187-192.
- Ó TUATHAIL, GEARÓID. 2010. "Localizing geopolitics: disaggregating violence and return in conflict regions". *Political Geography*, vol. 29, pp. 256-265.
- PANSTERS, WIL G. 2012. "Zones of State-making, violence, coercion and hegemony in twentieth-century Mexico". En Wil G. Pansters (ed.). *Violence, coercion, and State-making in twentieth-century Mexico: the other half of the centaur*. Stanford: Stanford University Press, pp. 3-41.
- RAUF, FEISAL A. 2004. *What is right with Islam: a new vision for Muslims and the west*. New York: Harper Collins.
- RÍOS CONTRERAS, VIRIDIANA. 2012. *How government structure encourages criminal violence: the causes of Mexico's drug war*. Tesis doctoral, Department of Government, Harvard University.
- REXTON, KAN PAUL. 2012. *Cartels at war: Mexico's drug-fueled violence and the threat to U.S. national security*. Washington: Potomac.
- SHELLEY, LOUISE. 2001. "Corruption and organized crime in México in the post-PRI transition". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 17, núm. 3, pp. 213-231.
- SOTOMAYOR, ARTURO C. 2013. "Militarization in Mexico and its implications". En Brian J. Bow y Arturo Santa-Cruz. *The State and security in Mexico, transformation and crisis in regional perspective*. New York: Routledge, pp. 42-60.
- TOMASSINI BASSOLS, ALEJANDRO. 2002. "Violencia, ética, legalidad y racionalidad". En Witold Jacorzynski (coord.). *Estudios sobre la violencia. Teoría y práctica*. México: CIESAS-Porrúa, pp. 21-37. Consultado en <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Violencia.pdf>

Autores

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

Doctor en Planeación Urbana y Desarrollo de Políticas por la Universidad Rutgers de Nueva Jersey, en donde fue becario Fulbright. Ha sido profesor invitado para hacer investigación e impartir clases de posgrado en El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Jalisco, La Universidad de Arizona en Tucson y el Instituto Tecnológico de Massachusetts. En 2012, la udeg publicó su libro *La geopolítica de la inseguridad en Mexico. Transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. Actualmente es profesor de planeación urbana y política pública en el Departamento de Estudios Regionales-INESER, de la Universidad de Guadalajara (udeg).

MARÍA BASILIA VALENZUELA

Maestra en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York y en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte. Ha publicado diversos artículos y libros sobre migración internacional y sobre la formación de municipios en Mexico. Actualmente es profesora del Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara

ANGÉLICA PACHECO VARGAS

Abogada y maestra en Políticas Públicas de Gobiernos Locales por la Universidad de Guadalajara. Ha trabajado en la Procuraduría de Justicia del Estado de Jalisco y en la Comisión Nacional del Agua.

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO

Abogado y maestro en Políticas Públicas de Gobiernos Locales por la Universidad de Guadalajara. Ha sido funcionario en la Procuraduría de Justicia del Estado. En 2012 fue electo diputado local de Jalisco.

*Cada quien su imperio. Preferencias institucionales y
patrones territoriales de inseguridad*

se terminó de editar en las oficinas de la Editorial
Universidad de Guadalajara, José Bonifacio Andrada
2679, Col. Lomas de Guevara, 44657, Zapopan, Jalisco.

En la formación de este libro se utilizaron las familias
tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach,
y Ronnia, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.

