

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Retos actuales en materia de seguridad pública en México

Documento de trabajo núm. 267



Octubre 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Retos actuales en materia de seguridad pública en México

Rafael López Vega

Resumen

El documento parte de una reflexión inicial sobre la seguridad como categoría analítica que ha resultado útil a lo largo de la segunda mitad del siglo xx para abordar la compleja trama de las relaciones internacionales. Se estudia la inflexión del concepto su relación con procesos reales que llevaron a una escala global para pensar en la seguridad nacional, en la seguridad pública y en la seguridad ciudadana. Conceptos que han permitido transitar al estudio de procesos territoriales de riesgo y violencia, así como a indagar sobre el impacto que éstos tienen en la vida cotidiana de las personas, a situaciones que se imponen como desafíos de seguridad pública. El documento termina con tres reflexiones en torno a esta experiencia de los ciudadanos, haciendo hincapié en la importancia de desarrollar metodologías que permitan recuperar la conciencia individual y colectiva de éstas, a la vez que ello sirva de andamiaje para estructurar estudios que anclen su análisis en mostrar como los sujetos no son simples espectadores sino actores que pueden generar un cambio en la percepción social de fenómenos socialmente sensibles, como son la seguridad y la violencia.

Contenido	Pág.
Resumen	1
Seguridad pública. Conceptos y usos	3
Un esquema de los delitos en México	6
La experiencia cotidiana en relación con la violencia ¿Cómo interpretarla?	15
Comentarios finales	18

Seguridad pública

El Ministerio de Defensa de España indicó al iniciar la segunda década del siglo XXI que en el lenguaje de las ciencias sociales el concepto de seguridad es controvertido, carece en principio de un consenso sobre su definición. Aún más, por nuestra cuenta puede señalarse que no se trata de una polisemia del concepto, antes bien los recortes de su campo semántico han ocurrido a la par que los procesos reales de riesgo-peligro o los cauces violentos para la reproducción social a escala global, nacional o local.

La genealogía de una visión de seguridad que se impone como técnica de poder, que despliega un Estado Nacional en estrategias, programas y acciones reactivas y preventivas, de corrección y anticipación de eventos que afectan procesos económicos, políticos, culturales y biológicos, que se taxonomizan en riesgos sociales, así como los medios que se configuran como instituciones y normas en tanto mecanismos para contenerlos, son un primer elemento en la genealogía de la seguridad internacional, de la seguridad nacional y de la seguridad pública.

Después de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, de la mano con las necesidades de lograr una estabilidad política y bélica, y de reconstruir la economía de las regiones devastadas, se instrumentan acciones de seguridad de alcance mundial, con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como instancia preferida de diálogo y en su caso de intervención, se funda la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y se mantiene en concordancia con ideologías contrastantes¹ la paz global a costa de la división bipolar del mundo, de la continuidad de dictaduras militares en Europa, Asia, África y América, de escasas luchas nacionales de carácter socialista, y predominará por casi medio siglo la llamada Guerra Fría.²

La preservación de la libertad y la democracia aparecen como los objetivos de avanzada de la visión de la seguridad de este periodo, objetivos que necesitan ser abrazados por los más diversos Estados nacionales, los cuales por sus propias

¹ Véase I. Wallerstein, "Tres ideologías o sólo una". En I. Wallerstein, "Después del liberalismo", México, Siglo XXI, 1996.

² Véase Jaime Pastor, "La Organización del Tratado del Atlántico Norte", (OTAN), Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, 1988. En [\[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/otan.pdf\]](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/otan.pdf) Consulta 20 de octubre de 2017.

tradiciones políticas y de integración territorial enfrentan los retos del resguardo de las fronteras nacionales frente a otros países o el surgimiento de nuevos procesos político-bélicos, como el terrorismo y procesos que confrontan dicha integración como el separatismo. En este marco, predominará en las instituciones para la defensa, control e intervención de los Estados una visión militar de la seguridad nacional, que encontrará expresiones álgidas en regiones como Medio Oriente, África y América Central.

Esta nueva agenda en el tema de la seguridad desbordó la bipolaridad imperante al introducir nuevos ejes de atención, desde el terrorismo, el medio ambiente, y la pérdida de estabilidad económica asociada a la dependencia de energías fósiles de la economía. Visiblemente en los años ochenta el tema de la energía nuclear, la alimentación o mejor dicho el hambre, las nuevas epidemias, y una nueva escalada sin precedentes del llamado terrorismo tuvieron lugar, y en ese marco de acontecimientos en la última década del siglo xx se advierten cambios sustantivos en temas sociales –como el surgimiento de movimientos indígenas en América Latina o más claramente movimientos etnopolíticos-, a la par se desarrollaron nuevas estrategias, programas y acciones en materia de seguridad pública para asir la nueva realidad que se configuró a la vuelta de medio siglo.³

El nuevo escenario internacional en el tema de seguridad configura una agenda de trabajo caracterizada por nuevos conceptos que delinean la adaptación de las fuerzas armadas al nuevo contexto democrático que vive el mundo, y la región en particular. Pero no sólo eso, sino también arrostran el hecho ineludible de que hay nuevas cuestiones sociales que desde lo local se hacen mundiales o a la inversa.

En América Latina, y en particular en México, la experiencia de los cambios impuestos a escala global en relación a las acciones instrumentadas a la seguridad nacional han obligado a repensar los enfoques, conceptos, prioridades, políticas, programas y acciones específicas, e incluso a repensar la agenda de seguridad tornándola una agenda de seguridad interna, una agenda que pronto se integró con

³ Véase Toledo, “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004”, 2005. En Dávalos, P. (Comp.). “Pueblos indígenas y democracia”, CLACSO, Buenos Aires.

carácter policíaco, casi podría decirse propiamente de lo que se llama seguridad pública, con aristas en materia de narcotráfico, secuestro, extorsión, tráfico de personas, tráfico de armas, violencia homicida, feminicidios, delincuencia organizada. En suma, por la taxonomía de los delitos presentes en los Códigos Penales y Leyes vigentes.

En América Latina, si bien las experiencias de algunos países como Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití y Panamá muestran tempranamente la participación de las fuerzas armadas en las estrategias y acciones de pacificación interna, también a instancia de organismos internacionales (como la ONU y la OEA) o de las potencias o regiones económicas de mayor importancia global, se ha instado a los Estados Nacionales al desarrollo de cuerpos policíacos profesionalizados, que han tenido que recibir capacitación y entrenamiento para enfrentar los retos de seguridad pública, en aras de la preservación de los valores de la libertad y la democracia, cuerpos que eventualmente en algunos países han sustituido a los primeros, situación que aparece en el campo de las aspiraciones de política pública en materia de seguridad.⁴

En México, en años recientes el Estado ha recurrido abiertamente también a estos dos modelos para enfrentar la escalada de violencia que se experimenta en el país, encontrando voces divergentes en relación a la efectividad y el anclaje de ambos en los principios de nuestra vida democrática que contrasta con un actuar caracterizado por un uso excesivo de la fuerza antes que por la prevención y la investigación. En otros términos, el peso de uno u otro modelo impacta sobre la dignidad y los derechos humanos, y sobre la fortaleza del Estado de derecho.⁵

⁴ En relación con el desarrollo desde los años noventa de la reforma policial en América Latina y en particular la capacitación policial véase Neild, R. (s.f.). Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Capacitación policial. En [<https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/police%20training%20formatte d--sp.pdf>] Consulta 24 de octubre de 2017.

Respecto al cauce de la Reforma en la primera década del siglo XXI véase P. Arias, *et al.* (2012). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, Colombia.

⁵ Véase A. Alvarado, "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina", *El Cotidiano*, Núm. 153, UAM-Azcapotzalco, México, D.F., 2009. En [<http://www.redalyc.org/pdf/325/32515309.pdf>] Consulta 24 de octubre de 2017.

Un esquema de los delitos en México

En principio un delito es aquel acto u omisión que es sancionado por las leyes penales, en general está clasificado en el Código Penal Federal, en los códigos penales de las entidades federativas y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y en las leyes federales y estatales vigentes. Estos se clasifican en el contexto del derecho penal en al menos 26 tipos abarcando desde el agotado, casual, civil, colectivo hasta el culposo, el público, privado, de lesa patria, político y putativo entre muchos otros.⁶

Si bien la clasificación de los delitos acorde con el derecho penal resulta útil con fines jurídicos, existen otros muchos sectores del Estado y de la sociedad que con fines analíticos e informativos requieren que éstos sean de mayor facilidad en su uso cotidiano. A lo largo del siglo XX el INEGI cuenta con esfuerzos de éste tipo, en los que incluso coincide con la forma de presentación de la estadística delictiva que actualmente sigue el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SESNP-SEGOB).

Desde los años noventa del siglo XX el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cuenta con el Catálogo Único de Delitos (CUD) y señala entre los antecedentes de este objetivo también la de 1996 y su actualización en 1998. En 2007 el INEGI en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) convocó a diferentes instituciones del país para elaborar una Clasificación Mexicana de Delitos que dio origen a la Clasificación Mexicana de Delitos y posteriormente a la Clasificación Estadística de Delitos.⁷

La Clasificación Estadística de Delitos del SNIEG distingue tres niveles jerárquicos de delitos: 1) Delitos contra las personas; 2) Delitos contra la sociedad; y 3) Delitos contra el Estado. La Tabla 1 muestra el desglose de cada nivel.

⁶ J. V. M. Alfaro, "Clasificación de delitos", Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, 2016. En [\[mexico.leyderecho.org/\]](http://mexico.leyderecho.org/) Consulta 27 de octubre de 2017.

⁷ INEGI, "Clasificación Mexicana de Delitos", 2008; e INEGI, "Clasificación Estadística de Delitos", 2012, Aguascalientes, Ags., México.

Tabla 1. México. Clasificación Estadística de Delitos

Delitos contra las personas Contra...	Delitos contra la sociedad Contra...	Delitos contra el Estado Contra...
la vida	la salud	la seguridad del Estado
la integridad corporal o psíquica	la seguridad pública	las disposiciones migratorias
a libertad física	de la fe pública	la adecuada prestación del servicio público
la libertad y la seguridad sexual o el normal desarrollo de la personalidad	la economía pública	el patrimonio de la Nación
las libertades de reunión, expresión y trabajo	el equilibrio ecológico	el adecuado funcionamiento de las vías de comunicación o medios de transporte
la seguridad individual, la privacidad y la confidencialidad de las personas	delitos financieros	Falsedad de servidores públicos
el patrimonio	La sociedad no considerados en los anteriormente	Por incumplimiento u oposición de particulares
la familia		la adecuada procuración e impartición de justicia
la dignidad o la reputación		el correcto funcionamiento del sistema electoral
la responsabilidad profesional		el cumplimiento del derecho internacional
las normas de inhumación o exhumación		el orden militar
las personas no considerados anteriormente		el Estado no considerados anteriormente

Fuente: INEGI, "Clasificación Estadística de Delitos", 2017.

En [www3.inegi.org.mx/sistema/clasificaciones/delitos.aspx] Consulta 24 de octubre de 2017

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública clasifica los delitos en dos órdenes: del fuero común y del fuero federal. La información de ambos tipos de delitos tiene como origen tres tipos de instituciones y dos tipos de registros. En el caso de los primeros son las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas las que aportan sus registros, tanto de averiguaciones previas como de carpetas de investigación. Por su parte, los delitos del fuero federal tienen como fuente la Procuraduría General de la República. Con esta información el secretariado integra carpetas informativas que en la modalidad de datos de volumen y tasas se presentan públicamente (véase Tabla 2).⁸

Tabla 2. SESNSP. Concepto y tipo de delitos del fuero federal y del fuero común

Fuero federal	
Contra la salud	Otras leyes y códigos
Comercio	Código Fiscal de la Federación (C.F.F.)
Otros	Ley de la Propiedad Industrial (L.P.I.)
Posesión	Ley de Migración
Producción	Ley de Vías Generales de Comunicación (L.V.G.C.)
Suministro	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (L.F.A.F.E.)
Tráfico	Ley Federal del Derecho de Autor (L.F.D.A.)
Transporte	Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Fianzas y Seguros Otras Leyes Especiales
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (L.F.C.D.O.)	
Contra la salud	
Otros delitos previstos en la L.F.C.D.O.	
Otros delitos	Ley General de Salud (L.G.S.)
Cometidos por Servidores Públicos	Contra la salud en su modalidad de narcomenudeo
Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental	Otros delitos previstos en la L.G.S.
Contra la Integridad Corporal	
Electorales	
en Materia de Derechos de Autor	

⁸ Véase [secretariadoejecutivo.gob.mx] Consulta 24 de octubre de 2017.

Tabla 2. SESNSP. Concepto y tipo de delitos del fuero federal y del fuero común

Falsedad, Título Décimo Tercero	
Otros delitos del C.P.F.	
Patrimoniales	
Vías de Comunicación y Correspondencia	
Fuero Común	
Homicidio	Secuestro
Extorsión	Robo de vehículo (con violencia, sin violencia)

Fuente: SESNSP-SEGOB. Véase [secretarioadoejecutivo.gob.mx] Consulta 24 de octubre de 2017.

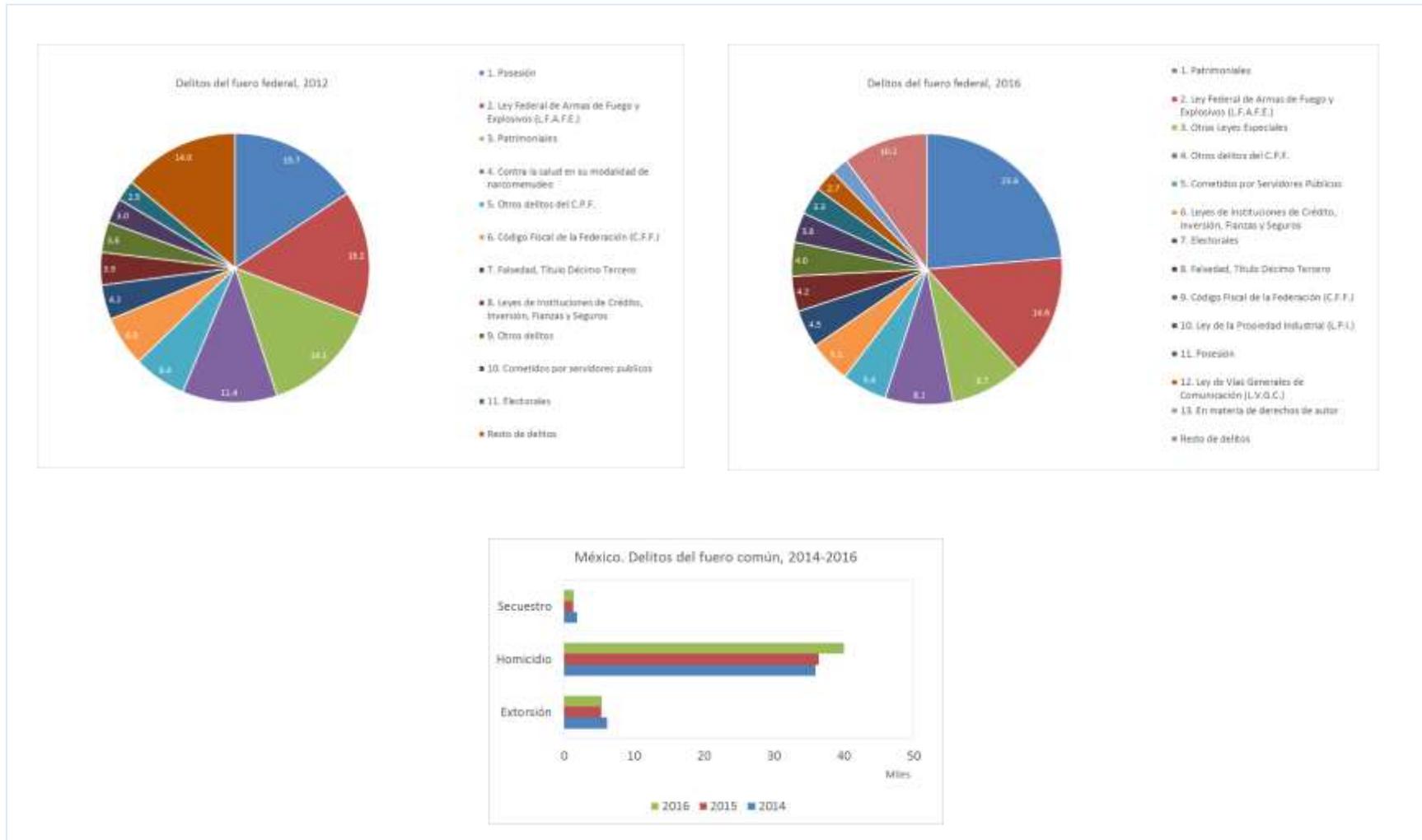
De acuerdo con la estadística que compila y publica el SESNSP, los delitos que para el Estado y la sociedad aparecen como los de mayor sensibilidad en materia de fuero federal tan sólo fueron cuatro en 2012 (con 56.4% del total) mientras que en 2016 sólo a dos tipos de delito les corresponden 4 de cada 10 de éstos (Véase Gráfica 1). Por su parte, en la misma gráfica 1 se observa como en el caso de los delitos del fuero común los homicidios ocupan en los últimos años el primer lugar.

La distribución de los delitos en relación con el tiempo permite apreciar como de manera paralela a los procesos que configuran nuestra vida política y social emerge una incidencia que no debe pasar desapercibida, y que en una primera lectura interpretativa del 2016 coloca en materia federal los delitos patrimoniales y electorales en el escenario.⁹ La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE-PGR) informó que en 2016 se consignó 1,228 averiguaciones previas en contra de 1,358 probables responsables por la comisión de delitos electorales. A escala político-administrativa el estado de Veracruz ocupa el primer lugar en este tipo de investigaciones, le sigue Quintana Roo, Sonora, Nuevo León, estado de México, la Ciudad de México y Puebla.¹⁰

⁹ El Código Penal Federal en sus seis capítulos referentes a delitos patrimoniales contiene a: Robo, Abuso de confianza, Fraude, Extorsión, Fraude familiar, Delitos cometidos por comerciantes sujetos a concurso, Despojo de cosas inmuebles o de aguas, y Daño en propiedad ajena. Véase Ejecutivo Federal (2017). Código Penal Federal. Diario Oficial de la Federación, 26 de junio.

¹⁰ Véase M. Muedano, "Investiga FEPADE mil 228 delitos electorales de 2016: Veracruz a la cabeza", 2007. En [m.excelsior.com.mx/nacional/2017/01/17/1140403] Consulta 30 de octubre de 2017.

Gráfica 1. México. SESNSP. Delitos de los fueros federal y común, 2012 y 2016



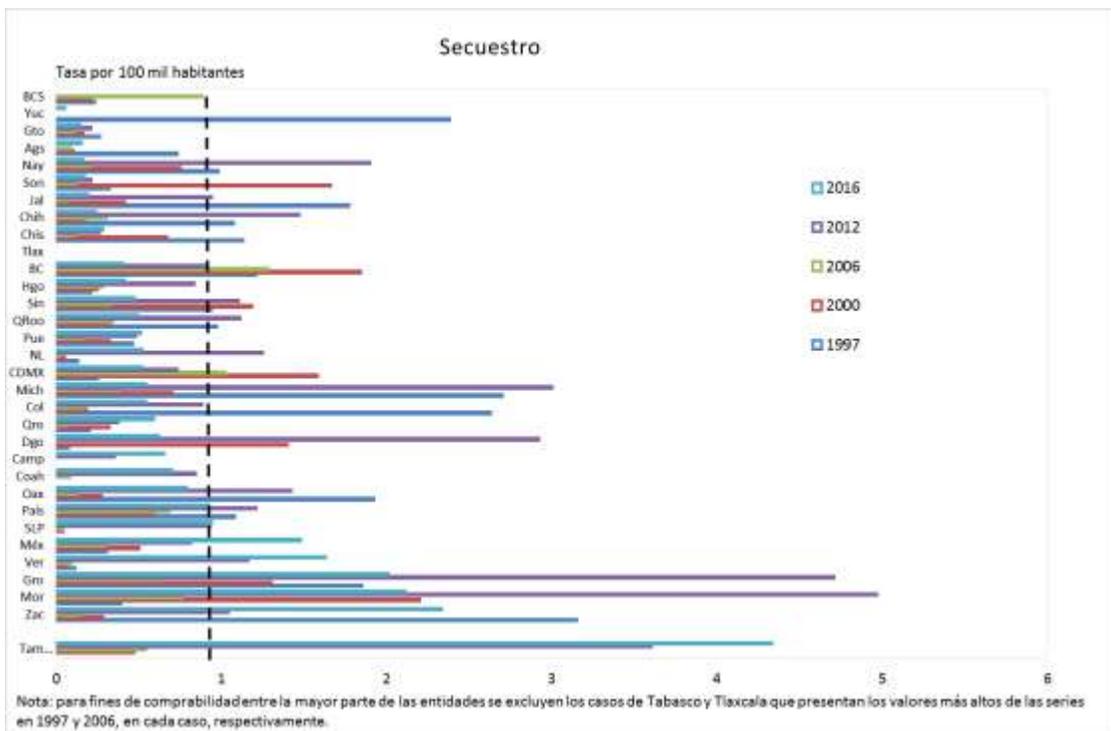
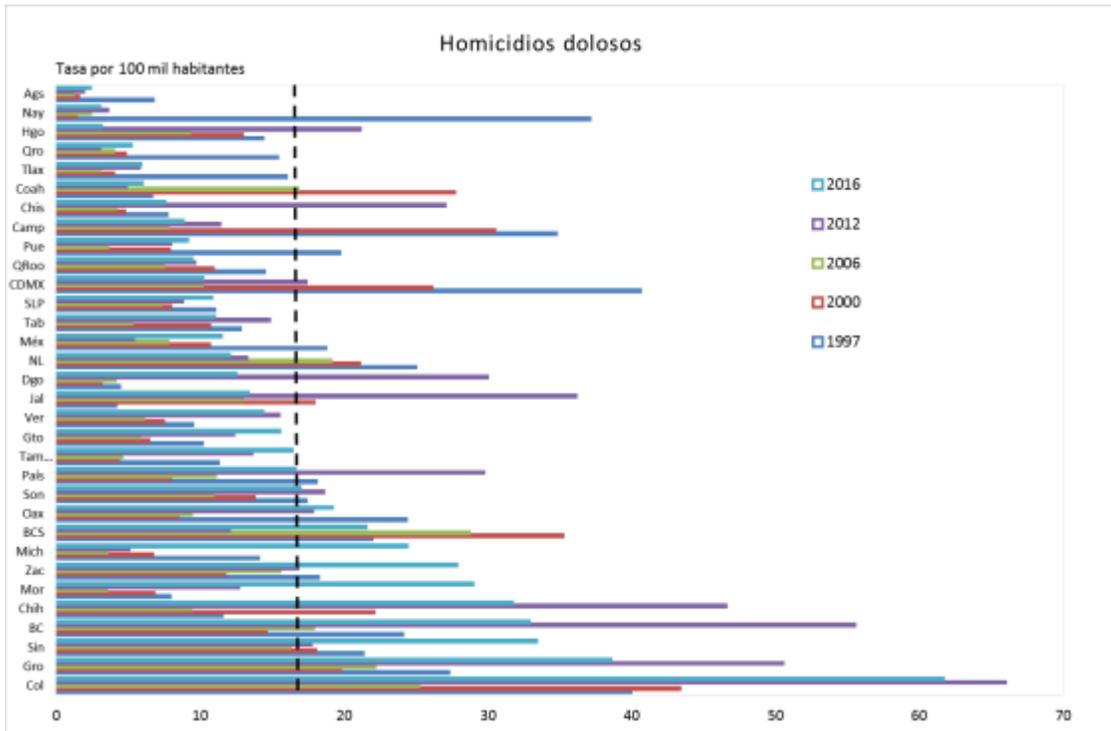
Fuente: SESNSP-SEGOB. Véase [secretariadodejecutivo.gob.mx] Consulta 24 de octubre de 2017.

Los valores en tasas que presenta el SESNSP a escala de entidad federativa para los delitos de homicidio doloso y secuestro se presentan en la Gráfica 2. A este respecto se cubre un panorama de cinco momentos divididos a partir de 1997, y dando cuenta de la situación, acorde a nuestra vida política, al inicio y el final de cada sexenio, con excepción del periodo del Presidente Ernesto Zedillo (1997) y del actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto (2016). Esto sin menoscabo de que en alguno de los años comprendidos en los periodos pudiese haberse presentado una ruptura con el comportamiento ya conocido de los delitos mencionados, o que una interpretación no sesgada de la información encuentre dificultades por la carencia de datos en algunos años o por la falta de homogeneidad y actualidad en los instrumentos de recolección, lo que depende de las propias procuradurías.

Estas diferencias responden a las distintas metodologías para identificar los eventos, desde que puede tratarse del número de carpetas de investigación, el número de casos, o más reciente el uso no adecuado que se hace de estimaciones estadísticas. Los resultados de encuestas de delitos y victimización en México propiamente datan del inicio de la segunda década de este nuevo siglo, por lo que los registros administrativos han resultado útiles para la toma de decisiones durante un largo periodo, y ahora se complementan con las estimaciones de este tipo de encuestas.¹¹

¹¹ A escala internacional en Estados Unidos de América en 1972 se levantó la Encuesta Nacional de Delincuencia, posteriormente esta experiencia se emuló en Australia y Reino Unido, ofreciendo información complementaria a la de los registros administrativos. Véase CDEUNODC (s.f.). Encuestas de Victimización: un recorrido breve a lo largo de la historia. En [<https://cdeunodc.wordpress.com>] Consulta 30 de octubre de 2017.

Gráfica 2. Delitos de homicidio doloso, secuestro por entidad federativa para años seleccionados: 1997, 2000, 2006, 2012 y 2016



Fuente: SESNSP-SEGOB, "Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017", Centro Nacional de Información, 2017, Corte informativo 30 de abril de 2017.

Por ejemplo, en 2006 algunos diarios informaban que en Tlaxcala hubieron 270 denuncias por secuestro, en el Distrito Federal 92 y en el estado de México se recibieron unas 42. El dato de denuncias para 2006 procedente del SESNSP en el caso de Tlaxcala ascendió por su parte a 408, es decir casi más del 50% que la cifra citada por algunos diarios.¹²

En estos años del final del viejo siglo e inicio del siglo XXI la sociedad civil organizada y las fuerzas políticas del país se movilizan masivamente a raíz de la violencia que emerge en varios estados y ciudades del país, incluida la Ciudad de México. Tan sólo para tener presente las movilizaciones empresariales y políticas de noviembre de 1997, y de la sociedad civil ocurrida en junio de 2004, ambas en la capital del país. Y que continuaron a lo largo de esa primera década con “iluminemos México” en 2008, el movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en 2011; así como otras movilizaciones que en esta veta de vulnerabilidad de la seguridad y la justicia han alcanzado eco internacional y cuestionado seriamente la existencia del Estado de Derecho en México.¹³

También, por ejemplo desde una perspectiva demográfica no se ha logrado llevar a cabo una conciliación demográfica que cubra las décadas de 1970 a 2010, y que sea coherente en relación precisamente con nuestras condiciones socioeconómicas y políticas. La sobremortalidad masculina que se identifica para las edades laborales jóvenes y de adultos jóvenes (18 a 44 años) sólo se logra precisar para el segundo quinquenio de la primera década del siglo XXI de acuerdo con la tendencia conocida de los años noventa.

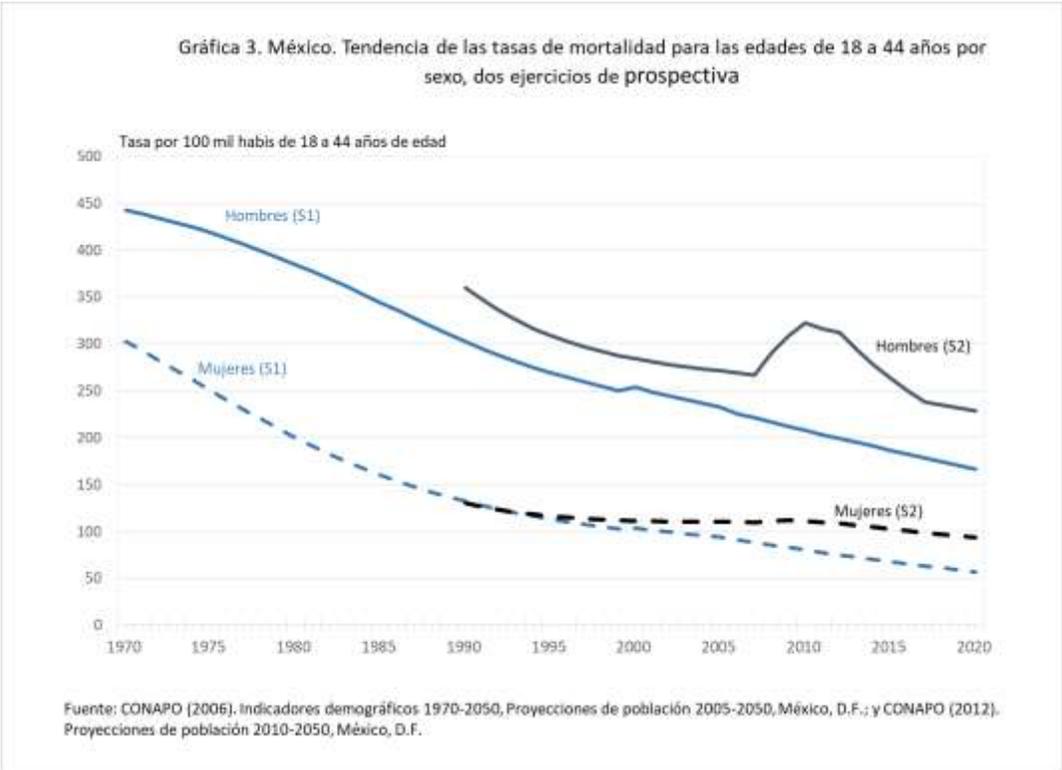
El estudio de los registros de defunciones y sus ajustes en los ejercicios de prospectiva demográfica llevados a cabo desde la última década del siglo XX y hasta el más reciente que data del año 2012 muestran, sobre todo esta última, el impacto de dicha sobre mortalidad en la esperanza de vida al nacer para estos años que

¹² Véase Expansión, “Los 10 estados con más secuestros”, 5 de agosto de 2008. En [expansión.mx] Consulta 30 de octubre de 2017; y J. A. Ortega, “El secuestro en México”, 2008. En [https://www.seguridadjusticiaypaz.org/biblioteca] Consulta 31 de octubre de 2017.

¹³ Véase Milenio, “Las grandes marchas en 17 años”, 2014. En [m.milenio.com] Consulta 24 de octubre de 2017.

han transcurrido desde que se llevó a cabo el ejercicio de prospectiva sin que hasta ahora se hayan evaluado las hipótesis usadas en la proyección de la mortalidad.

La gráfica 3 muestra dos ejercicios de prospectiva de mortalidad para 1970-2020, el cual cubre las edades laborales indicadas y por sexo. El comportamiento seguido de la mortalidad deja ver como para la serie, que responde a un ejercicio de prospectiva desactualizado (digamos S1), en este tanto las hipótesis de evolución de la mortalidad masculina y femenina como la corrección de la edad y del volumen generan un descenso suave, mientras que para la serie que representa las proyecciones actualmente vigentes (digamos S2) ocurren dos procesos simultáneos, se interrumpe el descenso suave y se presenta abruptamente un cambio en forma de joroba para retornar posteriormente a una tendencia de descenso.



Al respecto habría que evaluar en ambos casos la fortaleza de las hipótesis seguidas que modelaron el comportamiento de la mortalidad, los ajustes hechos a las defunciones registradas en volumen y declaración de la edad al morir, la robustez y replicabilidad de los modelos utilizados, y la necesidad de llevar a cabo un nuevo ejercicio de prospectiva a la luz de la mejora en el registro, y de la continuidad o interrupción de las tendencias de mortalidad para la población en esas edades, sobre todo por el volumen de homicidios y feminicidios en el país, y llevar como es usual la proyección del fenómeno demográfico a nivel territorial, es decir por lo menos a escala estatal.

La experiencia cotidiana en relación con la violencia

¿Cómo viven los ciudadanos comunes la violencia cotidiana en México y qué respuesta hay de las autoridades en los distintos niveles de gobierno en relación con ésta? La complejidad de la pregunta por ahora sólo permite explorar algunas vetas de posibles respuestas, en particular aquello que tiene que ver con la conceptualización de la violencia y la seguridad, y con la teorización que se hace a partir de algunos estudios de caso.

Se identifican distintos tipos y niveles de violencia, según fuente y sujetos de la misma: Por ejemplo, la que proviene de la delincuencia organizada o no, y que ha estado presente en México con distintas modalidades (homicidios, secuestros, extorsiones y linchamientos) por más de un siglo y cuya veta sangrienta ha sido masiva en los últimos tiempos;¹⁴ la que proviene del Estado-Gobierno y que puede asumirse es la única que cuenta con legitimidad en el marco del pacto social; la violencia que se vive en el campo de las relaciones laborales anclada a procesos de discriminación con base en el género, el racismo y la edad; la que tiene como contexto las relaciones interpersonales por cercanía de residencia o afectivas, como

¹⁴ Véanse E. Hobsbawm, "Bandidos", Editorial Crítica, Barcelona, España, 2001; G. G. Palomo, "Gavillas, de bandoleros, bandas de conservadoras y guerra de intervención en México (1863)", 2003, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 25, ene-jun, UNAM, México; Barreto, C. A. (2007). Los plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX, *Takwá*, Núms. 11-12, Primavera-Otoño, UdeG; Guadalajara, Jalisco; y Jiménez, O. R. A. (2002). El Secuestro. Uno de los males sociales del Mexicano. En: Jiménez, O. R. A. e Islas, O. (Autores). El Secuestro. Problemas jurídicos y Sociales, IIJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 26, México.

es el caso del barrio, la familia, el matrimonio, los amigos, el noviazgo, y que inscribe también la violencia de género que en tanto hecho social está presente en muchos procesos de la vida cotidiana.¹⁵

La multiplicidad de las relaciones que se configuran entre poder y violencia generan un tejido cuya textura se sobrepone a la vida social, ello es razón suficiente para buscar contar con marcos conceptuales, con categorías de análisis de distintas disciplinas y vetas teóricas para dar cuenta de éstas relaciones, y de la violencia como tal en su despliegue e impacto/alteración/transformación de la vida cotidiana e incluso de las condiciones de la reproducción social.

“En México la ciudadanía trabaja en forma ardua y cotidiana para sobrevivir a la violencia ejercida tanto por el Estado como por la delincuencia organizada.”¹⁶ A este respecto, el riesgo y la peligrosidad de un evento, o de un conjunto de eventos o de una situación generalizada, su percepción social, de grupo, individual o institucional, su medición, su estadística, el cálculo exacto o no de probabilidades o de posibilidades de que ocurra, su diagnóstico, las estrategias para su contención alimentan las visiones de seguridad, tal vez visiones verticales -desde el Estado y sus instituciones sobre lo que es la seguridad en algo que los *mass media* ha denominado en general como “guerra contra el narcotráfico”.¹⁷

Al respecto puede decirse que para comprender un fenómeno en su especificidad es necesario ubicarlo históricamente, lo que no se agota en su génesis. Esto, porque a escala de su desenvolvimiento temporal, el fenómeno puede asumir distintas funciones y en consecuencia, diversas interpretaciones y significados socio históricos. ¿Cuántas veces y cómo ha variado y se ha multiplicado la violencia desde el Estado, desde la delincuencia organizada, desde y entre la propia ciudadanía? ¿De qué es parte la violencia que el ciudadano común experimenta?

¹⁵ ONU-UNETE, “La regulación del delito de feminicidio en América Latina y el Caribe”, Ciudad de Panamá, Panamá, 2012. En [<http://www.un.org>] Consulta 31 de octubre de 2017.

¹⁶ M. Bautista, “El Murmullo social de la violencia en México”, UAM-CESOP, México, CDMX, 2017.

¹⁷ En el contexto del derecho constitucional y de las competencias y responsabilidades de los Poderes de la Unión, no se sustenta dicha denominación. Es atribución del Ejecutivo con aprobación del Congreso declarar la guerra, y “Preservar la seguridad nacional y disponer, para la seguridad interior y defensa exterior, de la Fuerza Armada permanente”. Véase RESDAL, “Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe”, Buenos Aires, Argentina, 2012.

¿Acaso hay un proceso social de violencia anclado al funcionamiento del sistema social que estabilizó el crecimiento económico y la vida política?

Tal vez para llegar a una comprensión desmitificadora que no se ancle a los cambios políticos que no cesan desde la última década del siglo xx. Habrá que esforzarse por hacer una reconstrucción de la totalidad histórica de la violencia en este país y recurrir al andamiaje teórico que nos advierte sobre el papel de la violencia en nuestra historia, y sus cauces en la vida cotidiana.

Por ejemplo, la visión militarista de la seguridad nacional es una emulación al cauce seguido por los países desarrollados antes y después de la segunda guerra mundial, que se legitimaba por la existencia de enemigos globales, que dejó de tener sentido una vez que las amenazas globales ya no existían pero, que en muchas regiones expresó, dio contenido y sustentó la existencia de múltiples estados militaristas.

El resguardo de las fronteras nacionales, ahora no sólo frente a posibles enemigos de otros países, sino a bandas delincuenciales de alcance binacional o internacional, frente a fuerzas internas separatistas o terroristas, en general “nuevas amenazas”, emerge y sostiene en el andamiaje de las instituciones para la defensa, control e intervención la perdurabilidad de una visión militarista de la seguridad nacional, que se funde a una perspectiva de defensa nacional centra en el territorio que deja de lados importantes fenómenos relativos a los desplazamientos espaciales de la población en zonas fronterizas pero también al interior del territorio nacional.

El problema de la seguridad global, nacional y local hace emerger en nuestra contemporaneidad una estadística, una cartografía y una taxonomía específica de las violencias que han recorrido y recorren al orbe y a los países. Hay complejas imbricaciones y relaciones de las violencias que modelan hoy el territorio nacional, que obligan a repensar la heterogeneidad territorial, de las regiones en el norte, en el centro y en el sur del país, exigencia analítica para generar un primer nivel en la explicación de la violencia y la inseguridad bajo contextos socioeconómicos y demográficos diversos.

Con certeza las experiencias de los ciudadanos víctimas de la violencia se extienden a casi todo el país, ya que sin duda la percepción individual y social alimentada por la propia experiencia y por el diario ir y venir de información, datos, opiniones, análisis, noticias modelan una forma distinta del sentir la violencia, del percibir la inseguridad desde el hogar, el barrio, la comunidad, y el trabajo. No es casual que en el lenguaje de la vida cotidiana palabras como lucha, guerra, delincuencia organizada en relación con el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el tráfico de personas, los feminicidios, el robo de menores, o de bandas delictivas dedicadas al robo de casa habitación, a vehículos o transeúntes sean ya parte del lenguaje cotidiano.

Aquí emerge la pregunta de hasta qué punto la conciencia individual y colectiva nos convierte en actores y no en espectadores, hasta qué punto es generalizable como conciencia histórica de la configuración de esta porción de la realidad que compartimos como integrantes de la sociedad y de los hechos de violencia que dejan su huella digamos en casi todos los campos de la vida social. O bien si se queda en la afirmación o afirmaciones del “sabemos lo que pasa o lo que pasó”, “se sabe que ocurre o que ocurrió”, conocimiento que podría no rebasa el marco de un “saber cotidiano”, tal vez incapaz de transformarse por la incompletez de su contenido en un saber científico que conduzca a la conciencia política de los hechos. En consecuencia, en este horizonte analítico el problema de los valores que norman las relaciones del individuo con el mundo, puede ser pensado desde el ángulo de las posibilidades de constituirse en una herramienta de interpretación de procesos históricos y no sólo de hechos experimentados.

Comentarios finales

Bajo una perspectiva de seguridad “pública” centrada en medidas legislativas, decretos, reglamentos, circulares, despliegue de técnicas de vigilancia y control, instituciones de encierro y readaptación, diagnósticos, y una necesidad constante de clasificar a los delincuentes según el orden de los delitos cometidos, hay también otras necesidades que en este tema de seguridad empiezan a tener una acogida en

los ejes discursivos de la autoridad y que se reflejan en procesos reales, sería por un lado el caso de la profesionalización de los cuerpos de policía, la formación de cuerpos especializados, y la necesidad de mejorar la comprensión de los procesos reales de seguridad que se presentan de manera vertiginosa y que no pocas veces desafían o rebasan los marcos conceptuales que modelan la configuración de las respuestas estatales.

Por otro lado, la misma complejidad de la seguridad “pública” como campo de intervención gubernamental de vigilancia, prevención y control modela también la necesidad de nuevos mecanismos que vayan acorde a los cambios jurídicos y normativos en materia de derechos humanos, a la vez que no se distancien de los procesos sustantivos que configuran la aplicación de la ley en el marco de un Estado de Derecho.

En relación con los derechos humanos lo ciudadanos también deben ser vistos en tanto son capaces de apropiarse de su experiencia con el momento histórico bajo el que se configura su vida cotidiana, y que en ocasiones lleva a pensar erróneamente que sólo hay una respuesta individual frente a hechos sociales que vulneran diversos derechos humanos, a pensar que no hay una respuesta política o social, esto es a valorar las experiencias de la vida cotidiana como una primera puerta hacia la formación de una conciencia crítica y activa, de facto a remitirse a la experiencia como un hecho político, tal vez eso es lo que se observa hoy día en relación con la agenda para la acción de algunas organizaciones civiles, lo cual le impone un reto de primer nivel a la política de seguridad pública, lo que incluso puede ser un elemento para ver a esta última en los linderos de la seguridad nacional al tratar temas de tráfico de armas, de personas, de drogas, de secuestro, de extorsiones, o bien de los tan citados homicidios y feminicidios en las entidades del país.

La seguridad pública tiene también como reto no quedarse varada en la afirmación de un ejercicio del poder –legítimo e ilegítimo- que ha modificado, trastocado y estructurado campos de la vida social, al hallarse en la base de procesos territoriales asimétricos de violencia, con impactos en los espacios

sociales-cotidianos de la reproducción social, bajo los cuales aparentemente a nivel individual –en realidad para estratos o grupos sociales- se internaliza el riesgo a partir de múltiples situaciones micro y macrosociales (un secuestro, un levantón, un asesinato hasta el tiroteo entre bandos o con las autoridades por el control de una plaza, de una ciudad o el asesinato masivo).

Desde el campo de lo cotidiano la experiencia individual y colectiva no puede ser sólo un testimonial, o un componente para desarrollar una ruta metodológica para abordar la experiencia. Acaso la política de seguridad pública no tiene el objetivo de que a través de sus estrategias, tácticas y acciones puntuales modifica de fondo ese trastocamiento. ¿Hay en ella una intención de inspeccionar el futuro? ¿Hay el deseo, el anhelo, la esperanza estatal de un cambio hacia situaciones donde se desvanezcan el temor, la amenaza y el riesgo frente a la delincuencia o incluso frente a los propios agentes e instituciones del Estado?

Finalmente, si el pasado es irreversible, cómo puede éste ser entendido en términos del quehacer de la política pública en seguridad, cómo puede revertirse la situación actual o las situaciones actuales de inseguridad, seguridad limitada, riesgo-peligro y violencia social que se desbordan a la vida cotidiana.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx