

Bases para el análisis de la problematización de la inseguridad en México

Bases for the analysis of the problem of insecurity in Mexico

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2012
Fecha de aprobación: 14 de diciembre de 2012

Bernardo Aguilar Rodríguez^{*}
Martha Elisa Nateras González^{**}

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo presentar algunos rasgos de la forma en cómo se define el problema de inseguridad en México como paso inicial en la formación de una política pública en la materia. Se parte del supuesto de que la seguridad pública puede ser concebida de diversas maneras sin que ello signifique establecer los criterios más adecuados para garantizarla como bien público.

PALABRAS CLAVE: *políticas públicas, seguridad pública, complejidad, acción colectiva, bien público.*

ABSTRACT

This paper aims to present some features of the way how it is define the problem of insecurity in Mexico as an initial step in the formation of public policy in this area. It is assumed that public safety can be conceived in different ways without establishing appropriate criteria to ensure it as a public good.

KEY WORDS: *public policy, public safety, complexity, collective action, public good.*

^{*} Universidad Autónoma del Estado de México, México / bernardo_aguilar@gmail.com

^{**} Universidad Autónoma del Estado de México, México / marnateras@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El origen de una política pública (PP) parte del supuesto que reconoce la existencia de diferentes demandas colectivas cuyas respuestas tienden a ser lo más integral posibles, conjugando para ello las visiones de los actores políticos formales y miembros de la sociedad civil. Teóricamente se han establecido una serie de etapas o fases para distinguir los elementos que componen una PP; la primera de ellas es la llamada *formación de agenda*. La definición de la agenda pública es el paso inicial que delinea la solución con la que un gobierno intenta dar respuesta a un problema público (Bardach, 2008; Cabrero, 2007; Casar y Maldonado, 2010); en ese sentido, abordar la forma en cómo los distintos actores involucrados en esta definición –misma que constituye en sí misma una serie de decisiones al interior de la organización gubernamental– presentan sus argumentos para promover en la agenda su visión particular del fenómeno problemático, obliga a una revisión más cercana sobre las condiciones en que se presentan dichas ideas, cómo se articulan concepciones del fenómeno a resolver y, más importante aún, cómo convergen diferentes propuestas de solución.

Una línea sugerente de investigación es indagar, en palabras de Massardier (2003) “cómo un ‘problema’ o una ‘demanda’ llega a convertirse en una preocupación de las autoridades públicas”. Esta dimensión se concatena con la forma en cómo se moldea

este problema y se inserta en la agenda del gobierno. ¿Cómo se debe entender un *problema*?, ¿cuáles son sus características?, ¿quién incide en su configuración?, ¿cuáles son los esquemas que posibilitan u obstaculizan la integración de diversas percepciones sobre determinado problema? Estas interrogantes plantean la necesidad de identificar nítidamente el perímetro que define a un hecho o situación como problema y, además, vincularlo con su proyección como elemento central de una PP.

Por tanto, la comprensión de una PP parte invariablemente de la revisión a la naturaleza del problema que pretende atender, la identificación de los actores que influyen en él y de los procesos internos que ocurren en la formación de la agenda pública; en suma, se trata de explorar la esencia que define un problema como tal involucrando una serie de elementos cognitivos, aspiraciones, ideales, restricciones, deseos y demás inherentes en cada individuo que tiene la capacidad, ya sea de tomar decisiones o de influir en ellas.

Al ampliar el panorama analítico de la problematización en PP pretendemos incluir esquemas interpretativos de mayor alcance con el reconocimiento de una determinada cooperación entre actores políticos, misma que incide directamente en la configuración de la agenda pública. En ese sentido, al destacar la presencia de diversos personajes públicos que interactúan para posicionar una idea propia sobre un problema, reconocemos dinámicas de *acción colectiva* que permiten extender el estudio

hacia vectores donde las premisas de discusión apuntan a la integración de una complejidad donde el centro de la discusión se enfoca, invariablemente, al conjunto de las decisiones tomadas por los sujetos.

Con estas peculiaridades que constituyen el andamiaje teórico-metodológico del presente trabajo, queremos establecer las bases para reflexionar con mayor atino sobre las características propias de una PP en materia de seguridad pública en México. La elección del tema obedece a una serie de razones: en primer lugar, es inobjetable el hecho de que la inseguridad se ha vuelto una preocupación constante por parte de los tres niveles de gobierno. En segundo término, reconocemos que los esfuerzos gubernamentales encaminados a dar soluciones a este problema parecen no ser suficientemente adecuados pues los niveles de seguridad, lejos de aumentar, disminuyen en la percepción ciudadana.

Aunado a lo anterior, hacer énfasis en lo que los gobiernos municipales intentan hacer para responder a la demanda de seguridad pública es necesario ya que este nivel adquiere responsabilidades jurídicas que, en algunos casos, superan las capacidades políticas, económicas, administrativas y sociales que se requieren para tal fin. Por último, al ser un problema de múltiples causas, la inseguridad pública se vuelve un asunto central en las PP locales, donde —como ya se explicó— la delimitación clara del fenómeno es indispensable para proponer alternativas de solución más adecuadas.

Para organizar este artículo lo hemos dividido en tres apartados: en un inicio se articularán los ejes analíticos que conforman nuestra propuesta para abordar la problematización en la formación de agenda de una PP; posteriormente estableceremos las pautas conceptuales de lo que entendemos por seguridad pública y, finalmente, delinaremos los rasgos más significativos del problema de inseguridad y su tratamiento en México haciendo un breve énfasis en el caso de los municipios del país.

DECISIONES EN PP: COMPLEJIDAD EN LA PROBLEMATIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LA AGENDA

En el abanico de posibilidades que supone para un individuo enfrentarse a una decisión se encuentra la primera pauta conceptual para delimitar con rigor los elementos que constituyen una elección; por ende, hay que establecer teóricamente qué se entiende por tal y cómo se aplicará en el presente trabajo. Nos parece sugerente abordarlo desde la propuesta de la *teoría de la complejidad* de Niklas Luhman (2005) ya que subraya lo intrincado que puede ser comprender por qué una persona elige una opción u otra. Al trasladar esta peculiaridad al ámbito de las decisiones públicas contenidas en una PP, el marco interpretativo de la problematización en la formación de agenda se robustece al incluir, entre otros componentes, los deseos, intereses, limitaciones

y oportunidades de cada persona configurando sus probabilidades de acción.

Cabe señalar que esta propuesta obedece al hecho de que en el marco de las decisiones en el seno de una comunidad política, subyacen elementos de la personalidad de cada actor que pueden ser distinguidos en los planes o programas propuestos por ellos, ya que son éstos los canales a través de los cuales se plasman las intenciones propias del sujeto tomador de decisiones. En tal sentido, cuando revisamos los documentos oficiales de un ámbito o nivel de gobierno, también nos acercamos a la perspectiva construida de manera colectiva sobre un asunto determinado en la agenda pública.

Una decisión, en su acepción más elemental, es “la elección entre varias alternativas” (Luhman, 2005: 9). El punto del análisis sobre ella no consiste tanto en la delimitación de las alternativas sino en la forma en cómo éstas son elegidas. La valoración que se asigna a cada una de ellas reviste de una *doble unidad*: 1) la relación de lo que hace diferentes a las alternativas entre sí, y 2) la misma alternativa escogida. El primer aspecto nos parece sumamente relevante: se trata de la definición de las características esenciales que resaltan las peculiaridades entre cada alternativa de elección. Esto nos lleva a pensar una decisión como la selección de ciertas particularidades o la esencia definida en una alternativa frente a otras que la hace preferible para el sujeto. Dicho en otras palabras, al tomar una decisión se elige una alternativa por sus

elementos o componentes intrínsecos que, suponen, son mejores que otras.

En tanto, esta alternativa ya elegida se convierte a su vez en una decisión con una doble unidad; ya no se trata exclusivamente de la selección de ciertas preferencias, pues en su momento éstas se valorarán frente a otras, lo que la condicionará o bien a ser nuevamente elegida o desechada. Lo que determina, según Luhman (2005), la continuidad de una elección es el *contexto de las decisiones*. Dada esta condición, las decisiones nunca son estables¹ y, en cierto sentido, dependen del entorno para su propia existencia. Ahora bien, lo notable de este acercamiento a la comprensión de una decisión es que demuestra no sólo el grado de profundidad que representa, sino –y quizás más importante aún– la *complejidad* que revelan.

Los elementos complejos se muestran tan grandes, incluyendo tantos elementos, que ya no puede ser combinado cada elemento con cada uno de los otros, sino que las relaciones deben producirse *selectivamente*. Los componentes inherentes a una decisión ya no se determinan por una razón aritmética sino que, además, se diferencian por la relación que existe entre ellos mismos (Luhman, 2005). Aunado a esto, la decantación del todo en sus elementos complejos requiere la identificación puntual de su aspecto temporal, es decir, que así como las unidades se conjuntan en un espacio referenciado, también lo hacen en un tiempo que los define como sucesos presentes en puntos temporales distintos.

Tanto la temporalidad como la selectividad configuran las condiciones según las cuales los sistemas y los elementos pueden considerarse como complejos. Por tanto, es factible decir que para abordar el sentido complejo de las decisiones se deben considerar la convergencia de tres elementos: a) que las decisiones han de tener la pretensión de *permanecer una unidad* (es decir, deben ofrecerse como una unidad para una posterior aplicación), b) las decisiones deben ofrecerse a sí mismas como *la alternativa* frente a otras impidiendo o produciendo relaciones con ellas, y, c) deben tomarse y reflejarse en un tiempo que las ate para su distinción entre lo continuo y lo discontinuo (Luhman, 2005).

Las decisiones introducen novedades entre el pasado y el futuro. Los cambios de rumbo construyen la diferencia entre ambos: ve posibilidades no contenidas en el primero y delimita las posibilidades del segundo. Esto es que las decisiones “crean sus propias condiciones de posibilidad, es decir, al introducir alternativas crean suficiente indeterminación en el sistema, lo que obliga a que se tomen decisiones. Así las decisiones reducen la indeterminación estructural del sistema introduciendo una construcción de contingencia sobre el pasado y sobre el futuro” (Torres, 2004: 182).

Para que lo anterior se articule de manera sistemática y ordenada, es indispensable que las decisiones se constituyan sobre la base de información necesaria y adecuada en el *aparato cognitivo*—tanto del pasado como de las

posibilidades en el futuro—del que dependen las decisiones. Así, tiempo, espacio e información son componentes intrínsecos de una decisión que dan forma a las alternativas posibles dentro de un contexto determinado.²

Lo que hemos expuesto hasta el momento constituye el eje sobre el cual hemos de vertebrar la propuesta para el análisis de la problematización en una PP. Se trata de un esfuerzo que intenta anclar en la complejidad de la decisión las consideraciones para un abordaje *ante operacional* de la misma. Al hacerlo de esta manera intentamos ofrecer una veta nueva de reflexión en el campo de las PP que refiera por un lado a la esencia de la construcción de las decisiones y, por otro, a la articulación ordenada de una serie de ideas, nociones, oportunidades y referencias cognitivas de la propia personalidad de quien toma una decisión gubernamental.

Para vincular lo anterior a la discusión propia de cómo se moldea una PP, hay que reconocer que desde las primeras aportaciones de Laswell (1951) se consideraba ya la pertinencia de identificar que las acciones realizadas por los gobiernos para resolver un problema estaban implícitamente enraizadas en una serie de decisiones que se concatenaban y concretaban en acciones públicas.

En el mismo orden de ideas, Luis F. Aguilar señala que una PP es el conjunto de “acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia”

(Aguilar, 2011: 17). Al hacerlo, reconoce el lado práctico o funcional de una PP, pero al mismo tiempo el momento de la definición de ciertas metas deseables de alcanzar. Invariablemente, esto nos remite a distinguir en el fondo la presencia de decisiones, alternativas, elecciones y su traducción en hechos tangibles. Por otro lado, Zamudio (2006) manifiesta que no es posible desligar una PP y considerarla como una decisión aislada, sino que se afirma a sí misma en la estructuración de ciertas demandas públicas que esperan una respuesta. Al respecto, Nagel (2001) reafirma que los estudios de PP –y por tanto sus diversas acepciones– se han enfocado a la consideración elemental de que una decisión del gobierno y su impacto en el ámbito público son indisolubles para entender la dinámica inherente a la toma de decisiones para resolver un problema dado.³

Estos breves señalamientos de autores representativos en el debate conceptual para definir una PP reconocen explícitamente que su conformación está sustentada en la elección de alternativas que los actores públicos –refiriéndonos a los tomadores de decisiones– ponderan para intentar resolver un fenómeno que, de acuerdo con su conceptualización, es un problema que demanda atención. Sobre este punto vale la pena mencionar que de manera transversal el asunto de la complejidad en las decisiones se muestra no sólo en las discusiones del fuero interno de cada individuo, sino que también se manifiestan cuando éstas se toman de manera colectiva.

En efecto –y adicionalmente a lo que hemos expuesto–, nos parece pertinente observar que una decisión tomada en PP no se da de manera unilateral, sino que tiende a involucrar a un número significativo de personas para que la respuesta que pretende dar la autoridad surja en el marco del consenso público y la acción colectiva (Roth, 2007). Por ende, al momento de definir un problema en la agenda no sólo se presentan rasgos institucionales y técnicos –como la propuesta tradicional académica sugiere– sino que el espectro de las determinaciones tomadas abarca también aquellos elementos inherentes a la persona que, sumada a la perspectiva de otras sobre un tema en particular, bosqueja una idea de conjunto a la que denominamos *problematización colectiva*.

Esta problematización permite revelar no sólo los deseos o motivaciones individuales, sino las aspiraciones en común que se tienen para resolver un tema presente en la agenda. Es importante recalcar este punto ya que, como se expuso al inicio, nuestro interés es sentar las bases sobre las cuales analizar con mayor atino cómo se construye en PP un problema. El impacto que tiene en la formación de agenda es indudable: a partir de determinados andamiajes cognitivos –sumados a los institucionales– el gobierno atiende una determinada demanda pública; sin embargo, cuando dichos soportes no convergen o presentan asimetrías conceptuales en cada uno de los protagonistas que toman decisiones, es posible suponer que la respuesta no será la más adecuada para resolver un problema.

Para sustentar este supuesto y aplicarlo a un caso en particular, hemos rescatado el problema de la inseguridad en México. Se trata de un fenómeno complejo *per se* que permite introducir nuestra propuesta al distinguir la participación de diversos actores en la conformación de las respuestas para este tema tan sensible; además, dado que la seguridad es una tarea esencial del Estado mexicano, resulta actual preguntarnos por qué las PP al respecto parecen adolecer de una estructuración acorde con las necesidades y/o demandas reales de la población. En el siguiente apartado damos cuenta de los principales rasgos de la problematización en torno a la inseguridad en el país.⁴

LA INSEGURIDAD EN LA AGENDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS EN MÉXICO

Hablar de *seguridad* remite inexorablemente a considerarle como un enclave teórico multidimensional (Ruíz, 2006) cuyos enfoques analíticos abarcan aspectos políticos, económicos, sociales, jurídicos, culturales. En su obra *Leviatán*, Hobbes (1651) estableció con precisión desde la llamada corriente ius-naturalista, que la raíz fundacional del ente político denominado Estado se encuentra en la necesidad de garantizar al individuo la seguridad de su integridad física.⁵ En ese sentido se distingue una función de respuesta ante una determinada *violencia* que pone en

situación de vulnerabilidad la vida del sujeto. Si, como dice Balibar (2010), la presunción de la eliminación de la violencia es uno de los elementos constitutivos de nuestra idea de política y de Estado, el rasgo inmanente de todo gobierno será, en principio, la generación de acciones para frenarla o contrarrestarla. En esa lógica la vida pública ordenada a través de los entes estatales tendrá impresa la constante búsqueda de seguridad para el individuo en las esferas en que éste se desarrolle.

La posición del Estado frente a la violencia y las herramientas con las que cuenta para enfrentarla, refleja una *tensión* de la cual Balibar afirma que, “(...) se convierte de hecho en ‘legítima’ en manos de un poder central donde la racionalidad e imparcialidad son, al menos, supuestas” (2010: 22). Existe entonces una relación causal entre la necesidad del individuo de garantizarse esquemas de seguridad para frenar acciones violentas que le perjudiquen, y la creación de una entidad político-social que sirva, entre otras cosas, para buscar dicho fin. El Estado se reviste de esta manera de legitimidad que le permite actuar bajo ciertos criterios con el objetivo de establecer mecanismos coercitivos o no, para dotar a la población de determinado orden social que garantice su seguridad.

La configuración moderna del Estado ha hecho énfasis en adecuar sus marcos normativos para intentar responder oportunamente a los ciudadanos sin perder la fuerza que de origen se le ha concedido. Así, se han explorado nuevas dimensiones desde las cuales se busca atender

integralmente las tareas estatales; el caso de la *seguridad* no es ajeno a esta tendencia. En efecto, aun y cuando se ha relacionado al concepto de seguridad con *violencia, riesgo, vulnerabilidad*, estos elementos han transitado hacia la transversalidad de sus alcances poniendo cierto acento en observar los problemas de inseguridad como unos de carácter estructural antes que encasillarlos a la sola falta de aplicación de la ley o ausencia del Estado de Derecho.

No obstante, la realidad dinámica en la que se encuentran inmersos los Estados ha puesto en jaque su capacidad de respuesta frente al ciudadano, llegando a cuestionarse, incluso, si cuenta con las capacidades reales para conseguirlas. En efecto, “(...) en un Estado en el que no se garantiza la seguridad personal y patrimonial de los ciudadanos, no puede hablarse de ningún desarrollo posible. Más aún, en términos estrictos, un Estado en el que priva la inseguridad generalizada, es un Estado que ha renunciado o al que le ha sido arrebatado el monopolio de la violencia” (Fuentes, 2005).

Tal aseveración si bien denota un cierto grado de pesimismo ante las debilidades estatales para garantizar seguridad, por otro lado enfatiza los retos que en materia de seguridad deben afrontarse para evitar una consideración de tal magnitud. En ese sentido, vale la pena señalar que la seguridad no puede ser construida a partir de su mera consideración como un servicio público, sino que los referentes que se circunscriben a ella –aspectos como educación,

pobreza, salud, igualdad de oportunidades sociales, entre otras– también juegan un papel importante para su comprensión. Por tanto, concluir que si no se garantiza seguridad el Estado ha fallado en todo, no sería del todo preciso pero sí pertinente como punto de reflexión.

El panorama anterior nos permite resaltar tres aspectos fundamentales vinculados a la seguridad: 1) considerarla como una garantía a la que todo individuo debería tener acceso para así satisfacer sus necesidades básicas, 2) está relacionada con la aplicación de la fuerza para mantenerla, y 3) supone la distinción de dos tipos de seguridad: la externa (entre Estados) y la interna (entre individuos).

Como bien público, la seguridad se revela en tanto función del Estado y como un elemento social cuyo objetivo fundamental más amplio es “(...) la generación de espacios de convivencia social, la resolución no violenta de conflictos, la realización y el mantenimiento de obras públicas, el saneamiento de las finanzas públicas, el cumplimiento de la ley, entre otros” (Quintana *et al.*, 2011: 223). De esta manera, pensar en PP de seguridad no sólo se limita a la búsqueda de acciones para disminuir la comisión de actos ilícitos, sino la procuración de que el espacio público sea adecuado para el desarrollo de las personas.

En tal condición, la seguridad pública se vuelve un bien con relevancia primordial más no exclusiva para los gobiernos; garantizarla a la comunidad es un reto de dimensiones mayores

que rebasa en muchos casos las capacidades del Estado mismo por lo que obliga a las autoridades a replantear los criterios con los cuales aspira a manejar el problema. En efecto, cuando se establecen vectores de actuación desde las instituciones gubernamentales para responder a una demanda social, en la agenda pública se evalúa la pertinencia de tal o cual determinación reestructurando aquello que no permite avanzar en la construcción de condiciones favorables para la sociedad; pero para que dichas respuestas logren satisfacer ampliamente el reclamo –y en esencia ser *públicas*– éstas tendrían que ser construidas de manera colectiva.

Al bosquejar soluciones en conjunto, gobierno y sociedad sientan las bases de la articulación adecuada de grados de cooperación necesarios para que un bien público (en este caso la seguridad) logre alcanzarse. La interacción estrecha entre ambos entes deriva en una visión más integral de un conflicto o problema que ayuda, sin lugar a dudas, a proponer esquemas de resolución más cercanas a lo que la realidad requiere. Por tanto, una problematización colectiva de la inseguridad abre canales de comunicación eficaces y revela vías alternativas de actuación institucional que legitiman en todo momento la labor del Estado.

En ese orden de ideas, Delgado (2008) remite a la cuestión acerca de la legitimidad con la que el aparato estatal actúa ejerciendo cierto grado de violencia a fin de dar seguridad al individuo en menoscabo de otras posibilidades

de respuesta. Dado que la cara más visible de esta función está representada en la policía,⁶ vale la pena una aproximación más profunda sobre ella pues, como se observará posteriormente, es en el cuerpo de policía sobre quien recae una importante carga política, económica y social que la reviste como un actor relevante para comprender las políticas públicas de seguridad en el país.

Cabe señalar que el debate académico en torno al rol del policía como la cara más próxima del gobierno frente a la ciudadanía en materia de seguridad, así como el análisis de las bondades y limitaciones de considerarla como eje central de las PP en este rubro, ha sido ampliamente discutido –principalmente en Europa y Estados Unidos– trayendo como consecuencias críticas propositivas y nuevos anclajes teóricos para transitar hacia estadios más amplios en la construcción de PP integrales.

No obstante, en el caso latinoamericano y en concreto el mexicano, la tendencia a depender de la acción policiaca en las PP de seguridad dista mucho de relegar a un segundo plano la importancia de este tipo de medidas basadas en modelos de reacción antes que de prevención. Pese a que es una respuesta cuyas aportaciones han sido valiosas y efectivas en contextos diferentes a México, algunas características han intentado importarse en el país sin que se pueda afirmar hasta el momento que se hayan cumplido las expectativas de generar mayores niveles de seguridad guiadas con esquemas de otras latitudes.

Pese a lo anterior, es de suyo relevante comprender cómo ha ido transformándose la dinámica de las PP en seguridad considerando al cuerpo policiaco como un factor más en el conjunto de elementos que inciden directamente en ellas. Así, hemos encontrado que el rol de la institución policíaca ha sufrido modificaciones sustanciales desde sus orígenes, mismas que inclusive han cambiado sus relaciones con la sociedad. En efecto, ha pasado de ser un aparato al servicio del Estado para reprimir a los opositores del régimen a pretender delinear un perfil de *proximidad* de cara al individuo. El tránsito de estos cambios parece ir definiendo un papel cada día más protagónico de la policía en virtud de que

(...) ha sido utilizada por los gobiernos en turno para generar sentimientos de seguridad frente a coyunturas difíciles. La policía ha tenido que asumir roles que anteriormente no le competían. Hoy en día, ella protege, alerta, supervisa, investiga, transmite, establece relaciones públicas y se ha convertido, en algunas ocasiones, en la cara misma del Gobierno. Sin embargo, este protagonismo inusual también la ha puesto en el ojo del huracán, convirtiéndola a veces en fuente misma de la inseguridad (...). Si bien actualmente las políticas de seguridad ciudadana ven en la policía un actor más en su desarrollo, en la práctica ella sigue llevando sobre sus hombros el peso fundamental. (Ruiz *et al.*, 2006: 10-11).

La diversidad de tareas que debe absorber la policía, sugieren que las estrategias de seguridad pública están orientadas a contener determinadas áreas de la vida cotidiana dentro de una sociedad. En ese sentido, se podría entender, por ejemplo, que el ciudadano asumiera que el policía tuviera la obligación de protegerlo frente a las amenazas o situaciones de vulnerabilidad que estime puede sufrir, sin importar el tipo de peligro, las condiciones, el contexto, habilidades, capacidades ni facultades legales que envuelvan la acción del propio policía. Visto de ese modo, como mencionan los autores citados, pareciera como si el policía fuese el único agente encargado de velar por la seguridad.

El problema que se plantea se profundiza cuando la relación entre el ciudadano y la policía se desgasta, ya sea por la desconfianza mutua, la percepción de ineficacia o el distanciamiento de uno hacia el otro. En efecto, “ante la revisión y crítica constantes, se ha propiciado una percepción social generalizada en el sentido de que las autoridades que deben prevenir los delitos, no los evitan; que las instituciones que deben investigarlos y perseguirlos no esclarecen la mayoría ni detienen a los culpables (...) es constante el señalamiento de que la causa principal de la inseguridad pública es la ineficiencia policial (...)” (Higuera, 2005: 313).

Lo anterior demuestra la trascendencia que tiene observar la conjunción de responsabilidades que tienen las autoridades gubernamentales encargadas de diseñar las estrategias de seguridad

pública, el cuerpo policíaco como uno de los agentes de implementar dichas estrategias y la sociedad que evalúa (ocasionalmente propone) esas acciones. Si tomamos como eje analítico la participación del cuerpo de policía dentro de la esfera de la seguridad pública, surgen algunas preguntas tales como ¿qué tipo de PP deben plantearse para mejorar la seguridad?, ¿qué papel debe asumir la policía dentro de estas PP?, ¿cómo configurar una nueva relación policía-sociedad?

En principio vale decir que

El debate sobre el rol de la policía en las políticas de seguridad de las ciudades se centró durante varias décadas en la disyuntiva entre la represión y la prevención. Hoy en día, los temas sobre la seguridad interna tienen un tenor diferente. Las políticas de seguridad más recientes y exitosas se caracterizan por ser esencialmente *preventivas* haciendo de la policía un actor más entre muchos otros que deben intervenir en el restablecimiento del sentimiento de seguridad entre los ciudadanos. Por esta razón, el debate prevención-represión ha perdido fuerza a favor de otras premisas como *disuasión-solidaridad-asociación* que apuntan a restablecer el tejido social como piedra angular de lucha contra la inseguridad. (Ruíz *et al.*, 2006: 71; cursivas propias).

Esta primera aclaración permite observar que existe una cierta ruptura del paradigma que conceptualizó a la policía como una herramienta del sistema para reprimir las manifestaciones en contra del *status quo* y trascender a considerarla

como un actor relevante mas no exclusivo dentro de los esfuerzos gubernamentales para garantizar seguridad a los ciudadanos. En ese sentido, cuando realicemos una aproximación al caso particular mexicano, habremos de retomar esta particularidad, ya que pareciera como si experiencias de otras latitudes estuvieran emergiendo en el propio modelo del país aunque con diferencias sustanciales que la alejan de obtener resultados óptimos.

En otro orden de ideas, no es fortuito que la policía se convierta en un objeto de estudio más dentro de las investigaciones sobre seguridad pública; lo anterior en primer lugar porque siendo un instrumento del gobierno, su actuar se publicita de tal forma que aquello que haga o deje de hacer será cuestionado por la sociedad. En segundo término, debido a que es constante el señalamiento de que la causa principal de inseguridad es la ineficiencia policial (Higuera, 2005). Aunado a estos elementos, es apropiado mencionar que los principales esfuerzos por parte de los gobiernos para atender la demanda de seguridad pública atraviesa en múltiples ocasiones la institución policiaca, por lo que su papel se vuelve más relevante a la luz de considerarle como eje toral de las PP en esta materia.

Sin embargo, al descargar el peso de búsqueda de seguridad en un solo brazo del gobierno, se limitan los resultados y se explota al mismo aparato policíaco. Esta paradoja que es común en las PP de seguridad en México sugiere un enfoque parcial sobre las raíces

que tiene el problema de inseguridad. En efecto, cuando el diseño de una PP reduce sus acciones a la capacidad de respuesta de la policía frente al crimen o la violencia, así mismo mantienen resultados opacos que sólo mantienen solucionada una parte del fenómeno sin que trascienda a nuevas formas de observarlo.

La tendencia que muestran las PP en México –en los tres niveles de gobierno– enfatiza lo anterior. Como ejemplo de ello basta con hacer una lectura a los planes de desarrollo tanto federal, estatales y municipales. En éstos se asume un rol reactivo por parte del gobierno ante la dinámica de inseguridad, motivo por el cual el actor central de las PP son los cuerpos de la policía. Además, es visible una acepción de *seguridad* de corte *incluyente* al mencionar la participación ciudadana en los esfuerzos por garantizarla; sin embargo, no se desarrollan completamente los espacios institucionales para que se cumpla de manera efectiva.⁷

Al margen de lo anterior, se distinguen otros factores predominantes en la problematización de inseguridad por parte de los gobiernos en México. El primero designa un área en específico para atender este tema y, en segundo término, la recurrente referencia al marco jurídico para sustentar su actuación. Aunque pareciera de Perogrullo, es importante aclarar que sin estas consideraciones no sería factible reconocer los indicios que delimitan cómo se interpreta la seguridad, sea ésta como función del Estado mexicano, como bien público o como demanda social.

Sobre la última consideración nos parece relevante advertir que las recientes aproximaciones hechas en el entorno académico sobre el asunto de seguridad pública (Dammert, 2009; Frühling, 2004; Guarín, 2005; Hinton, 2005; Rowland, 1998; Ungar, 2011) han demostrado que es indispensable transitar de PP reactivas a otras de corte *preventivo* contando con la participación activa de la comunidad en lo que se ha denominado como *políticas de seguridad comunitaria*. Este modelo hace énfasis en dos aspectos:

- a) Para construir el problema de inseguridad se debe contar con una amplia gama de ideas o nociones que consoliden una visión integral sobre el asunto antes y durante la discusión en la agenda pública; y,
- b) Los espacios de deliberación deben ser asumidos como centros públicos donde las decisiones tomadas sean imperativas para los Ejecutivos en los distintos niveles.

En otras palabras, la articulación colectiva sobre los asuntos de inseguridad garantizaría que las soluciones planteadas en el seno de una comunidad atiendan efectivamente al problema desde la raíz, evitando opciones que disocien las demandas sociales y las posibilidades institucionales. Basándonos en el conjunto de elementos hasta ahora descritos, proponemos un esquema que sirva para analizar cómo se problematiza la inseguridad desde la formación de agenda en PP. La siguiente tabla muestra de manera sintetizada las aportaciones hechas en el cuerpo de este artículo:

Tabla 1
EJES ANALÍTICOS DE LA PROBLEMATIZACIÓN EN PP

	<i>Institucional</i>	<i>Estructural-funcional</i>	<i>Cooperativo</i>
<i>Componentes</i>	Marcos normativos y de actuación gubernamental	Diagnósticos basados en información precisa	Espacios formales de consenso y deliberación entre actores involucrados
	Relaciones intergubernamentales		
	Órganos de gobierno facultados	Dependencia oficial con elementos técnicos y de operación adecuados	Organizaciones con intereses a incluir en la agenda
	Esferas de responsabilidad en la administración pública	Protocolos de planeación, ejecución y evaluación optimizados	
	Agencias estatales sectorizadas		Canales de formalización de la decisión colectiva

FUENTE: Elaboración propia.

Al categorizar tres dimensiones inherentes a la dinámica de discusión –y por ende de problematización– en una PP, resaltamos la importancia que tienen para analizar cómo un tema tan sensible como es la falta de seguridad pública puede ser visto desde una nueva arista. Nuestra propuesta rescata aspectos jurídicos, sociales, políticos sin olvidar que en cada una de estas líneas subyace un grado de complejidad que sienta las bases para decantar lo que, en última instancia, se presenta como un problema a resolver.

Adicionalmente, consideramos la inclusión de una categoría que establezca los espacios de deliberación colectiva como eje central en la discusión sobre el problema de inseguridad. Ello porque es pertinente poner sobre la mesa de la agenda pública las expresiones sociales que, de algún u otro modo, tengan aportaciones que hacer para construir armónicamente nociones

integrales de lo que es necesario resolver para satisfacer el bien público de la seguridad.

En este orden de ideas, “(...) la participación ciudadana en el diseño de políticas de seguridad pública y en el seguimiento a las mismas constituye un factor que ha ido ganando relevancia. La apertura de los gobiernos a las propuestas de la sociedad civil (...) supone un cambio de paradigma (del oscurantismo a la transparencia) y de manera de actuar (de la coerción a la cohesión)” (Quintana *et. al.*, 2011: 223). Así, los canales de interacción gobierno-sociedad constituyen una vertiente más para delinear el grado de colaboración que permiten conjugar distintas visiones sobre un problema que, posteriormente, pueden ser contempladas en el diseño de la política pública.

En suma, es de utilidad para los gobiernos interpretar el problema de inseguridad a la luz no sólo de lo institucionalmente establecido o

de lo socialmente percibido, sino del resultado de integrar ambas dimensiones teniendo como elemento cohesionador la participación colectiva y sustancial de la sociedad. Con ello es factible que la definición del problema logre un alcance mayor en su conceptualización, lo que repercutirá en la propuesta de soluciones más adecuadas al tema.

CONSIDERACIONES FINALES

Al haber hecho un recorrido breve sobre lo que a nuestro juicio conforman las bases de la caracterización del problema de inseguridad en México, hemos resaltado que la cuestión central del análisis no es qué tipo de respuestas ofrecen las autoridades, sino cómo entienden éstas –conjuntamente con actores sociales– la raíz del problema. Este giro, a simple vista sutil, resitúa el debate sobre cómo aproximarnos a la formación de la agenda en esta materia; en efecto, para delimitar más precisamente un fenómeno es necesaria la observación cercana de la intencionalidad, las limitantes y las oportunidades que cada tomador de decisiones contempla antes de llevar a cabo una elección.

Las alternativas que actualmente se plasman en los documentos gubernamentales como soluciones a la demanda de seguridad pública, sugieren que la visión de los actores institucionales es de corto alcance. Además, persiste una tendencia a considerar que sólo incrementando las capacidades operativas

de las corporaciones policiacas se podrán obtener mejores respuestas en contra de la inseguridad.⁸ Las experiencias en otras latitudes han demostrado que esto no es necesariamente cierto y que, en todo caso, la única correlación válida es que pudiera mejorar la percepción de seguridad aunque no signifique una disminución real en los índices delictivos.

Paralelamente a lo anterior, existen indicios que apuntan al reconocimiento de la sociedad civil como un actor que gradualmente va ganando relevancia en la construcción del problema de inseguridad. Siendo así, las PP en esta materia han ido adecuando algunos marcos operativos para estipular de qué forma puede abrirse a la discusión de la sociedad la manera de resolver el conflicto. Sin embargo, las bases de este cambio siguen siendo mínimas y con poca obligatoriedad para las autoridades; en tal sentido, hace falta trabajar para que se logre incluir en la agenda pública un espacio formal de consenso al momento de articular las nociones sobre seguridad pública.

En un esfuerzo por diseñar una propuesta que logre armonizar los aspectos que se han desarrollado en este artículo y como resultado del análisis de algunas evidencias rescatadas en la investigación más amplia de la cual deriva el presente trabajo, la tabla 3.1 muestra cómo es posible entender un problema –en este caso la inseguridad– desde la complejidad de las decisiones y el entorno en el cual son tomadas. De tal modo que cuando nos aproximamos al análisis de los componentes que dan esencia

a una PP, se puede partir de ese modelo para comprender por qué se definió un problema como tal y si, en función de ello, las propuestas en potencia son pertinentes o requieren una revisión.

Si bien es un esquema que debe ser pulido para mostrar con detalle las características más profundas de un problema partiendo de las nociones mismas que tienen actores que en él influyen y su relación con el contexto, no descartamos su utilidad en cuanto metodología analítica que abone a la discusión en la formación de agenda de una PP que logre, desde la raíz, mejoras en la búsqueda de un bien público determinado por parte del gobierno y la sociedad en su conjunto.

NOTAS

¹ Podría decirse que no son inmutables ni en tiempo ni en espacio. En palabras del propio Luhman: “Las decisiones son sucesos que se tematizan a sí mismos como contingentes” (Luhman, 2005: 14).

² Al respecto, la argumentación de Torres (2004) sobre las relaciones dinámicas entre estos componentes se resume en el hecho de que las decisiones se deben considerar a sí mismas como causales que fijan al sistema en el marco de la gama de opciones o posibilidades frente a él expuestas y de las cuales se tomará una decisión basadas en un volumen determinado de información.

³ Para ampliar esta aportación el mismo Nagel aduce lo siguiente: “En un elevado nivel de generalidad, hay por lo menos cinco meta-problemas que afectan a todos los problemas metodológicos y sustantivos de los estudios de políticas. Tales meta-problemas son: a) ¿cuáles tomadores de decisiones decidirán entre las formas alternativas de tratar los problemas sustantivos y metodológicos?, b) ¿cómo se obtendrán los valores que habrán de usarse como criterios y las percepciones de las relaciones existentes entre las alternativas y los criterios?, c) ¿cuáles metas conviene alcanzar y cuál es su importancia relativa?, d) ¿cuáles son las alternativas en un elevado nivel de generalidad? y e) ¿qué es un buen análisis de las políticas?” (Nagel citado en Linn y Wildavsky, 2001: 548).

⁴ En este apartado hemos dado cuenta de la complejidad que existe en el ámbito de la toma de decisiones; sin embargo, ésta también se encuentra en el contexto mismo del fenómeno de la inseguridad. Reconocemos, por ejemplo, que aspectos como la pobreza, la falta de educación, la desigualdad de oportunidades laborales, entre otros rubros de corte socio económico, inclusive político, pueden ser susceptibles de un análisis más profundo para determinar el grado de incidencia que tienen en el problema de inseguridad. Como posibles causales de menor seguridad pública, estos aspectos son relevantes si se desea comprender de manera integral por qué en el seno de una comunidad no existen todas las garantías de

desarrollo del individuo –empezando, desde luego, por la salvaguarda de su integridad física y patrimonial–. No obstante, y por el espacio que ello requeriría en un trabajo de investigación más arduo, no habremos de avocarnos a ellos en este artículo; antes bien, en las siguientes partes continuaremos la línea de abordaje teórico-conceptual desde la dimensión de las decisiones que encuadran la seguridad pública, como los pilares básicos para esquematizar el problema de inseguridad.

⁵ “La causa final, propósito o designio que hace que los hombres –los cuales aman por naturaleza la libertad y el dominio sobre los demás– se impongan a sí mismos esas restricciones de las que vemos están rodeados cuando viven en Estados, es procurar su propia conservación y, consecuentemente, una vida más grata. Es decir, lo que pretende es salir de esa insufrible situación de guerra que (...) es el necesario resultado de las pasiones naturales de los hombres cuando no hay un poder visible que los mantenga atemorizados y que, con la amenaza del castigo, los obligue a cumplir sus convenios y a observar las leyes de la naturaleza (...).” Hemos citado brevemente esta aportación ya que permite esclarecer el sentido de las palabras a las que aludimos al inicio de este apartado. Sin embargo, subrayamos que el alcance de esta parte de la investigación no se encuentra en una discusión mayor sobre la relación entre el Estado y la función de seguridad, en razón de que a la par de reconocer en ello un debate ampliamente tratado en la literatura de la filosofía

y teoría política, no nos es necesario ahondar en vetas que pudieran desviarnos de nuestro objetivo que es el esbozar un vínculo entre ambos conceptos mencionados.

⁶ Hacemos énfasis en que si bien se ha expresado que el tema de seguridad presenta dos ámbitos (externo e interno) y de los cuales el Estado tiene igual responsabilidad, por lo que toca a este trabajo, sólo compete ahondar en lo referente al ámbito interno o *local*.

⁷ Debido a que este ejercicio de profundización sobre los planes de desarrollo excede en espacio, debemos mencionar que los resultados de éste reflejan una ponderación mayor hacia la efectividad policiaca antes que la restauración del tejido social mediante la participación ciudadana en esquemas de prevención del delito. Además, las instituciones responsables del diseño de pp de seguridad pública a nivel estatal y municipal, hacen eco de las directrices marcadas por el propio Gobierno federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública. En cierto modo esta evidencia parece sugerir que el planteamiento inicial del problema sobre el que parten las soluciones propuestas para atender la demanda de seguridad pública, admiten como eje explicativo que la inseguridad se debe a que no se cuenta con el suficiente número de policías para *proteger* a la sociedad. Aún más, es claro que del presupuesto destinado a seguridad pública –comparando los tres niveles de gobierno– es persistente el incremento en rubros

como contratación de policías, capacitación y equipamiento. Ante este panorama, sería válido suponer que la PP daría resultados, sin embargo los logros son escasos a la luz de la información que proporcionan los índices delictivos a nivel nacional, estatal o municipal (aquí también es preciso subrayar otro problema adyacente y es que las estadísticas sobre delincuencia e inseguridad en el país no son cien por ciento confiables ni completas; en parte debido a que las instituciones gubernamentales no cuentan con criterios homogéneos para catalogar la información que reciben –salvo el caso de Plataforma México que administra la SSP-federal– y en parte también al sub registro o *cifra negra*, que se refiere al número de delitos no denunciados ante instancias correspondientes, y del cual se requeriría hacer una investigación de mayor alcance que el presente trabajo).

- ⁸ Si bien esta afirmación debe ser más desarrollada, los indicios de los que da cuenta la investigación más amplia en curso apuntan a corroborar dicho supuesto.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (comp.) (2011), *Política pública*, México, Siglo XXI – Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Balibar, Étienne (2010), *Violence et civilité*, París, Francia, Ed. Galilée.
- Bardach, Eugene (2008), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México, Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabrero, Enrique (2007), *Políticas públicas municipales*, México, Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Casar, María Amparo y Maldonado, Claudia (2010), “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la Ciencia Política”, en Merino, Mauricio, *Problemas, decisiones y soluciones*, México, Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dammert, Lucía (2009), “Prevención comunitaria del delito en América Latina ¿discurso o posibilidad?”, en González, Luis, Álvarez, Metztl y Arce, José Luis (coords.), *Inseguridad: perspectivas desde América Latina*, Guanajuato, México: Instituto Estatal de Ciencias Penales – Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Delgado, Mariana (2008), Reconceptualizando la seguridad: cambio de dilemas y amenazas. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, vol. 3, no. 2, julio – diciembre 2008, Colombia, Universidad Militar de Nueva Granada, pp. 113 -134.
- Frühling, Hugo (ed.) (2004), *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano para el Desarrollo.

- Fuentes, Mario (2005), “Seguridad pública, ciudadanía y desarrollo”, en Peñaloza, Pedro, *Seguridad Pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.
- Guarín, Rafael (comp.) (2005), *Seguridad y Estado social de derecho*, Colombia: Instituto de Estudios para la Democracia y el Desarrollo.
- Higuera, Gilberto (2005), “La renovación pertinente del modelo de seguridad pública en México”, en Peñaloza, Pedro, *Seguridad Pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.
- Hinton, Mercedes (2006), *The State on the streets: police and politics in Argentina and Brazil*, Colorado, CA: Lynne Rienner Publishers.
- Luhman, Niklas (2005), *Organización y decisión*, Barcelona, España, Anthropos.
- Massardier, Giles (2003), *Politiques et action publique*, France, Armand Colin.
- Nagel, Stuart (2001), “Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas”, en Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron [comps.] *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Quintana, Miguel *et al.* (2011), “Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México” en Cabrero, Enrique y Arellano, David (coords). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Roth, André-Nöel (2007), “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado”, en Cuervo, Jorge *et al.* *Ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.
- Rowland, Allison (1998), *Local public security in Mexico: bases for analysis and reform*, Documento de Trabajo no. 75, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ruíz, Juan Carlos *et al.* (2006), *La tenue línea de la tranquilidad: estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*, Colombia, Editorial Universidad del Rosario.
- Torres, Javier (2004), *Luhmann: la política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ungar, Mark (2011), *Policing democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Zamudio, J. (2006), “Políticas públicas y la construcción de agendas”, en León, Juan Carlos y Mera, Salvador (coords.), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.