



FLACSO
MÉXICO

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica México**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VI (Sexta) promoción
2014-2015**

**DEMOCRACIA Y VIOLENCIA EN EL MÉXICO ACTUAL, UN
ANÁLISIS DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO**

**Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Presenta
Francisco Salvador Robles Berlanga**

Director de Tesis: Patricio Carezzana Barretto

Seminario: Elecciones, transparencia y corrupción

Ciudad de México, Agosto 2016

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	4
DEDICATORIA	6
AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I, ESTADO DEL ARTE	20
I. 1. Calidad democrática	20
I. 2. Inseguridad	30
I. 3. Prevención social	38
CAPÍTULO II. CRISIS DE INSEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	46
II.1. El contexto 2007-2014	46
<i>II.1.1. La guerra contra el narcotráfico: el sexenio de Calderón</i>	46
<i>II.1.2. La alternancia y la posibilidad del cambio</i>	51
<i>II.1.3. La emergencia de la prevención social</i>	55
II. 2. La inseguridad y sus fuentes	57
<i>II.2.1. Inseguridad urbana</i>	57
<i>II.2.2. Pobreza y desigualdad</i>	63
<i>II.2.3. Desarrollo económico, desempleo e informalidad laboral</i>	70
<i>II.2.4. Violencia, oportunidades y vulnerabilidad psicosocial</i>	78
<i>II.2.5. Instituciones débiles: precariedad del orden público</i>	82
<i>II.2.6. Entornos familiares adversos</i>	88
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA	94
III.1. Calidad democrática, una aproximación a su medición	95
<i>III.1.1. Democracia procedimental</i>	97
<i>III.1.2. Democracia sustantiva</i>	103
<i>III. 1.3. Democracia de resultados</i>	106
III.2. Medición de la inseguridad, una visión alternativa	109
<i>III.2.1. Tasa de homicidios dolosos</i>	109
<i>III.2.2. Índice de inseguridad</i>	112
III.3. Modelo teórico-estadístico	119
III.4. Resultados de los Modelos Estadísticos	125

CAPÍTULO IV. DEMOCRACIA E INSEGURIDAD, ¿UNA RELACIÓN INVISIBLE?	128
IV.1. Instituciones y democracia	128
IV.2. Principales hallazgos	135
<i>IV.2.1. Análisis de los resultados del Modelo teórico-estadístico</i>	135
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	148
V.1. Conclusiones	148
V.2. Recomendaciones	152
BIBLIOGRAFÍA	159
FUENTES ESTADÍSTICAS	163
ANEXOS	165
a) Anexo Estadístico	165
b) Índice de tablas y gráficas	176

Resumen

Ante la poca eficacia mostrada por la estrategia de contención y combate al crimen organizado, que no logra disminuir sustancialmente los índices delictivos, la búsqueda de respuestas alternativas llevó a indagar sobre los orígenes de la violencia. Diversas fueron las causas enunciadas, sin embargo, en las explicaciones vertidas, la relación entre democracia e inseguridad permaneció invisible para la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia, que no encontró en ellas un vínculo causal. El propósito de la presente tesis fue probar, con el uso de un modelo empírico, si la inseguridad se explica también por las diferentes calidades que la democracia presenta. Detrás de esta hipótesis, se encuentra ahora la certeza de que las instituciones de la joven democracia mexicana están en conflicto con las instituciones del viejo régimen autoritario que mantienen aún vigencia normativa. Circunstancia que ha dado cabida a un *equilibrio inestable* que abre espacios a la inseguridad, la violación de derechos humanos, la confrontación y la ingobernabilidad.

Palabras Clave: Democracia, calidad, inseguridad, instituciones y prevención social.

Summary

Due to the inefficiency of the strategy of containment and the fight against organized crime, which does not substantially reduce crime rates, the search for alternative responses led to explore the origins of violence. Several causes were stated, however, among the explanations, the relationship between democracy and insecurity remained invisible in the policy of social prevention of violence and crime. Furthermore, such policy did not have a causal link with democracy and insecurity. The purpose of this thesis is to test, using an empirical model, if the different level of quality that democracy presents also explains insecurity. Behind this hypothesis there is the conviction that the institutions of the young Mexican democracy are in conflict with the institutions of the old authoritarian regime that still remains in the legal framework. This circumstance has made

possible an unstable equilibrium that opens space to insecurity, human rights violations, confrontation and ungovernability.

Keywords: Democracy, quality, insecurity, institutions and social prevention

A mi esposa Lina y mis hijos Valeria y Benjamín por su amor, apoyo y paciencia.

A mis hermanos Rosario, Martha, Cristina, Héctor y Magdalena siempre amorosos y solidarios.

A mis padres con los que me hubiera gustado compartir este logro.

Agradecimientos

Al Dr. Mario Torrico Terán, por la oportunidad que me brindó de estudiar la Maestría de Políticas Públicas Comparadas y con ello cerrar una asignatura pendiente. Agradezco también, su apertura y disposición para orientar mi trabajo de investigación.

Al Mtro. Patricio Carezzana Barretto (Pato) mi director de la tesis, por las largas charlas que compartimos y sus consejos que me ayudaron a aclarar dudas y visualizar nuevos derroteros que enriquecieron el contenido de esta tesis.

Al Dr. Rafael Borrayo López, por sus orientaciones para el desarrollo del modelo empírico y el soporte estadístico, sin ellos la tesis hubiera quedado en especulación.

A Dorothy Okumura, por su invaluable labor de gestión que me permitió concentrarme en lo sustantivo: estudiar e investigar.

A todos mis amigos y amigas que me brindaron sus comentarios y observaciones, y me alentaron a sacar adelante este esfuerzo, muchas gracias.

Finalmente, quiero dejar claro que el único responsable de los contenidos soy yo.

INTRODUCCIÓN

México enfrenta una crisis de seguridad que se ha prolongado por casi una década, marcando el desempeño de dos administraciones gubernamentales de origen político distinto. Aun cuando la incidencia delictiva ha registrado un descenso reciente¹, la población continúa preocupada por el clima de inseguridad que prevalece en el país². Contexto en el que cada vez, son más recurrentes los casos de violación a los derechos humanos que se conocen como resultado de la lucha contra el crimen organizado.

La inseguridad que vive la población, es generada principalmente, por la violencia delictiva que desde 2007 se esparce por todo el territorio nacional, sin embargo, su presencia no es estática y la mayor o menor intensidad de su actividad regional, ha dependido por una parte, de la severidad del enfrentamiento que se ha dado entre cárteles por el control de rutas y plazas estratégicas para la producción y trasiego de drogas, y por la otra, de la manera y la fuerza con la que el Gobierno Federal ha combatido al crimen organizado en algunas regiones del país, en particular a ciertos grupos criminales.

A pesar de los publicitados logros de la política de combate y contención de la violencia, los impactos de la lucha contra el crimen organizado continúan sin que los actores sociales ni el conjunto de la población tengan la percepción de una victoria a mediano o largo plazo.

Pero más allá del riesgo que representa la violencia delictiva para la integridad física de las personas y la salvaguarda de su patrimonio, es innegable que en

¹ Hoy, es un hecho que la violencia está disminuyendo en México. Como ha informado el INEGI, en 2014 el número de homicidios fue 24.3% menor al de 2012, y 27.7% inferior al de 2011. De esta forma, la Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes se ha reducido, de 22.1 en 2012, a 16.4 en 2014. En diversas regiones, la tranquilidad está volviendo gradualmente a las calles y localidades. En este mismo periodo, el número de homicidios en las entidades fronterizas del norte se redujo 41.6%. En estos dos años, 8 estados del país lograron disminuir los homicidios en más de 40%. Sobresalen Nuevo León, con una baja de 69.8%; Durango, con 63.6%; o Coahuila, en donde se redujeron 62%. La mayoría de los delitos de alto impacto también ha disminuido en la primera mitad de la administración.

<http://www.presidencia.gob.mx/mensaje-del-presidente-enrique-pena-nieto/>

² Para la Organización Panamericana de la Salud un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Ése puede ser tratado con los mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios está entre 5 y 8 la situación es delicada, pero cuando excede de 8 nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad “epidémica”. Kliksberg

muchas regiones del país, la actuación de los grupos criminales cuestiona la gobernabilidad y constituye un asunto de seguridad nacional.

Por su parte, el sentimiento de inseguridad e indefensión ha provocado cambios en las maneras cotidianas de actuar y en los estilos de vida de la población, particularmente en las entidades que se han hallado sumidas en una situación de alta exposición a la criminalidad organizada. Estas circunstancias afectan la vida de las comunidades, la convivencia entre sus habitantes, el sentido de pertenencia y la cohesión social.

Ante la situación descrita, los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto, han centrado su estrategia en el combate y la contención del delito, básicamente de las actividades del crimen organizado, apoyándose en el uso de la fuerza del Estado. Si bien es cierto que la estrategia implementada ha obtenido logros significativos, como la captura o abatimiento de líderes importantes, el desmantelamiento de bandas delictivas, el incremento de los decomisos de drogas y la resolución de algunos casos emblemáticos de secuestro, también lo es que los índices de violencia delictiva continúan elevados y la percepción ciudadana de agobio e inseguridad permanece.

El problema de la inseguridad no se agota en la incidencia delictiva, abatirla requiere, de cambios en la estrategia que en lugar de actuar sobre las manifestaciones y los infractores, se ocupe primordialmente de las causas que originan la violencia y provocan inseguridad. Lo anterior obliga a reconocer que el delito no es sólo un fenómeno asociado a disfuncionalidades individuales, por el contrario emerge de una estructura socioeconómica que le da origen y lo propicia, es entonces una construcción social o colectiva y por consecuencia compleja. Se trata de un fenómeno multidimensional que tiene diversas causas y se presenta en distintos ámbitos, con una variedad de actores, manifestaciones e intensidades.

Contextualizar a la víctima, el perpetrador y el delito en las circunstancias económicas, sociales, culturales y jurídicas que les dan origen, plantea un cambio de paradigma que abre la posibilidad de optar por alternativas de

solución al problema de carácter social y preventivo. De ahí que, la prevención social de la violencia y la delincuencia adquiera como política pública, un lugar preponderante en la tarea de garantizar a las personas su seguridad y en la configuración de condiciones que favorezcan el desarrollo económico, el desenvolvimiento de las capacidades de toda la sociedad y el respeto de los derechos humanos. Para cumplir con ese objetivo, además de llevar a cabo medidas punitivas, es necesario instrumentar acciones orientadas a inhibir o modificar las causas de todo tipo que favorecen la comisión de incivildades e ilícitos que generan inseguridad y temor entre las personas.

En México, a diferencia de otros países de la región latinoamericana, la aceptación de la seguridad ciudadana y la prevención social de la violencia y la delincuencia como opción alternativa a las políticas reactivas de combate, contención del crimen y de prevención del delito es reciente y su institucionalización como políticas públicas es todavía endeble.

Desde 2010, se han dado pasos importantes para fortalecer la política de prevención social. A nivel Federal se integró el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana previsto, desde enero de 2009, en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública pero que no operó hasta septiembre 2010; la Cámara de Diputados dispuso una partida específica del Subsemun³ (ahora Fortaseg) destinada a patrocinar proyectos de prevención social que buscaban generar capacidades básicas a nivel municipal; movilizar a la sociedad para coproducir seguridad; promover la convivencia pacífica y fortalecer la cohesión social. Además, en el año 2012⁴, se promulgó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Con la actual administración gubernamental, la prevención social de la violencia comienza a configurarse como política pública, quedando a cargo de la Secretaría de Gobernación su implementación y coordinación. Desde el primer minuto de su gobierno el Presidente de la República colocó a la prevención como una de sus principales prioridades: "... *el delito no sólo se combate con la*

³ Subsidio a la Seguridad Municipal (Subsemun)

⁴ http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370_lgpsvd.pdf

*fuerza. Es imprescindible que el Estado emprenda un esfuerzo integral para reconstruir el tejido social*⁵.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se dispuso como un eje estratégico construir un *“México en Paz, que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población”*, mediante una serie de acciones e importantes recursos que fortalecen la capacidad de gobiernos estatales y municipales para llevar a cabo intervenciones preventivas integrales que contribuyan a *“disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia”*⁶. La construcción de un México en Paz considera necesario *“...el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales”* para producir en conjunto condiciones de seguridad para todos y todas.

Dos años después, se publica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred), cuyas acciones son financiadas por un fondo anual de alrededor de 2 mil 500 millones de pesos, adicionales al 20% del monto total anual de los recursos del Subsidio a la Seguridad Municipal (Subsemun)⁷, porcentaje destinado a financiar acciones preventivas.

Sin embargo, el diagnóstico en que se basa el Pronapred, propicia que se cometan errores en el diseño de la estrategia de respuesta (*policy*), toda vez que el programa identifica, sin mayor evidencia, una serie de causas *“de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas”*, llamados factores de riesgo⁸, entre ellos:

⁵ Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto a la Nación, 1 de diciembre de 2012.

⁶ Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

⁷ Ahora el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG)

⁸ De acuerdo con Incide Social, 2011, los factores de riesgo expresan la existencia de conflictos y desequilibrios graves que advierten sobre el posible surgimiento de diversas formas de violencia, Los factores de riesgo pueden ser clasificados en ámbitos de procedencia, de acuerdo a un continuo que va desde el nivel individual hasta el nivel sociocultural. (Pronapred, 2014)

- Embarazo temprano,
- Consumo de drogas legales e ilegales
- Ambientes familiares deteriorados y problemáticos
- Deserción escolar
- Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación
- Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente
- Entornos de ilegalidad
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados
- Marginación y exclusión social (PRONAPRED, 2014:)

Resulta difícil establecer inferencias causales entre algunos de los factores de riesgo señalados y los niveles de inseguridad, tal es el caso del embarazo adolescente o la deserción escolar. Por otra parte, algunas de las variables que se proponen como explicativas pueden llevar a un problema de endogeneidad dado que, al ser causa y efecto de la variable dependiente, resulta complicado establecer la direccionalidad de la causalidad, es el caso del capital social debilitado, los entornos de ilegalidad y los espacios públicos para la convivencia deteriorados. En cuanto a este último, el deterioro físico de los espacios urbanos puede ser reflejo de la descomposición y decadencia social y a la inversa. Finalmente, la marginación definida como *“la carencia y falta de acceso a bienes y servicios básicos para el desarrollo”* (PRONAPRED, 2014), en otras palabras la pobreza, pudiera actuar como una variable confusora.

El Pronapred deja de lado otras variables cuyo peso explicativo puede ser mayor. Son variables que responden a procesos complejos que determinan el comportamiento y las características del escenario de inseguridad que desde 2007 vive el país y cuyos efectos negativos se traducen en la violación de derechos humanos, en la merma, aún no cuantificada, del capital social y humano, y alteraciones en la manera en cómo, hasta antes de la crisis de seguridad, se construía vida en sociedad (convivencia y cohesión social) y se relacionaban los ciudadanos con las instituciones del Estado.

Desde esta perspectiva, se trata de variables que revelan: *fallas de Estado* (Buscaglia, 2014: 9) o el llamado *cambio de época* (Subirats, 2010) que se distingue por la emergencia de nuevos fenómenos propios de la globalización, la economía de consumo, y la revolución tecnológica, así como por la presencia de *condiciones contextuales* específicas o locales que responden, sobre todo, a las formas en que evolucionaron histórica y culturalmente cada una de las entidades, regiones y ciudades que conforman el México actual. Una de esas variables explicativas no estudiada es el nivel de calidad de la democracia presente en las entidades federativas.

Un ejemplo sencillo que puede dar cuenta de la importancia que tienen la calidad democrática como variable explicativa es el de Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas. Localidades fronterizas y colindantes caracterizadas la primera, por ser entre los años 2007 y 2012, la ciudad más violenta de México y la segunda, calificada paralelamente como una de las ciudades de los Estados Unidos más seguras para vivir. La diferencia entre ambas ciudades, separadas sólo por el Río Bravo, tiene que ver con la capacidad de sus instituciones para moldear el comportamiento de sus habitantes. Mientras que en Juárez el imperio de la ley era en esos tiempos y posiblemente sigue siendo ahora sumamente frágil, en El Paso, el estado de derecho presentaba una mayor fortaleza, capaz de orientar la conducta tanto de los ciudadanos norteamericanos como de los mismos mexicanos que se internan en ella por motivos familiares, de trabajo, negocios, y/o comercio. Ello no implica desconocer que en El Paso, también está presente el narcotráfico.

El contexto de inseguridad que vive el país ha sido desde su emergencia una preocupación pública, primero, expresada por los habitantes de aquellas regiones y ciudades donde la violencia delictiva apareció con toda su crudeza, para luego ser retomada por los medios masivos de comunicación que dieron cuenta profusamente de los hechos criminales y de las decisiones tomadas por el gobierno federal para hacerle frente, hasta convertirse en un tema de interés de especialistas y académicos que buscaron explicar su comportamiento, las

razones de su emergencia y la pertinencia de la política pública llevada a cabo para contener la actividad de los grupos criminales y dismantelarlos.

Sin embargo, hasta ahora poco se ha investigado sobre su sustento socio cultural, sus efectos sobre la vida cotidiana de las personas y las comunidades afectadas y sus costos económicos. Tampoco se ha derramado mucha tinta para explicar por qué la preocupación ciudadana y gubernamental se concentró en la violencia urbana que impactó principalmente a las ciudades consideradas como paradigma de la modernidad mexicana, varias de ellas incorporadas en la lista del ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo. (King et all, 2000), y dejó de lado el análisis del contexto de violencia agravada que alteró de fondo la cotidianidad de los habitantes de localidades y comunidades rurales y semirurales.

En general, la investigación realizada sobre la crisis de inseguridad y derechos humanos, ha sido de carácter descriptivo haciendo a un lado la posibilidad de llevar a cabo investigaciones que se introduzcan en los procesos sociales, económicos, urbanos, políticos y culturales que pueden conducir a la extracción de inferencias causales válidas, capaces de trascender el mero registro de acontecimientos y problemas para adentrarse al mundo de la explicación científica como la mejor manera para comprender los determinantes y mecanismos que intervinieron en el surgimiento, evolución, características e impactos de la violencia delictiva que afecta al país, elementos que la bibliografía sobre el tema aborda difusamente o se ha planteado de manera marginal e indirecta, como es el caso de la relación existente entre la calidad de la democracia y los niveles de inseguridad. (King et all, 2000)

De la reflexión anterior surgen importantes preguntas para seguir profundizando en la comprensión sobre la crisis de inseguridad que enfrenta el país, como medio para contribuir al desarrollo de conocimientos útiles que apoyen con evidencias la toma de decisiones públicas en la materia: ¿Es la calidad de la democracia un factor que incide en los niveles de inseguridad presentes a nivel

estatal y nacional?, ¿Cuál es el peso que la calidad democrática⁹ tiene como factor causal de la inseguridad?, ¿Cómo se relaciona la calidad democrática con otras posibles causas de la inseguridad y cuál es su nivel de incidencia?, ¿Cuáles son los mecanismos institucionales sobre los que se construye la relación entre calidad democrática e inseguridad?

El interés investigativo es abordar el estudio del efecto (causal) *que existe entre la calidad democrática* –estudiada desde una perspectiva neo-institucional- y *los niveles de inseguridad*¹⁰. Para lo cual se plantea como hipótesis de investigación:

Los niveles de inseguridad son consecuencia del grado de calidad democrática que presentan las entidades federativas. Es decir, a mayor grado de calidad democrática menores niveles de inseguridad y a menor grado de calidad democrática mayor inseguridad.

La calidad democrática no es otra cosa que la distancia que existe entre el discurso y la práctica, cuándo la distancia entre los principios y los hechos se acorta, la democracia es más sólida y conforme esa distancia se hace más lejana, su fortaleza disminuye. Realizar una investigación con las características planteadas, y en ello puede estar su contribución, representa una oportunidad para verificar la capacidad que el análisis de las instituciones, entendidas como valores, normas, reglas y símbolos tiene para la comprensión de cómo la estructura institucional incide en el comportamiento de los actores sociales y político locales, y la manera en cómo se fraguó el clima de violencia exacerbada que afecta a muchas entidades y regiones del país.

⁹ *Calidad democrática* es definida como el grado de arraigo y capacidad normativa y práctica de las instituciones democráticas, entendidas como reglas y normas. Es decir, el vigor que las instituciones tienen para inducir y orientar el comportamiento y las prácticas –horizontales y verticales- de los individuos, hacia las aspiraciones y valores de la democracia.

¹⁰ Se entiende por *inseguridad*, a la falta de seguridad o existencia de un riesgo real o percibido por las personas, que puede poner en peligro su integridad física, emocional, y/o su patrimonio, así como vulnerar el ejercicio de sus derechos humanos

El sólo hecho de desentrañar los procesos ocultos o no previsibles de autorregulación o de adaptación entre la hipótesis y el sentido de los resultados encontrados, puede constituir un hallazgo significativo. *“No basta con estudiar los mecanismos institucionales, sino que debemos observar en qué condiciones trabajan, y si la dinámica de estos mecanismos no se hace mucho más difícil de entender por la influencia real de poderes que no son visibles de manera inmediata, pero que son sustancialmente determinantes”* (Bobbio, 2009: 426-427)

De tal suerte que la crisis de seguridad puede ser resultado, de mutaciones de gran calado en las estructuras, relaciones, dinámicas y valores que hasta hace no mucho amalgamaban a la sociedad. Son transformaciones que trastocan o alteran las *“pautas relacionales, las redes de poder y las comunidades de significado”*, en las que se construyen y adquieren sentido los individuos. Las nuevas formas disminuidas de colaboración cotidiana, corresponsabilidad y amistad cívica, que las personas asumen para relacionarse entre sí y coexistir con sus entornos, son expresión del *equilibrio inestable* en el que se desenvuelven las sociedades contemporáneas, dada su debilidad para generar solidaridades cohesivas e identidades colectivas¹¹. (Walzer, 2010)

Si la calidad democrática expresa la vigencia de los valores y principios éticos de la democracia y su incidencia en la forma de vida (conductas) de sus miembros, el análisis cualitativo orientado a construir el conocimiento de las *“modalidades precisas que intervienen en la constitución de lo grupal en su especificidad cotidiana”* (Bertely y Corenstein, 1994, Balcázar, 2010: 98), es un medio para abordar el conocimiento de la inseguridad como problema público y su relación con el grado de calidad democrática observado en distintas configuraciones sociales y políticas, ya que, ofrece la posibilidad de realizar el *“análisis de aspectos cualitativos dados por los comportamientos de los*

¹¹ *Nuestras ciudades son realmente más ruidosas y desagradables de lo que eran en antaño. La solidaridad familiar la asistencia mutua o la afinidad de ideas políticas son menos seguras y menos sustanciales de lo que eran. Las otras personas, los extraños con los que nos cruzamos en la calle, parecen menos de fiar que antes.”* (Michael Walzer 2010, pag.178)

individuos, de sus relaciones sociales y de las interacciones con el contexto en que se desarrollan” (Balcázar, 2010: 93).

Sin embargo, adentrarse en la comprensión profunda del fenómeno requiere dar previamente una serie de pasos –estudios cuantitativos- que, mediante procedimientos rigurosos y con base en evidencias, permitan responder si la calidad de la democracia es un factor que incide en los niveles de inseguridad, e identificar aquellos factores o variables que se encuentran relacionadas y tienen valor explicativo.

Para tal efecto, realizamos un estudio empírico que incluye las 32 entidades federativas del país y analiza, entre 2007 y 2014, las especificidades de su democracia y niveles de inseguridad. Entidades que constituyen el universo de análisis, lo que nos proporciona suficiente variación en la variable explicativa –calidad democrática-, pues cualquier aproximación al tema, por somera que sea, permite identificar la existencia de niveles distintos de desarrollo democrático a nivel subnacional, además de garantizar también, una suficiente diferenciación en la variable de resultado (inseguridad).

La estrategia adoptada para llevar a cabo el estudio, fue la elaboración de un modelo estadístico de regresión múltiple que nos permite incorporar al análisis diversas variables independientes: tanto las relacionadas con la calidad democrática, como aquellas de carácter sociodemográfico. Bajo esta premisa, la selección de la estrategia se realizó renunciando a indagar de fondo las determinaciones internas subyacente al fenómeno de inseguridad y su relación con los niveles de democracia. Otro será el momento para realizar un estudio de carácter cualitativo.

Encontrar una relación causal entre la calidad de la democracia y los niveles de inseguridad, con sus connotaciones regionales y locales, requiere exponer el conflicto que prevalece, con mayor o menor intensidad, entre la cultura democrática que se abre camino pero que no acaba de arraigar y la cultura del

régimen autoritario¹² que no termina por desaparecer. Explicación que puede ayudar a discriminar entre aquellas instituciones que guían los comportamientos sociales que se encuentran detrás de violencia de aquellas que ayudan a cimentar una convivencia pacífica razonada.

De la amplia gama de factores disponibles en la literatura que permiten explicar la violencia criminal, es el cultural -formado por valores, prácticas y relaciones de poder y subordinación-, el más difícil de entender y transformar en la práctica a través de las políticas públicas. Debemos al movimiento de mujeres en su exigencia por asegurar el derecho a una vida libre de violencia, haber visibilizado el papel *estructural* que las instituciones entendidas como normas y prácticas culturales tienen en la construcción de las violencias. Como afirman los teóricos del neoinstitucionalismo: *las instituciones importan*.

La tesis se estructura en torno a cuatro capítulos, el primero denominado Estado del Arte, expone los fundamentos teóricos de los dos conceptos involucrados con la hipótesis de trabajo: calidad democrática, inseguridad:

En cuanto al primer tema –calidad democrática- se parte del hecho de que la democracia es una construcción social imperfecta que se fragua entre el ideal y la realidad posible, de tal suerte que su edificación no tiene una vía única, ni un sólo sentido. Como proceso colectivo la democracia presenta distintas modalidades y desarrollos que se explican por la manera en que históricamente se conjugan a nivel nacional, estatal y local, la estructura de poder configurada por una determinada coalición de grupos o sectores (clases), el desarrollo cultural idiosincrático y una determinada conformación socioeconómica (Naciones Unidas, 2006: iv). Elementos que dan lugar a un cierto tipo de democracia, donde las relaciones entre los ciudadanos son tamizadas por una particular visión del mundo que se alimenta de discursos, normas, simbolismos, creencias, tradiciones y pautas de consumo, que orientan el comportamiento de los individuos.

¹² Se entiende por cultura "el conocimiento adquirido que la gente usa para interpretar su experiencia y generar su conducta social" (96)

El segundo apartado, realiza un recuento crítico de los principales enfoques de la seguridad –pública, democrática, humana y ciudadana- para adoptar este último como perspectiva para el análisis de la crisis de seguridad y derechos humanos. Por ser la prevención social uno de sus principales componentes, un tercer apartado expone sus principales fundamentos, así como sus traducción jurídica y programática para el caso mexicano.

El Capítulo II, realiza una descripción de los principales aspectos que caracterizan el contexto de inseguridad por el que atraviesa el país desde el año 2007, en ese marco se tratan los aspectos que distinguen las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos de Calderón y de Peña Nieto, particularmente expresadas en el peso diferenciado que ambos gobiernos otorgan a la prevención social de la violencia y la delincuencia. Sobre esta última, se describe su proceso de inserción en la agenda pública hasta ser reconocida como una política pública con dimensión y lugar propio. En un segundo apartado, el capítulo realiza un análisis de seis las principales causas, que según la literatura especializada tienen relación causal con la inseguridad.

El Capítulo III, busca ser el enlace entre el cuerpo teórico y la realidad, toda vez que aporta la metodología utilizada para comprobar con base en evidencias la hipótesis causal propuesta. Se divide en tres apartados: el primero, que desarrolla un sistema de variables que permita medir las diferencias en la calidad de la democracia; el segundo, propone la construcción de un indicador compuesto de inseguridad, que llamaremos índice, capaz de captar la complejidad del fenómeno delictivo y, el tercer apartado presenta el modelo estadístico, utilizado para estimar el efecto que los diferentes niveles de democracia tienen sobre la inseguridad, así como sus resultados. Por su parte, el Capítulo IV, realiza, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo un análisis de los principales resultados arrojados por el modelo teórico estadístico. Finalmente, se remata con un capítulo de Conclusiones y Recomendaciones en materia de política pública.

CAPÍTULO I, ESTADO DEL ARTE

I. 1. Calidad democrática

Evaluar la calidad de la democracia plantea realizar juicios normativos y de valor, los primeros, establecen un estándar, sobre los atributos inherentes o constitutivos de la democracia, mientras que los segundos permiten evaluar en un contexto específico -tiempo y espacio-, el grado en que se encuentran presentes las propiedades (principios) que distinguen a las sociedades democráticas (Salazar, 2011: 93).

El juicio sobre la calidad de la democracia pasa primero por desarrollar una definición prescriptiva: qué es, qué puede ser o qué debe ser la democracia, (Sartori, 2007: 17). Sin embargo, la norma o sustancia no puede separarse de los hechos, del funcionamiento real o concreto de la democracia. *“Una experiencia democrática se desarrolla a caballo del desnivel entre el deber ser y el ser, a lo largo de la trayectoria marcada por unas aspiraciones ideales que siempre van más allá de las condiciones reales”* (Sartori, 2007: 18). Entonces, la calidad de la democracia se mide a partir de que tanto el funcionamiento real de la democracia se acerca o se aleja de los principios que la rigen o deben regir.

Al respecto Sartori (2007) señala que sí la comparación entre la definición prescriptiva y la descriptiva muestra poca armonía o poca influencia entonces se puede decir que un sistema es poco o malamente democrático, por el contrario si se encuentran suficientes correspondencias entre lo ideal y lo real, estamos frente a una democracia de calidad.

Pero ¿qué es la democracia?, la democracia es un concepto de la ciencia política que se define como forma de Estado o de gobierno en la que la titularidad del poder reside en el pueblo y las decisiones son tomadas por una representación del mismo, mediante el principio de mayorías, respetando el derecho y las libertades de las minorías, principalmente su derecho a disentir, es decir su derecho a decir “No”. Un sistema político dónde la posibilidad de *“elegir libremente a los gobernantes, tener opciones electorales (...) y expresar*

la discrepancia (principio de minorías), *constituyen el piso básico que define a la democracia, su esencia, entonces, refleja que ni del demos, ni el kratos tienen vigencia*” (Sartori, 2007: 291-292). En otras palabras los atributos de la democracia son la existencia de mecanismos electivos, la transmisión representativa del poder y la garantía de libertades o derechos.

Para Bobbio (2009), al igual que para Sartori, la democracia moderna es representativa. El voto, como método de selección de los representantes, es utilizado, *“no para decidir, sino para elegir a quién deberá decidir”*. De tal suerte que, la *“democracia significa hoy, poder de los representantes del demos”* (Bobbio, 2009: 402). El pueblo, constituido por la asociación de ciudadanos imbuidos de derechos humanos, ejerce su soberanía por la intermediación de sus representantes. Una soberanía que emana desde abajo, es decir, de la decisión de individuos libres que toman decisiones singularmente. En la medida, en que la democracia moderna reposa sobre una concepción individualista de la sociedad, el “pueblo” resulta una entelequia, pues el poder político radica en los individuos en tanto ciudadanos.

Toda vez que para el autor, el Estado es el resultado de la voluntad de individuos que se asocian libremente y en condiciones de igualdad –jurídica y política- para darle vida y someterse a él, el reconocimiento de los ciudadanos en cuanto a individuos libres y racionales, capaces de saber y entender las cuestiones públicas, es la esencia de la democracia moderna, en la que *“el verdadero protagonista del saber político ya no será el Estado, sino el individuo”* (Bobbio, 2009: 423). De acuerdo con ello, el derecho a participar directa o indirectamente en la formación de las decisiones colectivas es para Bobbio, una de las reglas fundamentales de la democracia (424).

En la medida en que los representantes del “pueblo” son los que ejercen el poder, el ciudadano debe estar, al menos, en condición de conocer cómo y por qué se toman las decisiones públicas relacionadas con el bien común. Conocer las razones y los motivos que subyacen detrás de ellas, establece, para la mayoría gobernada, la posibilidad de acceder a la información suficiente que

permita traspasar los secretos del poder (*arcana imperi*). El “saber” requiere montar un conjunto de mecanismos institucionales o reglas “*que obliguen a los gobernantes a transparentar la toma de decisiones, y garanticen el derecho de los ciudadanos a la información, que es una de las muchas formas del derecho que el Estado democrático reconoce sólo para los ciudadanos (...) de vigilar a los vigilantes*” (Bobbio, 2009: 433). Sólo colocando por delante el derecho de los gobernados es posible poner límites a los gobernantes, capaces de conducir la toma de decisiones de manera discrecional y lejos de la vista de todos. Dichos límites están constituidos por el derecho de los ciudadanos a la información.

Igualdad y libertad son principios que permiten definir si un Estado es democrático o no. La democracia es entonces un régimen de libertades, el “*gobierno de los ciudadanos, en el que los individuos son o deberían ser, (...) los titulares del poder soberano, y gozar de las libertades de expresión, de imprenta, de reunión y de asociación que permiten el ejercicio efectivo de ese poder ...*” (Bobbio, 2009: 452), pero también es un régimen de derechos.

La democracia como construcción u orden social es siempre imperfecta. No hay democracia absoluta, donde el ideal democrático y la democracia realizada se empaten. Como obra colectiva la democracia es un proceso más que un estado en sí mismo. La edificación democrática no camina en un sólo sentido, históricamente se encuentra sujeta a avances, desviaciones e incluso momentáneos retrocesos. Las diferencias de forma que la democracia adquiere responden al contexto en el que surge y se desarrolla, contexto determinado por el tipo de instituciones prevaletentes, la coalición de poder gobernante y la cultura de la cual emerge, factores todos ellos que incluso se ven reconfigurados por la propia experiencia democrática.

Aún más, nuestra delimitación de lo posible y de las posibilidades de la democracia, dependen -según Lechner (2014)- de nuestros mapas cognitivos con los cuales interpretamos la realidad social. Máxima que aplica de manera particular para la democracia en América Latina, dónde los rasgos, el

temperamento, carácter (códigos interpretativos) propios de las sociedades latinoamericanas configura el proceso democrático. Su comprensión entonces debe *“asumir las formas híbridas con que una sociedad mestiza concibe la modernización y la historicidad conflictiva en que sociedades tan divididas plantean la ciudadanía”*. (Lechner, 2014: 363)

Entonces el grado de imperfección o de calidad de la democracia estará dado por el grado de aproximación entre la democracia existente y el modelo ideal. La democracia es un ideal inalcanzable. Se trata de una vía o un método que prioriza los aspectos procedimentales sobre los sustantivos –ideales-. Desde esta perspectiva, el peso se coloca en el conjunto de reglas que deben servir para tomar las decisiones colectivas, particularmente *“las reglas que presiden la selección de los dirigentes (...) y aquellas otras reglas que establecen el modo de tomar las decisiones colectivas”* (Kelsen, Bobbio, 2009: 459). La primera regla, evita que un individuo o varios individuos, ya sea un dictador, una clase política o un grupo, se eternicen en el poder sin sujetarse al control ciudadano, mientras que la segunda, ofrece condiciones para tomar decisiones colectivas consensadas. Al respecto, el autor establece un conjunto de reglas o procedimientos universales que caracterizan a la democracia:

1. Todos los ciudadanos, sin distingo alguno, tienen derechos políticos: expresar su opinión y elegir a quién la exprese.
2. El voto de los ciudadanos debe tener el mismo peso, debe valer igual.
3. Todos los ciudadanos deben ser libres para votar según su propia opinión e intereses, en condiciones de libre competencia y entre opciones diversas o alternativas.
4. Se respete, tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, la regla de la mayoría numérica.
5. Ninguna decisión de la mayoría debe limitar o cancelar los derechos de las minorías. (Bobbio, 2009: 401-462)

Por su parte, Torrico y Valderrama (2013), en su estudio comparado sobre la relación existente entre justicia electoral y calidad de las elecciones

subnacionales en México, señalan que frente al régimen presidencialista, identificado como fuente de inestabilidad democrática, y dados los antecedentes de elecciones fraudulentas (Torrigo, 2013: 64), el proceso de democratización del país demandó la creación de instituciones electorales cuyos órganos de dirección gozarán de la necesaria independencia frente al poder Ejecutivo y que fueran, también, lo suficientemente profesionales para organizar elecciones de calidad. Asegurar la legitimidad de los gobiernos electos requería de la realización de elecciones que fueran percibidas como justas y confiables por todos los actores políticos, toda vez que *“su deficiente administración ocasionaría el rechazo de sus resultados y el desconocimiento de los vencedores”* (Pastor, 1999; Torrigo, 2013)

Sin embargo, en contextos de polarización política no es suficiente la mera organización de procesos de calidad para asegurar la legitimidad de las autoridades que resultan de elecciones altamente competidas, se requiere además, que la resolución de los conflictos electorales y la efectiva defensa de los derechos políticos sean también de calidad, como la mejor manera de dar certidumbre y confianza a los resultados electorales, toda vez que *“la confianza en los procesos electorales y sus resultados es función de la percepción que tienen los actores políticos en torno a la imparcialidad de las instancias que administran elecciones y de las que resuelven conflictos”* (Torrigo, 2013: 69).

En el ensayo de Torrigo y Valderrama, La Calidad de la Justicia Electoral – instituciones y procedimientos- la calidad del proceso electoral se encuentra determinado por la independencia y transparencia de los órganos jurisdiccionales y su capacidad para proteger los derechos políticos. La independencia se mide a través de factores relacionados con los mecanismos establecidos para el nombramiento, la destitución, la estabilidad laboral de los magistrados que componen los tribunales electorales estatales y la autonomía presupuestal otorgada a dichas instituciones. La centralidad que asumen los magistrados se debe a que ellos *“son los agentes con capacidad de veto que determinan el resultado final de las controversias”* (Torrigo, 2013: 70), mientras que el caso de la transparencia se parte del supuesto de que entre más abiertos son los órganos

jurisdiccionales es mayor *“la posibilidad de exigirles una rendición de cuentas por sus acciones lo que genera incentivos (...) para procurar un desempeño apegado a las leyes, procurando la confianza en torno a la imparcialidad de sus decisiones”* (Torrico, 2013: 72). En el caso de la transparencia intervienen factores vinculados al acceso a la toma de decisiones (resoluciones y sentencias) y la existencia de medios para conocer la información relacionada con ellas (páginas Web, informes y reportes de auditoría).

Así, de la manera en que los atributos de independencia y transparencia se combinan, depende el grado de imparcialidad de los Tribunales Electorales y la calidad de sus resoluciones. *“Sin embargo esta posibilidad se afecta seriamente cuando en un mismo partido o actor político dominan los poderes Ejecutivo y Legislativo”* (Méndez y Loza Hotero: 2013: 19)

Una perspectiva sobre la calidad de la democracia y en particular sobre las elecciones hasta ahora poco estudiada, es aquella que pone el acento en la percepción ciudadana, es decir, *“en el juicio de los electores sobre las propiedades de los procesos electorales”* y sobre sus resultados, que inciden en la legitimidad de los gobiernos. En este marco, Salazar y Flores –Ivich (2013), consideran que la participación ciudadana, la existencia de condiciones que favorezcan la competencia equitativa entre partidos, y la transparencia, son atributos de las elecciones democráticas y su nivel de cumplimiento indica el grado de calidad de los procesos electorales.

Calidad de la democracia y legitimidad son conceptos íntimamente ligados. El estudio de la legitimidad puede abordarse desde las instituciones o desde la opinión pública, sin embargo, la importancia del enfoque adoptado por los autores, se centra en la explicación de cómo los mecanismos institucionales que forman y orientan las expectativas de las personas son a la vez afectados por la opinión pública, hecho *“que repercute e influye hacia atrás en el funcionamiento de los procesos electorales”* (Salazar y Flores –Ivich, 2013: 97).

Entonces, el estudio en cuestión permitió establecer los factores que inciden en el juicio y comportamiento de los ciudadanos en torno de las elecciones,

revelando que para la opinión pública, la calidad se relaciona principalmente a procesos electorales considerados libres, imparciales y justos (equitativos), y con el grado de legitimidad de los gobernantes (el más votado). Para los autores no es ajeno que en esa calificación también inciden otros factores como la aprobación sobre el desempeño del gobernante, la confianza depositada en el gobierno y la mejora en la economía. Aunque el efecto de estas variables es marginal frente al de las primeras.

En resumen, el concepto calidad democrática debe considerar al menos dos componentes, el *procedimental*, que hace referencia directa a aspectos como la aplicación de normas y leyes, la vigencia del estado de derecho y la rendición de cuentas, y el *sustantivo* vinculado al régimen de libertades, la igualdad de los ciudadanos, la efectividad y reciprocidad del sistema como tal. En el primer componente, la democracia es concebida como el conjunto de procedimientos que regulan el acceso al poder político (elecciones) y garantizan el control sobre los gobernantes; mientras que el segundo componente, amplía el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad (Barreda, 2011: 267-268). (Tabla 1)

Si la democracia –real- es siempre imperfecta, su calidad debe ser el resultado de una determinada combinación entre sus dimensiones procedimental y sustantiva, que vinculan el tipo de mecanismos para acceder al poder y para ejercer el control sobre los gobernantes con el grado de libertades y ejercicio de derechos del que gozan los ciudadanos. Perspectiva de análisis necesaria para la comprensión de la inferencia causal entre calidad democrática y la inseguridad, dado que colocar el foco sólo en las características de los procesos electorales, como factor explicativo de las diferencias en los niveles de inseguridad observados a nivel subnacional, dejaría de lado, las desigualdades culturales ligadas con el mayor o menor apego a los valores de la ética democrática: igualdad, no discriminación, resolución pacífica de

conflictos, diversidad, multiculturalidad, individualidad, tolerancia y pluralidad-, que norman el comportamiento de las sociedades democráticas modernas, y cuya capacidad explicativa del fenómeno delictivo que vive México, puede ser más potente y más rico que el sólo análisis de las características de los procesos electorales.

Hasta ahora hemos entendido como calidad democrática *el grado de arraigo y capacidad normativa y práctica de las instituciones democráticas, entendidas como reglas y normas*. Es decir, la capacidad que las instituciones tienen para inducir y orientar hacia las aspiraciones y valores de la democracia, el comportamiento y las prácticas –horizontales y verticales- de los individuos, en tanto ciudadanos, en la gestión de los asuntos públicos, así como en las relaciones que establecen entre sí y con el gobierno. La calidad de la democracia, pues, no es un atributo general del régimen político sino el efecto acumulado del desempeño de las instituciones y las interacciones de los ciudadanos en múltiples frentes (Pérez Liñán, 1998)

Leonardo Morlino ha propuesto un Modelo integrado por tres dimensiones de la calidad democrática, según sus *procedimientos*, o el grado de respeto y apego a los ordenamientos legales y normativos (reglas); sus *contenidos*, que evalúa el arraigo de sus principios y valores, así como su capacidad para orientar las conductas de los ciudadanos y de los actores políticos; y finalmente, los *resultados* obtenidos, dimensión que valora el grado en que los ciudadanos se encuentran satisfechos con la democracia y sus instituciones.

A partir de esas dimensiones, Morlino identifica los parámetros que tienen capacidad de comparar y evaluar la calidad de un sistema democrático, modelo que es enriquecido por Gil, Calvo (2010) con un sexto parámetro: legitimidad.

En un esfuerzo pionero que busca medir el nivel de democracia presente en las 32 entidades federativas, Sevilla, en su trabajo *México un mismo territorio, diversos niveles de democracia*, propone un modelo integrado por las siguientes dimensiones: La procedimental (Shumpetter); la procesal (Dahl); y sustantiva (*rule of the law, accountability, responsiveness*).

De acuerdo con este autor, la dimensión *–procedimental–* implica que las reglas del juego democrático se respetan, se realizan elecciones, el voto cuenta y se cuenta, los ciudadanos tienen derechos civiles, entre ellos el derecho a votar.

La segunda dimensión *–procesal–* reconoce que aún cuando se realizan elecciones, para ser consideradas como democráticas se requiere que estén presentes de manera regular y continua, los principios de la democracia y que estos valores normativos tengan las condiciones para su ejercicio, particularmente los derechos de libertad e igualdad.

La tercera dimensión *–sustantiva–*, propone medir las condiciones en que se ejerce el poder y la relación del gobernante con el gobernado. De acuerdo con el autor, esta dimensión incluye tres elementos: *la existencia del imperio de la ley (rule of the law); la rendición de cuentas de manera natural por parte de los representantes y la capacidad de los ciudadanos para exigirlos (accountability); y la capacidad de respuesta de los diversos gobiernos ante las demandas que la ciudadanía exija (responsiveness)* (Sevilla, 2014: 7).

La siguiente tabla sistematiza el debate sobre la calidad de la democracia y cómo medirla:

Tabla 1
Tipología de la calidad de la democracia

Categoría	Autor/año	Rasgos/ variables
DEMOCRACIA (COMO POLIARQUÍA)	José Corbetta Anibal Pérez Liñan (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos políticos - Libertades civiles - Gobernabilidad - Representación - Participación ciudadana.
	David Altaman Anibal Pérez Liñan (2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos civiles - Participación efectiva - Competencia efectiva.
	Scott Mainwaring Anibal Pérez Liñan (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos políticos - Libertades civiles
DEMOCRACIA (MÁS QUE POLIARQUÍA)	Larry Diamond Leonardo Morlino (2004)	<p>Procedimentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estado de derecho - Participación-competencia - Accountability vertical - Accountability horizontal <p>Sustantivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Libertades (derechos político y libertades civiles) - Igualdad (política y legal) <p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Responsiveness
	Frances Hagopian (2005)	<p>Derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derechos políticos - Libertades civiles - Justicia y Estado de derecho - Igualdad socioeconómica <p>Representación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accountability vertical - Accountability horizontal <p>Responsiveness:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción ciudadana - Participación
	Daniel Levine José Enrique Molina (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Decisión electoral - Participación - Accountability horizontal - Responsiveness - Soberanía

Fuente: Cuadro tomado de **Rivas Leone, José Antonio**. Calidad de la democracia y desarrollo democrático. Working papers 335. Institut de ciencies politiques i socials ICPS.

I. 2. Inseguridad

En la actualidad se manejan distintos conceptos de seguridad, entre ellos: pública, democrática, humana y ciudadana.

La *seguridad pública* fue hasta 2010 el concepto predominante en México. Se le define como una *“función del gobierno –en sus tres niveles- que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”*. Entre sus tareas comprende *“la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo”*¹³.

La seguridad pública *“se sustenta de manera exclusiva o casi exclusiva en la premisa de la persecución criminal punitivo-represiva, es decir en el fortalecimiento del orden público”* (Pronapred, 2014). Utiliza para ello, un marco institucional nacional compuesto por la triada policía, justicia y cárcel, sobre la cual se han sostenido hasta ahora las estrategias de combate y contención al crimen organizado y la delincuencia.

Su tarea es controlar y disminuir el delito a través del sistema de seguridad y justicia. Desde esta perspectiva, *“el delito es visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica y cultural de la cual emerge y al ignorar las causas estructurales que lo originan no puede más que atacar las manifestaciones del problema”* (Calderón, 2010 :24). Es entonces una política dirigida esencialmente a la lucha contra el crimen y por consecuencia es reactiva.

La *seguridad democrática* es una propuesta que busca dar respuesta a los regímenes militares y la violación de derechos humanos, que la doctrina de seguridad nacional dejó como legado en América latina. A pesar de tocar aspectos claves relacionados con la paz, la supervivencia, los derechos humanos y el mejoramiento social, su enfoque no logra distanciarse de la visión

¹³ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, art. 2

tradicional de seguridad pública sustentada en la premisa del fortalecimiento del orden y la paz pública.

La seguridad democrática tiene como sus principios, *“el Estado de Derecho, entendido como la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas” (Tratado Marco, 1995: 3)*, a los que todos tienen que ajustarse –instituciones y ciudadanos-, como condición necesaria para garantizar la protección de los derechos, libertades y seguridad de los ciudadanos, sin importar su condición social, económica, étnica o de género. Al respecto el Modelo Centroamericano de Seguridad democrática señala:

“...se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana” (Tratado Marco, 1995: 2)

Se trata de una propuesta idiosincrática que surge con el nacimiento de la democracia en el subcontinente americano, que busca responder a los graves abusos y al contexto de represión que vivió la región durante los gobiernos militares. Razón por la que propone el fortalecimiento del poder civil y su *“control eficaz sobre las fuerzas militares y de seguridad pública” (Tratado Marco, 1995: 3)*, así como la erradicación en todos sus niveles y modalidades de la corrupción y la impunidad, que representan *“una amenaza a la democracia, la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana” (Tratado Marco, 1995: 3)*.

Adicionalmente, la seguridad democrática tiene una dimensión humana que hace necesario *“el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades” (Tratado Marco, 1995: 5)*. Así mismo, considera que la pobreza y la pobreza extrema constituyen amenazas a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades.

Es un concepto que forma parte de la transición de la doctrina de seguridad nacional hacia formulaciones doctrinales multidimensionales y más amplias como: seguridad humana, impulsado por las agencias de Naciones Unidas y seguridad ciudadana, que cuenta con mayor aceptación, toda vez que el concepto de seguridad democrática ha resultado, en ocasiones, un pretexto para fincar prácticas autoritarias y represivas encubiertas en el imperio del estado de derecho, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la desigualdad social y la protección de los valores y las instituciones.

Otra perspectiva es la *seguridad humana*, concepto que aparece plasmado por primera vez, en el Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano de 1994¹⁴. Este paradigma, desarrollado por el economista Mahbub ul Haq, trasciende la noción estatocéntrica de seguridad hasta ese entonces predominante, entendida como la seguridad del territorio (la nación) frente a las agresiones de enemigos externos o como la prevalencia de la ley y la defensa de las instituciones de cara a las amenazas internas. Paradigma que fue perdiendo vigencia ante el fracaso del Estado para proteger a los ciudadanos, para garantizar condiciones que hagan posible vivir y convivir en sociedades más seguras, y para mantener el orden y la paz. (Magaña, 2009)

A diferencia de los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, la seguridad humana se relaciona más con la gente y menos con el Estado-nación. Se caracteriza como *“la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país”* (PNUD, 1994: 40). Busca entonces ser una alternativa de respuesta a los riesgos que emergen con la globalización

¹⁴ *“Este concepto (seguridad Humana) tuvo como uno de sus puntos de partida el Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, que asentó, entre otras cosas, el índice de Desarrollo Humano (IDH) y dónde se argumentaba que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global era garantizando las libertades o ausencias de necesidades o miedo.”* (Rojas Aravena, 2002, Inchaustegui, 2010: 153)

y ponen en peligro las capacidades básicas de las personas para mantener una vida digna, a la par que debilitan las redes de protección y seguridad – familiares, comunitarias e institucionales-, en las que descansan el desarrollo y el bienestar de los individuos. (Magaña, 2009: 128)

Desde este marco, la seguridad del Estado y de las instituciones deviene de garantizar la seguridad del ser humano, frente a riesgos distintos a los tradicionales (delincuencia), que ocupan y preocupan cotidianamente a las personas y sus familias, como son fluctuaciones económicas, desastres naturales (sequia, inundaciones), empobrecimiento extremo, contaminación del medio ambiente, mala salud y otras amenazas, como la discriminación y el sexismo, que colocan a las personas y familias en condiciones de vulnerabilidad e indefensión. (Inchaustegui, 2010)

Sí se acepta que la seguridad humana busca disminuir el nivel de temor y vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades frente a los riesgos económicos, alimentarios, sanitarios, ambientales, personales, comunitarios y políticos que las aquejan en el mundo actual, la amplitud de su perspectiva demanda instrumentar políticas públicas que hagan posible avanzar en el combate contra el hambre, la reducción de las brechas sociales, la construcción de una mayor igualdad entre personas, géneros y grupos sociales, la lucha por erradicar la discriminación, la mayor incidencia ciudadana en la cuestión pública, y el arraigo de los derechos ciudadanos así como en la promoción de un desarrollo local y regional más equitativo y equilibrado.

Esas políticas deben contar con un ambiente que les sea favorable, en donde las personas puedan elegir y ampliar sus opciones para llevar una vida digna, sin cortapisas o restricciones de carácter ideológico, político, policial o que provengan de poderes extralegales, como el crimen organizado, que les impidan acceder a ellas. Para el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), 2010, *“la seguridad humana va mucho más allá (...) que el “derecho a vivir sin miedo al crimen” para englobar todos los elementos de orden biológico, social o económico que puedan tener un impacto en la*

seguridad del individuo como ser humano” (CIPC, 2010: 4). Es en otras palabras, la “ausencia de carencias”

Si bien se trata de una propuesta que aborda el problema desde una perspectiva holística o ecológica, la extensión de su enfoque plantea cuestionamientos que señalan la existencia de una superposición con la agenda de desarrollo, lo que esboza problemas para delimitar su campo de acción. (Inchaustegui, 2010)

Aunque de alcances más restringidos, a finales de la década de los noventa, surge en la región latinoamericana el concepto de seguridad ciudadana, que para algunos especialistas es una vertiente de la seguridad humana acotada a la seguridad personal y, más específicamente, a garantizar la integridad física y emocional frente a las amenazas como el delito y la violencia. Se le concibe como *“la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna”* (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31; Informe Regional, PNUD, 2013: 5)

Al respecto, el CIPC (2010) considera que la seguridad ciudadana:

“... traduce la transformación desde una visión reductora de la seguridad – subordinada exclusivamente a las respuestas policiales y penales por parte de los órganos del Estado- hacia una visión más amplia e integral basada en las necesidades de las personas”. De tal manera que, *“la seguridad es considerada como un bien colectivo, garante de la cohesión social”*. (CIPC, 2010: 3)

Bajo este marco, la seguridad ciudadana debe ser consecuencia de una estrategia integral que además de proponerse disminuir los índices delictivos, tiene entre sus objetivos la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social. (PNUD, 2013: 6)

El paradigma de la seguridad ciudadana abre la posibilidad de mover el enfoque para acompañar a la política de contención y combate a la delincuencia, con una decidida política preventiva que además de incidir y modificar los contextos de riesgo -cultural, social, económico, demográfico, urbano y jurídico- que propician o agravan la violencia y la actividad delictiva, busca modificar las reglas de comportamiento que regulan las relaciones interpersonales y sociales y por tanto disminuir los índices de violencia (Inchasustegui, 2010: 155). Es decir, plantea instrumentar estrategias y acciones -interinstitucionales e intrasectoriales- que sean capaces de disminuir la inseguridad y que favorezcan la convivencia pacífica y la cohesión social. Esa es una de las principales contribuciones de la seguridad ciudadana.

Se trata también de un paradigma que al anteponer la seguridad de las personas a la del Estado propone un cambio estructural en la manera en cómo se relacionan la población y las instituciones. La seguridad ciudadana coloca el aumento de la ciudadanía sustantiva así como el respeto a los derechos humanos, políticos y civiles, en el centro de la relación de los actores sociales con los públicos (Inchaustegui, 2010).

Desde este nuevo enfoque, la seguridad ciudadana reconoce a los ciudadanos como agentes activos y no sólo actores indefensos que ante contextos de inseguridad se comportan en forma pasiva o reactiva. Con ello, rompe con la visión tutelar del Estado responsable de garantizar la seguridad de una sociedad desprotegida frente a las amenazas delictivas. Por el contrario, al reconocer a la violencia delictiva como un fenómeno social complejo, la seguridad ciudadana procura el fortalecimiento y renovación o cambio de las instituciones del Estado a la par que promueve la participación activa de las y los ciudadanos y la construcción de lazos de confianza entre ellos y las instituciones.

En este proceso, tanto los actores públicos como sociales deben definir y asumir nuevas funciones y tareas. De tal manera que, se hacen partícipes y corresponsables en la construcción de condiciones de seguridad para todas y

todos. De esta forma, la seguridad ciudadana introduce el concepto de *coproducción de seguridad*, como una tarea colectiva, como la única forma de dar respuesta a la complejidad de un fenómeno multidimensional.

“El análisis de los enfoques de seguridad presentados nos permite establecer que la seguridad debe ser concebida como una función que tiene por objeto garantizar el respeto a la integridad física, psicológica y social de las personas, y disminuir el temor al riesgo de ser víctimas de un delito. Además de ser un valor jurídico, normativo o político, es también un bien común esencial para el desarrollo adecuado de la sociedad, estrechamente vinculado con el goce de otros bienes o derechos, como: la libertad, la inclusión social, el derecho al trabajo, la salud, la educación y la cultura. Así mismo, la seguridad debe trascender el carácter público que se le asigna para lograr ser también ciudadana”. (Onu-habitat, 2009)

Una vez asentado lo anterior, podemos identificar las diferencias existentes entre seguridad pública y seguridad ciudadana. La primera, como hemos señalado, tiene como propósito preservar el orden público y la integridad del Estado a partir de garantizar la seguridad de las instituciones (gobierno), mediante la aplicación de la ley y el uso del aparato de seguridad. Se enfoca en el hecho delictivo sin atender el contexto en el que se presenta, razón por la cual sus intervenciones son reactivas y punitivas.

La seguridad ciudadana por su parte, coloca la seguridad de las personas como condición indispensable para garantizar la seguridad del Estado y sus instituciones, y al hacerlo reconoce y respeta el marco de libertades y derechos humanos. Asume que la inseguridad y la violencia que la provoca son una construcción social, en la que el sólo uso de la fuerza pública resulta insuficiente para abatir los índices delictivos, mantener el orden público y el estado de derecho, de ahí que se proponga llevar a cabo respuestas sociales integrales de carácter preventivo. Se trata entonces de un enfoque que propone actuar sobre las causas profundas del fenómeno de la ilegalidad, la criminalidad y/o la violencia y no sólo sobre los síntomas observables. (Tabla 2)

Tabla 2
Diferencias entre los enfoques de seguridad pública y seguridad ciudadana

Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana
– Tiene un enfoque de seguridad del Estado y sus instituciones.	– Propone garantizar la seguridad de las personas antes que la seguridad de las instituciones
– Se fundamenta en las teorías clásicas del derecho penal.	– Contiene una matriz humanista e integral.
– Combate las consecuencias y manifestaciones de los ilícitos.	– Actúa sobre las causas que originan la violencia y generan inseguridad.
– Descontextualiza a la víctima, el delito y el victimario	– Responde a las condiciones socio espaciales
– Participación ciudadana marginal.	– Involucra al ciudadano en el diseño, implementación y operación de la política pública.
– Orienta el presupuesto a la labor policial punitiva.	– Se asigna el presupuesto a la articulación de acciones integrales bajo una perspectiva interinstitucional coordinada.

Fuente: Elaboración propia.

Dicho lo anterior, concebimos a la inseguridad *como la existencia de un riesgo real o percibido por las personas, que puede poner en peligro su integridad física, emocional, y/o su patrimonio, así como vulnerar sus libertades y el ejercicio de sus derechos humanos. Fenómeno en el que intervienen múltiples causas, actores y factores.* Se distingue de la violencia en tanto esta se constriñe al acto o hecho de agresión, amenaza o intimidación, es decir al *“uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”* (OMS, 2002: 3).¹⁵

La inseguridad debe ser analizada desde dos perspectivas: una objetiva, relacionada al número de delitos (incidencia delictiva) y la otra subjetiva, asociada al temor de las personas de ser víctimas de posibles conductas

¹⁵ La categoría de violencia permite reconocer que la inseguridad puede estar motivada por normas y conductas que no pueden resolverse mediante la mera aplicación de leyes más severas, sino mediante la transformación profunda de patrones sociales y culturales que promuevan una cultura de paz, convivencia democrática y equidad de género (Pearce 2006; Penud, 2013: 6)

antisociales, actos delictivos, situaciones de conflicto o de atropellos de poderes legales y extralegales. Es necesario tener en cuenta que si bien la dimensión subjetiva de la inseguridad (percepción) expresa un clima que responde a un contexto determinado de criminalidad y violencia, ambas dimensiones no tienen una relación mecánica ni lineal entre sí, razón por la cual pueden presentar comportamientos diferenciados.

I. 3. Prevención social

En México, la prevención social nace como un concepto asociado a la seguridad ciudadana y contrapuesto al de prevención del delito propio del enfoque de seguridad pública. Tal como hemos señalado, se le define como *“el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”* (LGPSVD, 2012: art. 2).

Para dar solución a la inseguridad como fenómeno complejo, la prevención social se concibe como una política pública: transterritorial, en tanto que el problema no se encuentra confinado a un territorio o demarcación política, su atención demanda la intervención coordinada entre gobiernos de los ámbitos local, subnacional, nacional y supranacional; intergubernamental, con el propósito de coordinar los esfuerzos realizados en lo individual por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; intrasectorial, pues plantea la necesidad de acciones que provienen de distintas áreas del quehacer gubernamental, de la implementación de medidas que van más allá de las respuestas meramente policiales o judiciales; y, multidisciplinaria, ya que para formular sus acciones recurre al conocimiento adquirido que sobre el problema son capaces de proveer distintas disciplinas teóricas y metodologías, entre ellas, la sociología, la antropología, la ciencia política, la psicología y la economía, también se nutre del saber de otras disciplinas como la salud, la educación, el urbanismo, etc.

La prevención social se propone ser una política capaz de dar respuesta a las circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial y socioeconómico del cual emerge la violencia, y finalmente es definida como una política de proximidad que busca recoger la experiencia y la voz de las comunidades afectadas para la definición y ejecución de sus acciones y por ello es participativa. (LGPSVD, 2012: art. 3)

La Ley establece cuatro ámbitos de intervención de la prevención social:

- a) *La prevención social:* Apunta a modificar la estructura de oportunidades, tanto legítimas como ilegítimas, que son asequibles para los grupos de individuos que pertenecen a los sectores más bajos de la población, intentando brindarles las vías para apoyar o reforzar su desarrollo.
- b) *La prevención situacional o ambiental:* Busca reducir al máximo la comisión de delitos y de fenómenos de violencia, a partir de la disminución de las oportunidades ambientales y de proximidad para que éstos se cometan.
- c) *La prevención comunitaria:* pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria (construcción de redes sociales)
- d) *La prevención en el ámbito psicosocial:* que tiene como objetivo dar respuesta a la vulnerabilidad psicosocial acumulada que enfrentan individuos, familias y comunidades¹⁶. (LGPSVD, 2012: art. 6 al 11)

¹⁶ El enfoque psicosocial plantea que el comportamiento tiene que ver con el impacto que sobre el desarrollo físico y emocional de las personas ejercen los contextos familiares, escolares y comunitarios en los que crecen y se moldea su carácter. Dicha propuesta reconoce que las conductas de riesgo son un fenómeno multifactorial con el que se relacionan la baja autoestima, depresiones, alteraciones de la alimentación (anorexia y bulimia), el consumo de sustancias, el fracaso escolar, y principalmente los comportamientos violentos dentro y fuera de la familia.

Todos estas problemáticas constituyen diferentes rostros que algunos individuos adoptan como respuesta a dinámicas adversas presentes en la familia, la escuela, el trabajo y la sociedad. Es decir, son parte del riesgo acumulado que conforma la vulnerabilidad psicosocial que están viviendo las familias, las comunidades escolares y los grupos identitarios que aglutinan a los jóvenes en los barrios donde viven, y en el que intervienen para su construcción diversos factores como: el maltrato infantil y escolar, la desintegración y disfuncionalidad familiar, el crecimiento y desarrollo de niños y jóvenes con déficit afectivos, emocionales y de socialización, la deserción, el bajo rendimiento y el rechazo escolar, el inadecuado manejo de los eventos negativos de vida y la presencia de nuevos estilos de vida que reconocen en el consumo el indicador del éxito, etc.

Así, mientras que la prevención del delito se queda en la disuasión: evitar que se cometan actos delictivos (ejecución de un crimen) mediante el sistema penal -leyes más rigurosas y más cárcel-¹⁷, la prevención social es una política que busca la intervención integral y coordinada de las instituciones públicas y privadas, así como de los actores sociales para anticiparse y modificar -intervención temprana- las dinámicas sociales, económicas, culturales, urbanas, institucionales y/o políticas, que pueden generar contextos de violencia y con ello aminorar el nivel de riesgo de que ocurra.

La prevención social es también una política pública basada en el conocimiento, desde la cual resulta indispensable el análisis prospectivo que permita adelantarse a las situaciones que generan condiciones de inseguridad (*inteligencia social preventiva*). Se trata de un análisis que reconoce en las realidades sociales a los actores potenciales -institucionales y sociales-, las causas de la criminalidad y las interacciones existentes entre los diferentes factores de riesgo y protección (resiliencia). Lo cual permite dar menos importancia al comportamiento criminal individual, para colocar el acento en el análisis de la violencia y la inseguridad como una construcción colectiva.

Diversas son las causas que los estudios especializados en la materia asocian con la violencia y la inseguridad, sin que exista hasta el momento una convención sobre muchas de ellas.

El enfoque epidemiológico propio de la salud pública, predominante en este campo de estudio, más que establecer causas, se orienta a identificar los factores de riesgo (Arriagada y Godoy, 2000; Guerrero; 1998; OPS 1996). “*En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores de riesgo se presenten simultáneamente mayor es la*

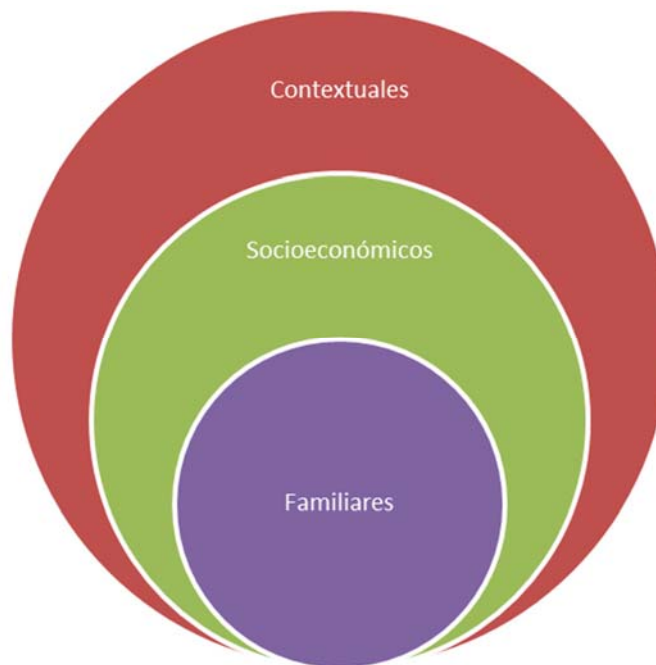
¹⁷ De acuerdo con el CIPC (2010), en la prevención del delito, la totalidad de la acción de la policía, de la justicia y del sistema correccional (penitenciario) estarían enfocados a disuadir la ejecución de una primera infracción o la reincidencia, así como prevenir la ejecución del crimen por medio del encarcelamientos (eliminación del riesgo para la colectividad). El cual constituye un enfoque seriamente cuestionado por la realidad pues hasta ahora, ni más policías ni mayores penas, han traído consigo una disminución franca de la criminalidad.

probabilidad de que el fenómeno se produzca” (Arriagada y Godoy, 2000; Fedesarrollo, 1996).

Arriagada y Godoy proponen clasificar los factores de riesgo en tres categorías que integran un modelo ecológico:

- i) Factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas.
- ii) Factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia, y
- iii) Factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, ausencia de controles institucionales, ineficiencia de los sistemas judiciales, disponibilidad de armas de fuego, festividades. (Arriagada 1999; Arriagada y Godoy, 2000: 109)

Grafica A1
Factores de riesgo



Fuente: Elaboración propia

Por su parte ONU-habitat y la Universidad Jesuita Alberto Hurtado (2009), considera que el contexto de violencia que vive América Latina tiene un carácter urbano, siendo las ciudades, el espacio dónde se interconectan una diversidad de factores sociales, urbanos, individuales, familiares y culturales a los que se suman *“graves problemas de cobertura y acceso de amplios sectores de la población a servicios adecuados de salud pública, educación, vivienda, justicia y seguridad, entre otros”*. (Onu-habitat, 2009: 17)

De los cuales, según este organismo internacional, es posible establecer ciertas asociaciones generales que permiten afirmar a) que la violencia y la criminalidad son un fenómeno urbano, observándose en las ciudades una correlación entre concentración de población, violencia y delito b) que la violencia urbana es resultado de la mayor o menor capacidad de las ciudades para gestionar los temas de seguridad y de su habilidad para regular los conflictos y, c) que la relación entre distribución socioeconómica y criminalidad violenta es fuerte. (Onu-habitat, 2009: 17-18)

Desde la sociología, que *procura captar las conexiones entre las biografías individuales y el contexto global*, Kliksberg (2007), identifica tres grandes conjuntos de variables: *“las condiciones sociales básicas, especialmente la evolución de la tasa de desocupación juvenil y las oportunidades laborales, los niveles de educación y el grado de articulación de las familias”* que, según él, mantienen correlaciones estadísticas sistemáticas con el crecimiento de la criminalidad en América Latina, se trata de correlaciones robustas, cuyos efectos se producen en el mediano y largo plazo (Kliksberg, 2007:27).

Por su parte, el CIPC (2010), entre las posibles causas de la criminalidad señala a la exclusión y marginación de personas víctimas o autores de un acto delictivo; la discriminación y el racismo; la superpoblación carcelaria pero sobre todo la sobrecarga del sistema penal; la desintegración de las relaciones sociales interpersonales y de los lazos de confianza entre individuos e instituciones; el desarrollo de redes informales criminalizadas; las pérdidas

económicas y los obstáculos para acceder a las oportunidades y el bienestar y finalmente, el miedo al crimen o percepción de inseguridad. (CIPC, 2010: 3)

Para el PNUD, 2013, la inseguridad en América Latina responde a un conjunto de factores cuya combinación generan una vulnerabilidad frente a la violencia y la criminalidad, entre ellos se señalan: 1) la estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente, generando incluso un “delito aspiracional”; 2) los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado; 3) los facilitadores -armas, alcohol y drogas-, y 4) la falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia. (PNUD, 2013: VIII)

Con una perspectiva más epidemiológica que sociológica y basado en el enfoque planteado por Onu-Habitat y la Universidad Alberto Hurtado, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (Pronapred), considera que la criminalidad es resultado de la interrelación de un conjunto de situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social, llamadas *factores de riesgo*, que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Conjunción que conforma el riesgo acumulado, toda vez que es muy remota la probabilidad de que uno de estos factores por sí sólo genere comportamientos delictivos.

Tabla 3
Factores de riesgo según el Pronapred

Tipo	Descripción
Individuales	Adicciones, falta de gusto por el estudio, baja capacidad de resolución de conflictos, actitudes y valores que favorecen la cultura de riesgo, embarazo temprano, violencia en el noviazgo.
Familiares	Baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos y agresivos o ambivalentes, bajo nivel educativo de los padres, bajo nivel de ingreso familiar, participación de la familia en actividades ilegales.
Grupales	Pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas (violencia, crimen, drogas , delitos)
Educativos	Deserción escolar, bajo promedio, reprobación de materias, violencia escolar, bajo apoyo por parte del profesorado, déficit en la calidad educativa.
Comunitarios	Individualismo, deterioro del capital social, entornos agresivos y propicios para actividades delictivas y de pandillaje, fácil acceso a armas, y cultura de la ilegalidad.
Sociales y culturales	Carencias esenciales para el desarrollo humano integral, exclusión por razones económicas, culturales, etarias, de género, etc., falta de opciones laborables, falta de opciones de estudio, marginación, percepción de que el estudio no es un instrumento para la movilidad social, normas culturales que consideran legítimo el uso de la violencia, para controlar a mujeres y menores de edad.

Fuente: Tomado del PNPSVD 2010-2014.

De todos los factores descritos en el cuadro anterior, el Pronapred (2014) identifica a nueve de ellos como los más relevantes: embarazo temprano; consumo y abuso de drogas legales e ilegales; ambientes familiares deteriorados o problemáticos; deserción escolar; falta de oportunidades laborales informalidad y desocupación; capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; entornos de ilegalidad; espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados; y marginación y exclusión social.

De las explicaciones sobre las fuentes de la violencia e inseguridad contenidas en el Pronapred, surgen las siguientes consideraciones de carácter metodológico que es necesario tener aquí en cuenta: Primero, son tan diversas las causas que se aducen y muchas de ellas tan generales que carecen de contenido específico, que resulta problemático establecer cuáles y qué aspecto

de ellas tienen en realidad un efecto causal sobre la violencia e inseguridad y determinar su peso o capacidad predictiva.

Segundo, la falta de estudios basados en evidencia, posiblemente debido a la insuficiente disposición de datos confiables, además de generar prejuicios, constituye una debilidad a la hora de verificar aquellos factores que realmente tienen una relación a nivel causa efecto con la inseguridad; la endogeneidad de otras de las variables señaladas dificulta establecer la direccionalidad de la causalidad, toda vez que pueden ser a la vez causa y efecto, mientras que otros factores explicativos, al estar relacionados tanto con la variable independiente como con la dependiente, actúan como variables confusoras.

CAPÍTULO II. CRISIS DE INSEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

II.1. El contexto 2007-2014

II.1.1. La guerra contra el narcotráfico: el sexenio de Calderón

22 días después de iniciada la Operación Conjunta Michoacán¹⁸, la primera de su tipo, el entonces presidente Felipe Calderón, vestido con chamarra y gorra militar, acompañado de los secretarios que conformaban su gabinete de seguridad¹⁹, rindió tributo a los soldados, marinos y policías, que “*habían logrado detener el avance de la delincuencia en la primera fase de los operativos de seguridad*”. En su discurso señaló que su gobierno estaba decidido a recuperar la paz en toda región de México amenazada por el crimen. Evento que daría inicio a la “guerra” contra el crimen organizado, marcaría el resto de su administración: primero por el mensaje simbólico que enviaba el que un presidente civil se presentará en un evento público utilizando vestimenta militar después de 61 años de que no ocurría así y luego porque en ella delineó, por primera vez, la estrategia que seguiría a lo largo de su gobierno:

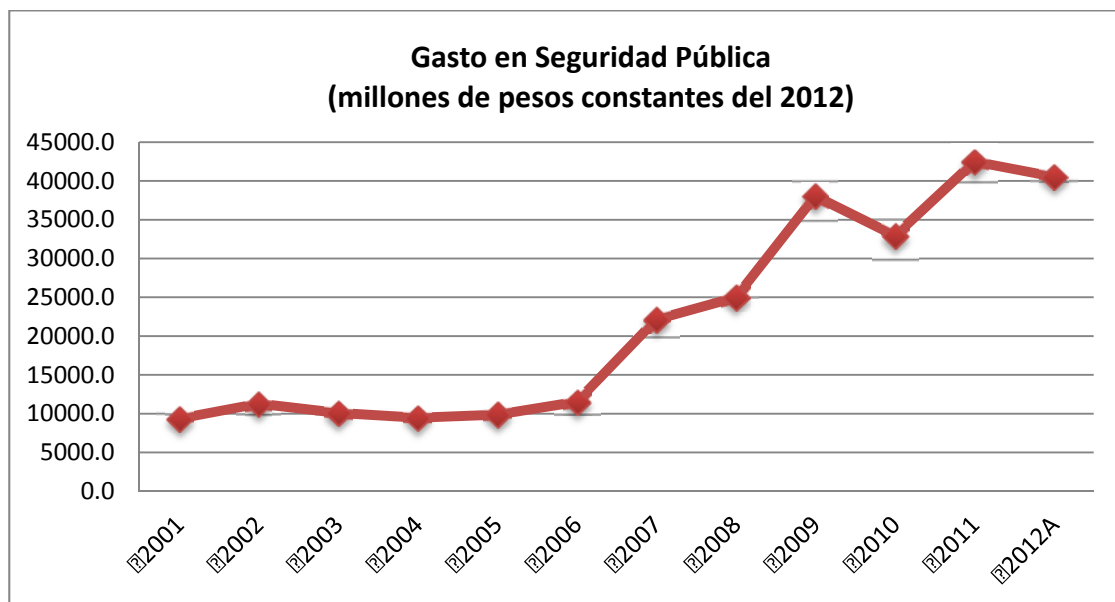
- 1) El involucramiento de las fuerzas armadas, decisión que “*instaló de facto el control militar sobre la seguridad pública del país a través del despliegue de miles de efectivos militares a lo largo del territorio nacional y la sustitución de múltiples titulares de instituciones de seguridad pública, estatales y municipales, por militares en activo o en retiro*”. (CMDPDH, 2015: 5).

¹⁸ El 11 de diciembre de 2006, en la Residencia Oficial de Los Pinos, en conferencia de prensa el gabinete de seguridad anunció la puesta en marcha de la Operación Conjunta Michoacán cuya prioridad declarada era *fortalecer la seguridad de los mexicanos y sus familias en todas las regiones del país*. Se informó el despliegue de más de cinco mil efectivos que desarrollarán actividades de erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas, se buscaba con ella abatir los niveles de violencia alcanzados en esa entidad. *En 2006, Michoacán se había convertido en el estado más violento de México: al cierre de ese año trágico se habían registrado 526 ejecuciones*. (Guerrero, 2012: 25). El 2 de enero de 2007 el Gobierno Federal anuncia la puesta en marcha la llamada Operación Tijuana . <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

¹⁹ Apatzingán, Michoacán, 2 de enero de 2007.

2. La disposición de mayores recursos –materiales, humanos y económicos-²⁰ en el combate a la delincuencia, al respecto un estudio de la Cámara de Diputados mostró que a lo largo de la década del 2000, el presupuesto destinado a la seguridad pública creció en 3.8 veces, al pasar de 13 mil 283 millones de pesos en el 2001 a 50 mil 638 millones diez años después, lo que representó un crecimiento promedio anual de 14.3%²¹. Tan sólo entre 2006 y 2012, los recursos de la Secretaría de Seguridad Pública se incrementaron cada año en 19.7%²².

Gráfica A2



A: Aprobado

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta Pública Federal 2001-2011 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012

²⁰ *Los recursos para la seguridad (...) han tenido un incremento considerable; con ello vamos a intensificar nuestra lucha frontal contra la delincuencia, contra el narcomenudeo, vamos a equipar y a capacitar mejor a nuestros policías e iniciaremos un programa para prevenir las adicciones.* Mensaje de año nuevo 2007 del presidente Felipe Calderón. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/01/mensaje-de-ano-nuevo-2007-del-presidente-lic-felipe-calderon/>

²¹ Elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y el presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

²² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Evolución del Gasto Público por Ramos 2000-2012, actualizado con cuenta pública 2011*, México, 2012.

Por su parte, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, estima que durante el gobierno de Calderón 96 mil elementos militares estuvieron involucrados en tareas de seguridad nacional (CMDPDH, 2015: 6)

3. La promulgación de leyes más rigurosas que *“ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, no que los salven del castigo que merecen”*²³.

Al término de su gobierno el saldo hacia difícil establecer una defensa sólida de la estrategia seguida. Durante el gobierno calderonista, 2006-2012, poco a poco lo que parecía una violencia focalizada en algunas regiones y ciudades del país, se fue extendiendo a todo el territorio nacional, cientos de colonias, barrios y localidades quedaron despobladas, mientras que la población de varias de las más importantes concentraciones urbanas del país se vio sumida en el miedo y el temor al delito.

En este marco, la incidencia delictiva mostró un acelerado crecimiento, el número de homicidios dolosos se incremento año con año hasta alcanzar una cifra estimada de 121 mil muertes, se calcula en 26 mil 121 el número de desaparecidos, doce desaparecidos por cada día transcurrido durante el sexenio²⁴, y un número incuantificable de desplazados, que los cálculos más moderados ubican en 150 mil, las personas obligadas a cambiar su lugar de residencia²⁵, y/o que han tenido que refugiarse en los Estados Unidos, sin que se les reconozca ese estatus; finalmente, miles de personas afectadas sufrieron daño en su salud mental.

Pronto, lo que era una crisis de seguridad se convirtió también en una crisis de derechos humanos. A lo largo del sexenio se hicieron cada vez más recurrentes las denuncias sobre la violación a las garantías individuales. La población presenció con indignación los hechos que vinculaban a las fuerzas armadas en acciones en contra de civiles, *“la entrada del Ejército y la Marina para las tareas*

²³ Periódico La Jornada, 3 de enero de 2007.

²⁴ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/26121-personas-desaparecidas-en-el-gobierno-de-calderon-reporta-segob>

²⁵ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2992145.htm>

*de combate a la delincuencia organizada significó el uso excesivo de la fuerza, que a su vez se ha traducido en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas y tratos crueles*²⁶.

Al respecto, la CMDPDH nos ofrece los siguientes datos: del 2006 al 2014 la *“cndh emitió 56 recomendaciones en relación con la privación del derecho a la vida, que involucraron a 187 víctimas; 31 estaban dirigidas a la Secretaría de Defensa Nacional y 6 la Secretaría de Marina. Así pues, 3 de cada 4 recomendaciones de la cndh relativas al derecho a la vida, en ese periodo, fueron dirigidas a las fuerzas armadas”*. De acuerdo con esta organización civil , estas cifras resultaron alarmantes para el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, al poner de manifiesto las violaciones a derechos humanos cometidas por cuerpos militares (CMDPDH, 2015: 7).

Como consecuencia del contexto referido, el sentimiento de inseguridad e indefensión provocó cambios en las maneras cotidianas de actuar y en los estilos de vida de la población, particularmente en las entidades que se encuentran en una situación de alta exposición a la criminalidad organizada. De acuerdo con los resultados de la ENVIPE 2011 y 2012, en promedio a nivel nacional el 68.0 por ciento de las personas de 18 años o más de edad, declaró sentirse inseguro en su entidad federativa. Mientras que el 76.3 por ciento consideró la posibilidad de ser víctima de un delito²⁷. Circunstancias que afectaron la vida de las comunidades, la convivencia entre sus habitantes, el sentido de pertenencia y la cohesión social.

Entre 2011 y 2012, poco más de la tercera parte de los habitantes del país -34.4 por ciento- declaró haber adoptado cuando menos una medida de seguridad en sus hogares,²⁸. Ello sin contabilizar a las familias que cambiaron de domicilio para residir en fraccionamientos cerrados y con seguridad.

²⁶ Leopoldo Maldonado, abogado del Área de Defensa del Centro de Derechos Humanos, Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/19/calderon-tragedia-derechos-humanos>

²⁷ INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012, 2013 y 2014. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=28009>

²⁸ INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011, 2012, 2013 y 2014

Pero más allá del riesgo que representa la violencia delictiva para la integridad física de las personas y su patrimonio, y de la incertidumbre económica que provoca, hoy es innegable que en muchas regiones del país, la presencia de los grupos criminales ha llegado a cuestionar la gobernabilidad del Estado Mexicano y se constituyó en un asunto de seguridad nacional.

En las entidades, municipios y regiones del país mayormente afectados por la violencia, el crimen organizado ha funcionado como un poder paralelo que además de mantener el control de amplios territorios, asume atribuciones reservadas al Estado como el cobro de gravámenes (derecho de piso, cuotas), la asignación de la obra pública, designación de autoridades, confiscación de bienes privados y generación de empleos, los estados de Michoacán, Guerrero y Tamaulipas han sido un ejemplo de la situación que se describe.

Además de ello, llegó a utilizar tácticas militares basadas en el uso de destacamentos irregulares organizados en pequeños comandos, ataques rápidos y sorpresivos, obstrucción de caminos y avenidas, que le permitieron retar al Estado mostrando recursos operativos y logísticos capaces de estrangular ciudades o porciones de ellas, como ha sucedido en la Zona Metropolitana de Monterrey, en las ciudades de la frontera tamaulipeca, en la Tierra Caliente de Michoacán y Guerrero, y más recientemente en Jalisco, por señalar los casos más renombrados.

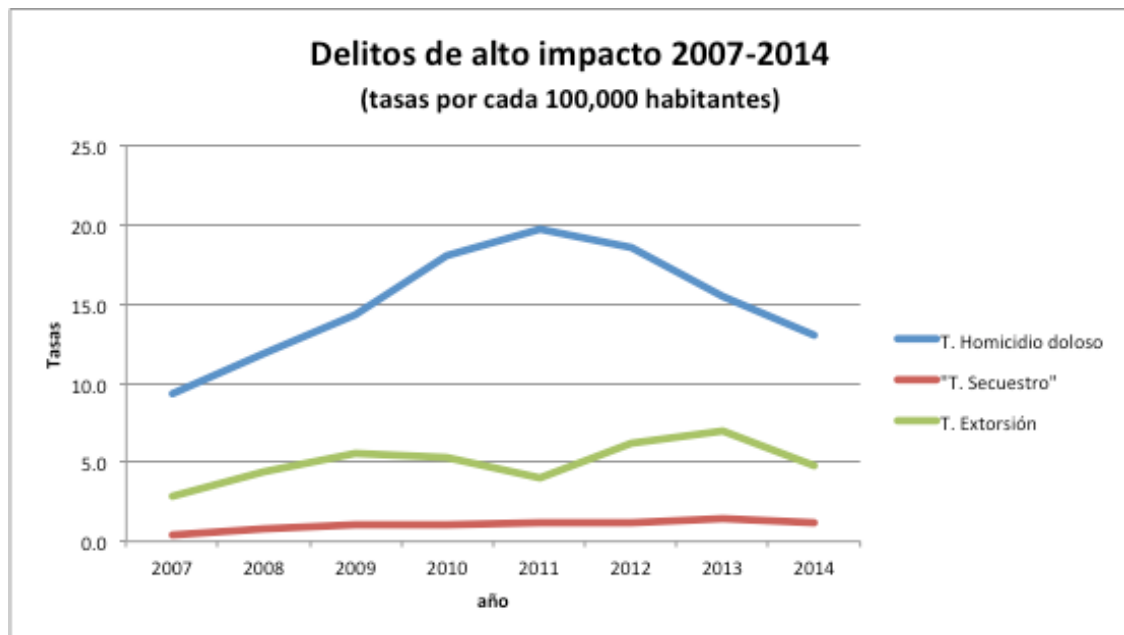
A lo anterior se suma el arraigo y la penetración alcanzada por los grupos delictivos en diversos sectores de la sociedad, ya sea mediante la amenaza, la compra, la apertura de oportunidades y la construcción de alianzas. Particularmente sectores juveniles se han visto atraídos por nuevas expresiones o formas culturales marginales o “subterráneas”, cuya estética propia dan identidad y pertenencia a quienes viven en la inequidad, frustración, desamor y desesperanza, entre otros sentimientos conflictivos. Esta situación ha permitido a los grupos delictivos tener ojos y oídos en diversos espacios que le facilitan obtener información estratégica para su seguridad y para el desarrollo de sus operaciones.

II.1.2 La alternancia y la posibilidad del cambio

Con el Gobierno del Presidente Peña Nieto, el país empezó a observar una disminución en los índices de criminalidad. En 2013 y 2014 los homicidios dolosos sostuvieron la tendencia a la baja que se venía prefigurando desde segundo semestre 2011, año en el que se verificaron cerca de 23 mil homicidios, el doble de los homicidios ocurridos en 2006.

En este año, 2011, el más violento de la administración calderonista, la tasa anual fue de 19.8 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes, mientras que en los dos primeros años de la nueva administración federal dicha tasa se ubicó en 15.3 y 13.1 homicidios, respectivamente. Otros delitos de alto impacto como los secuestros y las extorsiones también observaron un comportamiento a la baja, aunque su caída fue menos pronunciada y se hizo patente hasta el año 2014.

Gráfica A3



Fuente: SESNSP, Incidencia delictiva

La reducción de la incidencia delictiva no permeó por igual en todas las entidades federativas, durante todos estos años hemos presenciado una reconfiguración de la geografía de la violencia como resultado tanto de la lucha

entre los cárteles por el control de las zonas de producción y las rutas de trasiego de drogas, como por el efecto de la acción de las fuerzas de seguridad en contra de ellos. Entidades como Chihuahua, Baja California, Nuevo León, Coahuila y Durango, que constituyeron entre 2007 y 2012, el epicentro de la violencia delictiva, vieron, en los últimos dos o tres años, decrecer sus índices delictivos, para dejar el lugar a estados como Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, que se sostuvieron entre los primeros lugares en inseguridad. Lo mismo sucede con algunas ciudades anteriormente consideradas entre las más inseguras del país.

De acuerdo con la organización Seguridad, Justicia y Paz, en el 2009, trece ciudades mexicanas se encontraban en el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo, el municipio de Juárez ocupaba el primer lugar con una tasa de 229 homicidios por cada 100 mil habitantes, dos años después -2011-, el número de ciudades enlistadas se redujo a nueve, en ese año Juárez descendió al lugar 19, mientras que Acapulco se colocó en la segunda posición mundial. Finalmente, en el 2014, sólo cinco ciudades formaban parte de la lista, Acapulco paso al cuarto lugar mientras que Tijuana volvió a reaparecer en el ranking.

Tabla 4
Ciudades mexicanas en el Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo 2010-2014

2010			2012			2015		
Ciudad	Tasa	Lugar	Ciudad	Tasa	Lugar	Ciudad	Tasa	Lugar
Juárez, Chih.	229.1	1	Acapulco, Gro.	142.9	2	Acapulco, Gro	104.7	4
Chihuahua, Chih.	113.1	2	Torreón (ZM) Coah.-Dgo.	94.7	5	Culiacán, sin.	56.1	17
Mazatlán, Sin.	88.5	8	Nuevo Laredo, Tamps.	72.8	8	Tijuana, BC.	39.1	35
Culiacán, Sin.	87.8	9	Culiacán, Sin.	62.1	15	Victoria, Tamps.	30.5	46
Tepic (ZM), Nay.	79.9	13	Cuernavaca, Mor.	56.1	18	Obregón, Son.	28.3	50
Durango, Dgo.	78.3	14	Juárez, Chih.	55.9	19			
Torreón, Coah.	68.3	17	Chihuahua, Chih.	43.5	32			
Tijuana, BC.	52.6	21	Victoria, Tamps.	37.8	36			
Acapulco, Gro.	51.4	23	Monterrey, (ZM) NL.	30.8	47			
Reynosa, Tamps.	35.7	34						
Nuevo Laredo, Tamps.	35.1	36						
Cuernavaca, Mor.	34.5	38						
Matamoros, Tamps.	28.0	43						

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo.

A pesar de las expectativas de cambio, el gobierno de Peña Nieto continuó con los mismos parámetros que caracterizaron la estrategia de combate al crimen organizado implementada por su antecesor, de tal suerte que son más las líneas de continuidad que de ruptura existentes entre las dos administraciones. La persistencia en el uso de las fuerzas armadas en el combate al crimen

organizado, ha constituido, en ambos gobiernos, el eje articulador de la política de seguridad. Aunque, es innegable también la existencia de algunas diferencias, entre ellas:

La centralización y el control de la política seguridad en manos de la Secretaría de Gobernación, cuyo propósito fue abatir el conflicto, la descoordinación y la superposición de acciones entre las diferentes agencias federales involucradas en el tema de seguridad, con el fin de brindar coherencia a la estrategia, colocando a las distintas áreas bajo un solo mando político, el del titular de la SEGOB, a la vez que buscaba propiciar una mayor coordinación de la federación con los gobiernos estatales y municipales también representaba una respuesta a los cuestionamientos ciudadanos sobre la militarización de la política de seguridad pública.

La comunicación es otro de los ámbitos que marcan una distancia entre los gobiernos de Calderón y el de Peña Nieto. Desde el inicio, el gobierno actual se propuso un cambio tanto en la cobertura como en la narrativa del tema de seguridad. De un día para otro, la seguridad dejó de tener en los medios la preponderancia que había alcanzado anteriormente, a la par de ello, desaparecieron los partes de guerra que caracterizaron la comunicación en el gobierno de Calderón:

Con toda probabilidad, no estamos ante un fenómeno de censura sistemática. Más bien, el mutismo periodístico es resultado de una decisión consciente del gobierno de bajarle los decibeles al combate a la delincuencia. Salvo excepciones notables, los detenidos por las fuerzas federales no son presentados ya ante los medios. Los capos, lugartenientes y sicarios han desaparecido del lenguaje oficial. No más referencias a los alias (...). La información se ha tornado burocrática y escasa: Prácticas agradecibles y perturbadoras a la vez: (casi) nadie extraña el estrépito calderonista, pero el silencio abrumba en un país aún repleto de muertos y matones. (Hope, 2013: 16)

Sin embargo, ni la disminución observada en el número de delitos ni el cambio en la estrategia de comunicación fueron suficientes para atenuar la percepción de inseguridad prevaleciente entre la población que continuó permaneciendo

alta durante 2013 y 2014²⁹. “En general, entre los ciudadanos, permaneció un sentimiento colectivo de abandono e indefensión, toda vez que las acciones y políticas empleadas por los distintos órdenes de gobierno para hacer frente a la crisis de seguridad, continuaron siendo percibidas como poco efectivas” (CESUP, 2015:).

II.1.3 La emergencia de la prevención social

La prevención es también un factor de distanciamiento entre las administraciones de Calderón y de Peña Nieto. Hasta antes del 2010, la prevención era vista principalmente como un componente marginal y subordinado de la política de seguridad que tenía en la disuasión del delito su propósito principal³⁰. A partir de ese año, inicia el proceso que llevó a reformular el problema de seguridad, permitiendo dejar atrás su comprensión como una disfuncionalidad social que concibe al delito como expresión de conductas desviadas o alejadas de las normas sociales aceptadas e institucionalizadas (Merton y Nisbert, 1961: 128), para pasar a concebirlo como un fenómeno social complejo. Hecho que favoreció el cambio de paradigma de la prevención del delito a la prevención social.

Diversos factores intervinieron en éste cambio de perspectiva, entre los más importantes se encuentra la manera en que se formuló el problema y se etiquetó la respuesta, “*guerra contra el narcotráfico*”, término que resultó profundamente controversial y concitó una fuerte oposición a la estrategia gubernamental ante los elevados costos sociales y económicos, que resultaban

²⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2013 y 2014 (INEGI), en esos años en promedio siete de cada diez habitantes de 18 años o más de edad declaró sentirse inseguro en su entidad federativa de residencia, mientras que cerca de ocho de cada diez reconocieron la posibilidad de ser víctimas de un delito.

³⁰ La prevención del delito tiene sustento en el derecho penal, el cual en esencia representa una de las formas de control social tradicional, cuyo funcionamiento inicia una vez que se cometen las conductas ilícitas. Sin embargo, esta forma de control solamente tiene sentido en la medida que se le considere como la última ratio, presente una vez que se han agotado las acciones de otras instituciones cuya tarea es desarrollar otros mecanismos que desplieguen controles sociales sin afectar la libertad de las y los individuos (económicas, culturales, educativas, etcétera). La realidad es que el sistema penal, como afirma Hassemer, Winfried (1993) se ha transformado en un medio de dirección social, 7 el cual ha dado pie a costos sociales importantes como la vulneración de derechos fundamentales, procesos penales que no llegan a sentencia por deficiencias en su integración o una elevada cifra negra de delitos en general; solo por mencionar algunos.

injustificados para amplios grupos de la sociedad, y que no estaban dispuestos a pagarlos. (Nelson, 1993)

La saturación y manejo del tema en los medios de comunicación, es decir la política mediática adoptada, alentó el rechazo y la oposición a la estrategia planteada. Las noticias e imágenes cotidianas de enfrentamientos y muertes no producían concesos o más bien lo hacían en contra, a la par que incrementaban la percepción de inseguridad entre la población y la creencia de que la estrategia adoptada estaba fracasando, factores que abonaron el terreno para la introducción del paradigma de la seguridad ciudadana y la prevención social de las violencias.

Ambiente de descontento que fue aprovechado por personas y organizaciones de diversos ámbitos y espacios (investigadores, funcionarios públicos, líderes de opinión, representantes del Congreso, y miembros de las organizaciones civiles, además de expertos de organismos internacionales) opuestas a la política unilateral de combate al crimen organizado, para conformar de manera informal, una coalición promotora que a contracorriente enarboló un enfoque novedoso del problema, orientado a la atención de las causas de la violencia y no sólo al combate de sus manifestaciones. La cabeza de esa coalición informal fue, en primera instancia, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Rápidamente dicha coalición logró llevar a la práctica sus propuestas: ocupó el Centro Nacional de Prevención del Delito, área desde la cual diseñó los lineamientos de la incipiente política nacional de prevención social; mientras que la Cámara de Diputados disponía una partida específica de recursos para fondear los proyectos de intervención preventiva con base en un catálogo de actividades, otorgándole así disponibilidad presupuestal a la política (*policy*), a la vez que legislaba para dotarla de un marco jurídico -Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia- que le diera certidumbre y permanencia como una obligación del gobierno; las organizaciones civiles, por su parte, se movilizaban para presionar por el cambio de estrategia y en favor

de las políticas preventivas: intelectuales, activistas y expertos de dentro y fuera de la academia, ocupaban los medios de comunicación cuestionando la estrategia seguida y planteando una vuelta de tuerca; mientras que algunos funcionarios de los gobiernos locales realizaban esfuerzos similares en sus estados y municipios. (Méndez, 2014-2015)

Una vez resuelta la elección presidencial, las distintas expresiones de la coalición promotora realizaron en forma separada encuentros (lobby) con el equipo de transición, como resultado el Presidente Peña Nieto, colocó a la prevención como una de sus principales prioridades: “... *el delito no sólo se combate con la fuerza. Es imprescindible que el Estado emprenda un esfuerzo integral para reconstruir el tejido social*”.³¹ Hecho que le otorgó una dimensión y espacio propio, a la política de prevención, para ubicarla entre los temas prioritarios de la agenda gubernamental, con lo que se avanzó en su proceso de institucionalización.

En este marco, el gobierno federal se dio a la tarea de formular el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred), en un contexto de amplio debate sobre los orígenes de la violencia criminal que enfrentaba el país y sus impactos sobre la convivencia y la cohesión social. Entre las principales causas que la literatura asocia a la inseguridad se encuentran las siguientes:

II. 2. La inseguridad y sus fuentes

II.2.1. Inseguridad urbana

El explosivo crecimiento urbano observado en los países latinoamericanos durante el siglo pasado, es una de las explicaciones más extendidas sobre la inseguridad y la criminalidad en América Latina y por tanto en México. Argumento que constituye una obviedad, toda vez que la concentración en las ciudades de la población y de la riqueza generada por las actividades

³¹ Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto a la Nación, 1 de diciembre de 2012.

industriales y de servicios hacen de ellas espacios privilegiados para la proliferación de actividades delictivas. A simple vista la fórmula parece inobjetable, sin embargo frente a la conformación diversa que caracteriza a México, no es posible establecer una correspondencia entre el grado de urbanización y la incidencia delictiva.

“Los índices nacionales de delincuencia frecuentemente ocultan grandes variaciones en sus regiones y ciudades. Por lo general se asume que las grandes ciudades tienden a tener niveles más altos de delincuencia y victimización, pero este no es necesariamente el caso. No existe una correlación clara entre la población de la ciudad y los niveles de homicidio en las ciudades por ejemplo.

En América latina se encontraron tasas más altas de homicidio en pueblos y ciudades más pequeñas, las cuales están creciendo a un ritmo más rápido que los grandes conglomerados urbanos”. (CIPC, 2010: 23-24)

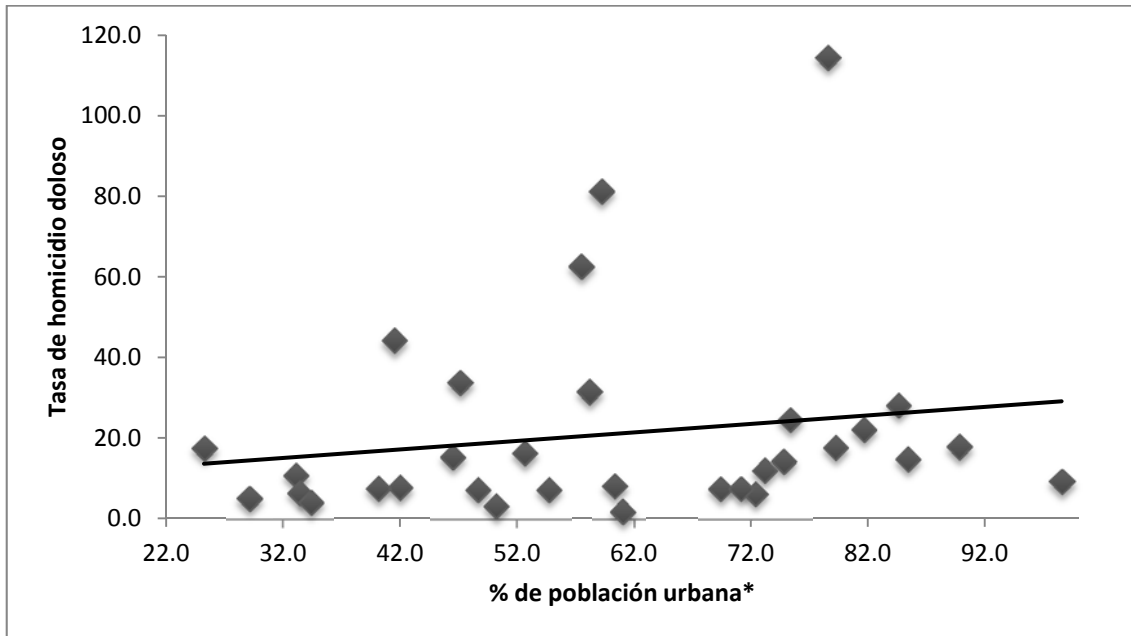
Aquí algunos datos: en 2010, año en que la violencia se encontraba en crecimiento y mostraba niveles agravados en algunas regiones del país, las trece entidades federativas que presentan un factor de urbanización por encima del promedio nacional, concentraron el 63.1 por ciento de la población urbana de todo el país, alrededor de 44.3 millones de personas, y el 51.7 por ciento de los homicidios dolosos denunciados ese año que en total sumaron 20,680; mientras que las diecinueve entidades con menor grado de urbanización³², cuya población residente en localidades urbanas se ubica por debajo de la media nacional, agruparon el 36.9 por ciento de la población urbana (25.9 millones de personas) y registraron 9 mil 981 homicidios dolosos, el 48.3 por ciento del total.

Vista más a detalle esta relación, encontramos que existen grandes diferencias a nivel de entidades federativas, por ejemplo la Ciudad de México, estado-ciudad, con el 98.6 por ciento de su población viviendo en el casco urbano, presentó un grado de inseguridad muy bajo, medido por la tasa de homicidios dolosos. Por su parte, el estado de Michoacán con 43.6 por ciento de población urbana, muestra un grado de inseguridad que supera en 6 puntos porcentuales

³² Entidades federativas que presentan una mayor ruralidad.

la tasa de homicidios observada en el Distrito Federal, por su parte el estado de Guerrero con tan sólo el 41.5 por ciento de su población viviendo en ciudades, presentó en 2010, un nivel de violencia superior al observado en Baja California, entidad en la que la población en localidades urbanas asciende al 84.6 por ciento del total. (Ver cuadro A1)

Gráfica A4
Grado de urbanización y homicidios dolosos, 2010



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 2010
* población que habita en localidades mayores a 15 mil habitantes como porcentaje de la población total estatal

De cualquier manera, es necesario reconocer que la inseguridad urbana es grave, *“porque -bajo cualquier estándar- tenemos una alta proporción de la población en nuestras ciudades que ha sido víctima de la criminalidad”* (Vilalta, 2011: 210). En este sentido el noveno levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)³³ realizada por el INEGI en septiembre de 2015, reportó que en el año 2014, el 69% de la población de 18 años y más

³³ Las ciudades objeto de la encuesta son una por entidad federativa y corresponden a las capitales de 25 estados, a las que se incluyen 6 ciudades seleccionadas de 100 000 habitantes y más de los seis estados restantes (Tijuana, Baja California; León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Cancún, Quintana Roo; Tampico, Tamaulipas y Veracruz, Veracruz) y el Distrito Federal. (INEGI, 2015)

que reside en una localidad urbana consideró que vivir en su ciudad es inseguro.³⁴

Al respecto surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué factores y dinámicas están propiciando que las ciudades, surgidas en sus inicios como refugio frente a las amenazas externas, sean hoy inseguras?, ¿Por qué las ciudades y entidades federativas paradigma del desarrollo nacional, que cuentan con mayor desarrollo económico; estructura productiva sólida y diversificada con alto grado de industrialización y fuertemente articuladas al mercado mundial; niveles de ocupación cercanos al pleno empleo y mayores ingresos per cápita; escolaridad de la población más elevada y mejores índices de desarrollo humano, han padecido contextos de inseguridad elevada o extrema?

Aunque no es el objeto de la presente investigación resolver tales interrogantes, es conveniente presentar una aproximación de las explicaciones que la literatura plantea al respecto. Una de ellas puede encontrarse en la configuración de las ciudades. En menor o mayor medida, las ciudades del país viven procesos de segregación social, económica y cultural, que tienen impactos profundos sobre la convivencia y la cohesión social.

Procesos que responden, a la dinámica del poblamiento de las ciudades (tamaño, densidad, ritmo de crecimiento) observado a partir de la segunda mitad del siglo XX, que con mucho rebasó los recursos del territorio y la capacidad de la propia ciudad y de sus autoridades para ofrecer oportunidades de desarrollo y vida digna a los crecientes flujos de población provenientes del campo, así como a la poca calidad en la planeación, el diseño y la gestión urbana que favorecieron la conformación de entornos espacialmente deteriorados y socialmente en descomposición, que han representado focos

³⁴ Sin embargo, la inseguridad no es exclusiva de las ciudades, constituye un fenómeno que con diversas intensidades y manifestaciones, se encuentra presente en todo el territorio nacional. Igual que en los grandes centros metropolitanos, en las ciudades medias y pequeñas, así como en las localidades y municipios rurales -ya sean de agricultura comercial o zonas de pobreza lacerante-, la inseguridad es una constante. La diferencia entre las zonas urbanas y las rurales, entre las grandes y pequeñas localidades es de visibilidad.

para el crecimiento de las actividades delictivas (Incide social, CONAVIM, 2011: 14).

Como consecuencia de este proceso, la fisonomía de las principales ciudades del país se vio alterada con la emergencia de infinidad de barrios marginados, periféricos y segregados, habitados por pobladores de

escasos recursos. Asentamientos, dónde la presencia de las instituciones del Estado es débil o prácticamente inexistente y su capacidad para proporcionar a la población los servicios públicos esenciales -agua, electricidad y drenaje-, y para brindar educación y atención a los grupos vulnerables es nula o insuficiente.

Barrios en los que el Estado también ha sido inoperante a la hora de garantizar la seguridad jurídica y física de sus moradores, además de que en ellos, las relaciones entre las autoridades y los habitantes, marcada por el abandono, la corrupción y los abusos, han propiciado una mayor desconfianza de la población hacia las instituciones -principalmente las encargadas de proporcionar seguridad y justicia-, que erosionan la legitimidad del orden civil, económico, político y público. (BID; 2008: 4 y 5)

Detrás de la fragmentación social y espacial de las ciudades se han encontrado siempre presentes dos tensiones: la primera, se construye entre la visión mercantil del desarrollo urbano y el interés público, contradicción de la que emerge una lucha constante por la posesión, apropiación y propiedad del suelo urbano y de las edificaciones que en él se asientan; mientras que la segunda, se hace presente a la hora de resolver entre la necesidad de dar viabilidad a la ciudad y a sus actividades, y el “*derecho a decidir*”³⁵ que reclaman los habitantes para definir la ciudad en la que desean vivir.

³⁵ El Derecho a la Ciudad considera al territorio de las ciudades y su entorno rural como un espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos. Razón por la cual *incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.* (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Art. 2. http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

Del modo en cómo se resuelven estas contradicciones, tanto en el tiempo como en el espacio, depende la capacidad de las ciudades para generar procesos de inclusión o de exclusión social, toda vez que la fractura social y cultural que acompaña al modelo predominante de ciudad, favorece el alzamiento de muros físicos e imaginarios que restringen la capacidad de los habitantes para verse, reconocerse y pensarse como pares, vecinos o conciudadanos. Provocando una creciente conflictividad social que tiende a traducirse en violencia e inseguridad.

Una segunda explicación tiene que ver con la capacidad mostrada por sus gobernantes para gestionar los problemas de la ciudad y su habilidad para regular los conflictos: *“la violencia de la ciudad no es reflejo de su dimensiones, sino de su capacidad de gestión en los temas de seguridad y su capacidad de regular los conflictos, entre otros factores”* (Onu-habitat, 2010: 18).

Gobernar hoy no es igual que antes. El contexto ha cambiado, los gobiernos, sin importar su nivel, son hoy más débiles que en el pasado. En el centro de su fragilidad se encuentra el cuestionamiento de su legitimidad, derivado de la menor disposición de recursos para atender las necesidades de la población, de los cambios en los ambientes externos como consecuencia de la globalización, de la menor capacidad de control sobre la economía y de la emergencia de una sociedad más participativa, organizada y crítica.

Como consecuencia, surgen *redes de política* que agrupan a varios actores – sociales, económicos y/o políticos-, en coaliciones de intereses cada vez más poderosas y que constituyen serios contrapesos a las jerarquías del viejo orden institucional. Actores cada vez más reacios a ajustarse a los intereses y objetivos de los gobiernos, lo que abre espacios para el desencuentro y el conflicto. (Pierre y Peters, 2000; Stocker,)

Frente a esta circunstancia, la arquitectura actual de los gobiernos locales, pensada para gestionar las necesidades surgidas de concentraciones poblacionales no mayores a los quinientos mil habitantes, resulta inoperante para brindar solución a los problemas urbanos cada vez más complejos y

generar los consensos necesarios para su atención, la vieja estructura jerárquica y vertical que aún prevalece y la visión patrimonial del poder que la acompaña, entra en constante contradicción con la emergente horizontalidad (democratización) en las relaciones entre sociedad-gobierno, que desde la década de los años ochentas se viene instalado paulatinamente en el país.

II.2.2. Pobreza y desigualdad

La pobreza, la desigualdad y la marginación son señaladas como las principales causas de la violencia delictiva, sin embargo, muchas de las veces son usadas sin establecer la diferencia conceptual entre estas categorías socioeconómicas³⁶, hecho que puede generar confusiones. El Pronapred refiere que:

“El grado de marginación presente en las regiones del país puede inducir al aumento de la violencia y la delincuencia, sobre todo en aquellas localidades en donde existen elevados niveles de desigualdad social y falta de acceso a oportunidades laborales, incrementando los problemas de ingreso y de mala calidad de vida de las personas, lo que podría ocasionar que éstas procuren su subsistencia a través de medios alternativos, ilegales o precarios.” (Pronapred, 2014)

Los resultados promedio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011-2014, colocan a la pobreza en el segundo lugar entre las principales causas de inseguridad mencionadas por la población mayor de 18 años, sólo ubicada por debajo del desempleo.

³⁶ El concepto de pobreza ha venido evolucionando para dejar de estar asociado únicamente con el ingreso de las personas y las familias y luego con el acceso a necesidades básicas, hasta llegar a una definición multidimensional, en la que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Mientras que la desigualdad económica se relaciona con las diferencias en los niveles de ingreso de la población. Entre mayor es la brecha entre los ingresos de los más ricos y el de los más pobres mayor es la desigualdad. Por su parte, la marginación de acuerdo con el Conapo, se concibe como un problema estructural de la sociedad, en donde no están presentes ciertas oportunidades para el desarrollo, ni las capacidades para adquirirlas, es entendida entonces como el conjunto de problemas (desventajas) sociales de una comunidad o localidad y hace referencia a grupos de personas y familias.

Tabla 5
Percepción sobre las principales causas de inseguridad
2011-2014

Causas	Promedio (%)
Desempleo	41.6
Pobreza	36.4
Droga	34.6
Corrupción	30.8
Desintegración familiar	22.4
Delincuentes sin castigo o poco severo	22.1

Nota 1: La pregunta indagó sobre las tres principales causas de la delincuencia; los datos se presentan por la frecuencia de las menciones sin el orden. A nivel nacional 78 865 134 casos mencionan tres, 223 232 dos y 119 361 sólo una.

Nota 2: Los informantes pueden declarar más de una causa de inseguridad y los relativos se calculan con respecto al total nacional.

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad ENVIPE 2011,2012, 2013 y 2014.

Si bien es cierto que en la opinión pública, la relación pobreza e inseguridad constituye un referente común, no es así en los estudios especializados que refieren no encontrar una relación causal clara entre ambas variables, *“En la relación entre distribución socioeconómica y criminalidad, la pobreza no tiene un signo claro...”* (Onu-habitat, 2010: 19-20). Lo mismo puntualiza el PNUD, 2013, al referir que *“la relación entre ésta (pobreza) y altas tasas de homicidio en términos comparativos no parece obedecer a ningún patrón”* (PNUD, 2013: 17)

Por el contrario, la mayoría de los estudios importantes *“han destacado una gran relación de causa a efecto entre los niveles de desigualdad de ingresos y los delitos contra la propiedad”* (CIPC, 2010: 24); *“más que la pobreza es la desigualdad en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos la que genera mayor violencia”* (Arraigada y Godoy, 2013:). Por su parte, Onu-habitat, considera que las ciudades latinoamericanas se encuentran entre las más desiguales del mundo, en ellas las inequidades se han incrementado y endurecido, razón por la cual en las *“ciudades altamente desiguales y con*

problemas de pobreza endémica, se crean conflictividades y fracturas urbanas, tensión política e inseguridad” (Onu-habitat, 2009).

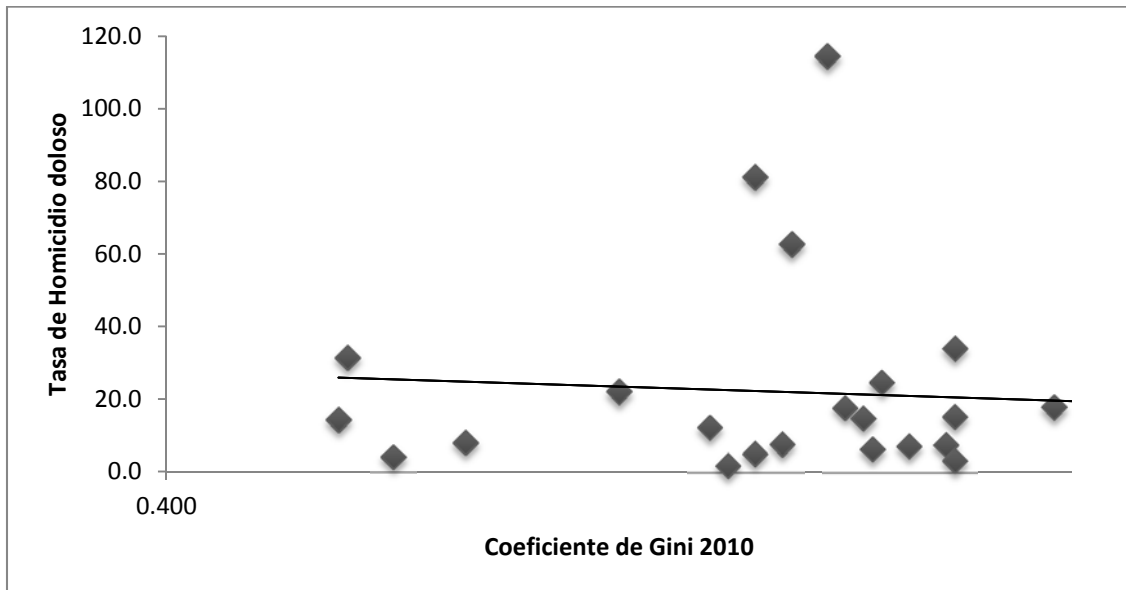
En general, los estudios especializados esperan encontrar en la realidad una proposición como la siguiente: entre mayor sea la desigualdad económica (de ingreso) en una sociedad, mayores serán también las tasas de criminalidad. Sin embargo, para el caso mexicano, dicha relación no parece tener una direccionalidad clara. En México, la desigualdad de la riqueza medida por el Coeficiente de Gini³⁷ es alta y tiene un comportamiento homogéneo en todo el territorio nacional, lo que determina que las diferencias a nivel subnacional, no sean contrastantes entre una entidad federativa y otra. La distancia, en 2010, entre el estado más desigual –Chiapas- y el menos desigual –Colima- es de apenas poco más de una décima (0.121)³⁸. Razón por la cual, en el caso mexicano, la desigualdad en la distribución de los ingresos de la población no permite explicar la inseguridad y sus comportamientos diferenciados a nivel subnacional³⁹. (Ver Cuadro A2)

³⁷ Coeficiente de Gini: mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

³⁸ CONEVAL. Cohesión social por entidad federativa, 2010.

³⁹ El coeficiente de correlación entre desigualdad de ingreso medida por el coeficiente de Gini y la inseguridad medida por la tasa de homicidios dolosos 2010 es de -0.103

Gráfica A5
Coeficiente de Gini y homicidios dolosos, 2010



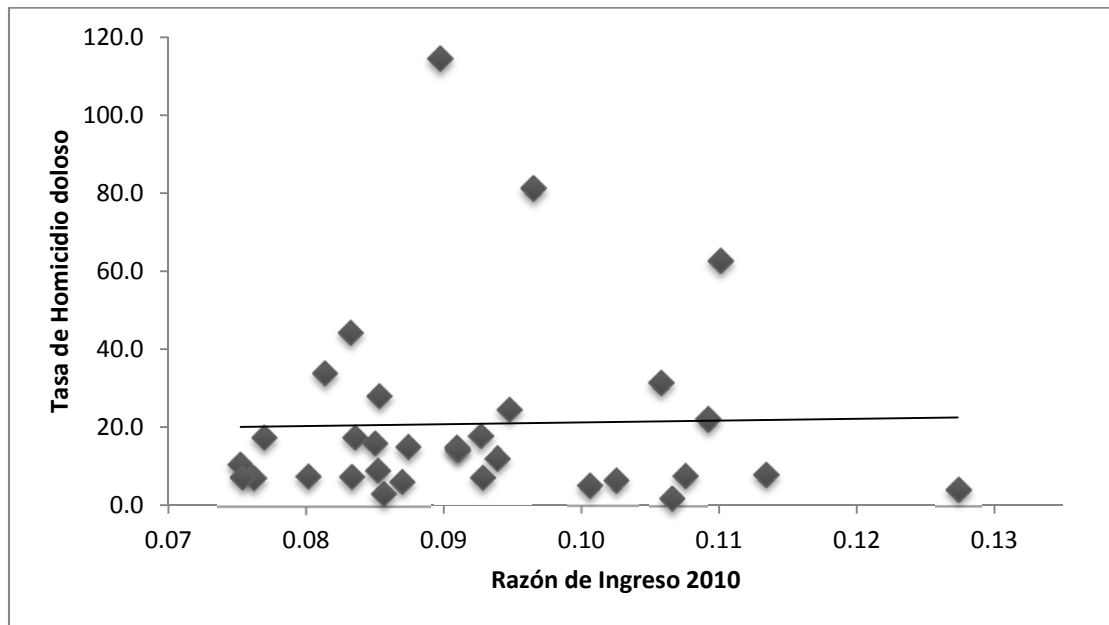
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010, y SESNSP. información de incidencia delictiva 2007-2014

La Razón de Ingreso⁴⁰, es otro indicador de desigualdad económica desarrollado por el CONEVAL, el cual permite conocer la brecha existente entre los ingresos de las personas en pobreza extrema respecto al de las personas no pobres y no vulnerables. Sin embargo, en un país como México en el que la desigualdad es tan semejante, tampoco es posible observar una correlación que permita inferir que existe mayor inseguridad en aquellas entidades federativas donde la distancia entre el ingreso de los más pobres con respecto del que obtienen los no pobres es mayor y viceversa⁴¹. (Ver Cuadro A3)

⁴⁰ Se determina como el cociente del promedio del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza extrema respecto al promedio del ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable.

⁴¹ La correlación entre la razón de ingreso 2010 y los homicidios dolosos 2010 es de 0.023.

Gráfica A6
Razón de Ingreso y homicidios dolosos, 2010



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL elaborada con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010, y SESNSP. información de incidencia delictiva 2010

La escasa variabilidad observada por Entidad Federativa en el *Coeficiente de Gini* como en la *Razón de ingreso*, restan a la desigualdad económica, como variable independiente, capacidad para explicar el fenómeno de la inseguridad y sus diferentes intensidades observadas a nivel subnacional. Sin embargo, podría argumentarse que existe un problema de agregación, razón por la cual hay que cambiar el foco del análisis hacia los ámbitos locales: municipio o ciudad, toda vez que en ellos es dónde se puede expresar con mayor nitidez la correlación desigualdad-inseguridad. Sin embargo, los datos muestran un comportamiento distinto al esperado.

Si analizamos la relación existente entre desigualdad e inseguridad en las diez ciudades mexicanas que aparecen en el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo (2015)⁴², elaborado por la organización Seguridad, Justicia y Paz, encontramos que todas estas ciudades muestran una desigualdad del

⁴² El informe 2015 presenta los resultados de un año antes: 2014

ingreso media –bastante homogénea entre ellas-, pero en contraparte observan niveles de violencia elevados, aunque fuertemente diferenciados a su vez⁴³.

Tabla 6
Desigualdad del ingreso y violencia, según
ciudades seleccionadas

Municipio	Coefficiente de Gini, 2010	Tasa de Homicidios, 2014 _1/
Acapulco, gro.	0.444	104.2
Culiacán, Sin	0.437	42.2
Juárez, Chih.	0.419	39.9
Obregón, Son.	0.421	37.7
Nuevo Laredo, Tamps.	0.413	34.9
Victoria, Tamps.	0.458	33.9
Chihuahua, Chih.	0.422	33.3
Tijuana, B.C.	0.438	29.9
Torreón, Coah.	0.452	27.8
Cuernavaca, Mor.	0.457	25.5

_1/Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes habitantes

Fuente: CONEVAL. Indicadores de Cohesión social, según municipio México 2010 Seguridad, Justicia y Paz. Ranking de las 50 ciudades más violentas del Mundo

Hasta este punto, con los indicadores disponibles -Coeficiente de Gini y Razón de ingreso- sólo es posible afirmar que dada su escasa variabilidad, no es viable verificar –estadísticamente- la existencia de una relación causal entre desigualdad económica e inseguridad. Sin embargo, ello no es suficiente para negar la presencia de esa relación, bastaría una sola observación en contrario (contra ejemplo), para inferir lógicamente que al menos, en algunos casos, la inseguridad tiene en la desigualdad económica o del ingreso una de sus principales fuentes (teoría de la falsación de Popper).

⁴³ Es decir, se observa una insuficiente variabilidad en la variable explicativa-desigualdad- y una mayor variabilidad en la variable dependiente –inseguridad-.

Es innegable que México es un país profundamente desigual. Que la desigualdad va mucho más allá de las disparidades en la distribución del ingreso e incorpora factores de carácter social y cultural. También es cierto, que la relación entre la desigualdad y los niveles de inseguridad resulta poco clara y por ende difícil de interpretar. Al respecto el PNUD, 2013, señala que *“la evidencia analizada matiza la hipótesis de causalidad entre las variables económicas (pobreza, desigualdad y empleo) y la actividad delictiva, -para entonces sugerir- que la relación entre ambas es más compleja de lo que se puede intuir a primera vista”* (PNUD, 2013: 17).

Un Ejemplo de esta desigualdad, que puede hacerse extensivo a toda la frontera norte, es el caso de Matamoros, Tamaulipas, una de las cinco ciudades mexicanas más importantes en migración nacional e internacional. Se trata de un municipio-ciudad, toda vez que el 92.0 por ciento de su población vive en la zona urbana.

Junto con Brownsville, Matamoros conforma la tercera conurbación binacional, después Ciudad Juárez, Chihuahua-El Paso Texas y Tijuana, Baja California-San Isidro/San Diego, California. Todas son “ciudades espejo” una de la otra⁴⁴ en las que la coexistencia geográfica, los intercambios económicos y la interacción de sus habitantes establecen *“una relativa complementariedad entre recursos y demanda de satisfactores más allá de las barreras nacionales, que no supone la eliminación de las características regionales, sino su reafirmación”* (Amaral, 2007: 55).

Al igual de lo que sucede en el resto de las ciudades de la frontera entre ambos países, Matamoros y Brownsville constituyen un espacio de cambio y transformación en el que confluyen dos mundos y dos culturas distintas, formando un *“espacio binacional en el que el mercado laboral texano traspasa la frontera y atrae para dar ocupación a miles de mexicanos dentro de su historia, la vida de sus emigrantes se extiende más allá de la línea internacional,*

⁴⁴ Concepto geográfico aplicado a localidades urbanas contiguas, separadas por un límite administrativo nacional y/o internacional, cuyas interrelaciones, económica, política y social presentan un grado de complementariedad; (Reyes y otros, 2001)

en un proceso ampliado que sigue siendo rasgo fundamental en las relaciones entre los dos países” (Amaral, 2007: 55).

En ese contexto, a lo largo de varias décadas, incluso siglos, numerosas familias matamorenses o fronterizas en una perspectiva más amplia, construyeron sólidos vínculos familiares, laborales y económicos con la población de los Estados Unidos. Familias cuyos miembros cuentan con la doble nacionalidad, hablan el idioma inglés, tienen documentos para internarse legalmente en el país vecino y disponen de propiedades e inversiones en él, en contraparte, muchas otras familias de mexicanos que viven en Matamoros nunca han cruzado la frontera, no conocen la ciudad de Brownsville, no hablan el idioma inglés y carecen de los documentos para trabajar o transitar legalmente por él.

Este fenómeno constituye un factor de diferenciación y exclusión social, así como una muestra de las desigualdades que prevalecen en la frontera norte del país, de un lado, se conformó un sector de la sociedad integrado a la dinámica económica binacional, que goza de las prerrogativas del mundo globalizado, del otro lado, se encuentran las clases medias bajas, los trabajadores de la maquila y aquellos que se desempeñan en la economía informal, que sirven a la economía global, pero que se encuentran excluidos de sus beneficios.

II.2.3. Desarrollo económico, desempleo e informalidad laboral

El empleo, particularmente la falta de él, constituye una de las principales causas esgrimidas para explicar el contexto de inseguridad que enfrenta el país. Incluso, algunas teorías criminológicas relacionan la actividad delictiva y la violencia con el desempeño de la economía, del empleo y del ingreso⁴⁵ (PNUD, 2013). Desde la perspectiva ciudadana, el desempleo es la primera causa de la violencia y la inseguridad que enfrenta el país (Ver tabla 3). Para otros los resultados negativos de diversos indicadores económicos *“indican que los*

⁴⁵ *“... la predicción de varias teorías criminológicas (Merton 1938; Cloward y Ohlin 1960; Agnew 1992) apuntaría hacia una disminución de los indicadores del delito y la violencia en América Latina, ya que han mejorado los factores socioeconómicos asociados a ellos -crecimiento económico, reducción de la pobreza y del desempleo-. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario: los delitos y el homicidio han aumentado”.* (PNUD, 2013: 15)

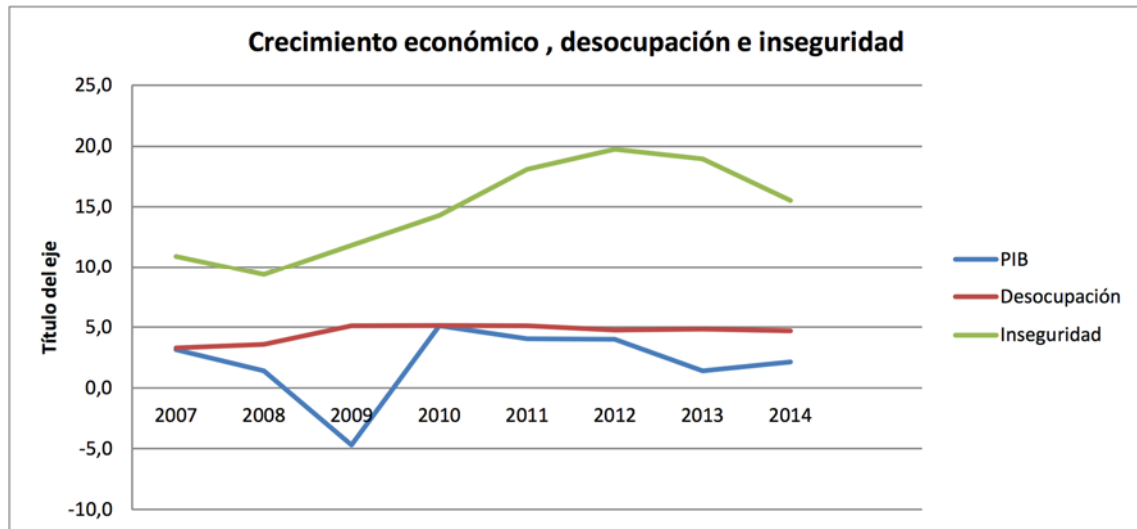
delitos (...) aumentan durante las recesiones económicas y disminuyen con el mejoramiento de la economía” (CIPC, 2010:25).

El empleo es una variable estrechamente vinculada al comportamiento de la economía: “... *si bien el crecimiento económico en general está asociado a la creación de empleo, la evolución y el tipo de empleo que genere la economía también tiene consecuencias importantes en el desarrollo económico*” (BID, 2015: 32). La composición del empleo -formal e informal- determina el tipo y características del mercado de trabajo, además de que, la cantidad y calidad de los empleos generados repercuten en los niveles de bienestar de la población trabajadora y sus familias, toda vez que tienen efectos sobre la pobreza, la desigualdad y el aseguramiento frente a diversos riesgos. (BID, 2015).

A diferencia de lo sucedido en América Latina que observó “*una etapa marcada por un crecimiento económico sustantivo y avances notables en materia de generación de empleo*” (BID, 2015: 32), además de la ampliación de las clases medias, en México, la economía mostró entre 2006 y 2014 un comportamiento errático marcado por subidas y caídas que dieron como resultado un crecimiento económico insuficiente del 1.7 por ciento promedio anual; mientras que la tasa de desocupación mostró un incremento que se prolongó hasta 2009, año en el que se estabilizó en niveles del 5.0 por ciento. Aún con esas diferencias, tanto México como la Región latinoamericana vieron crecer sus niveles de inseguridad y violencia⁴⁶. En México, la inseguridad, medida por la tasa de homicidios dolosos, creció año con año hasta llegar a su nivel más alto en el 2012, año en el que se cometieron 14,975 homicidios dolosos, 19.8 homicidios por cada cien mil habitantes, iniciando a partir de aquí su gradual descenso. (Ver Cuadro A4)

⁴⁶ Aunque -en América Latina- se ha producido un crecimiento económico y una estabilidad financiera notables, así como se ha avanzado en la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, la violencia se ha mantenido en unos niveles muy altos e incluso ha aumentado en los últimos años (Churrua, 2014)

Gráfica A7

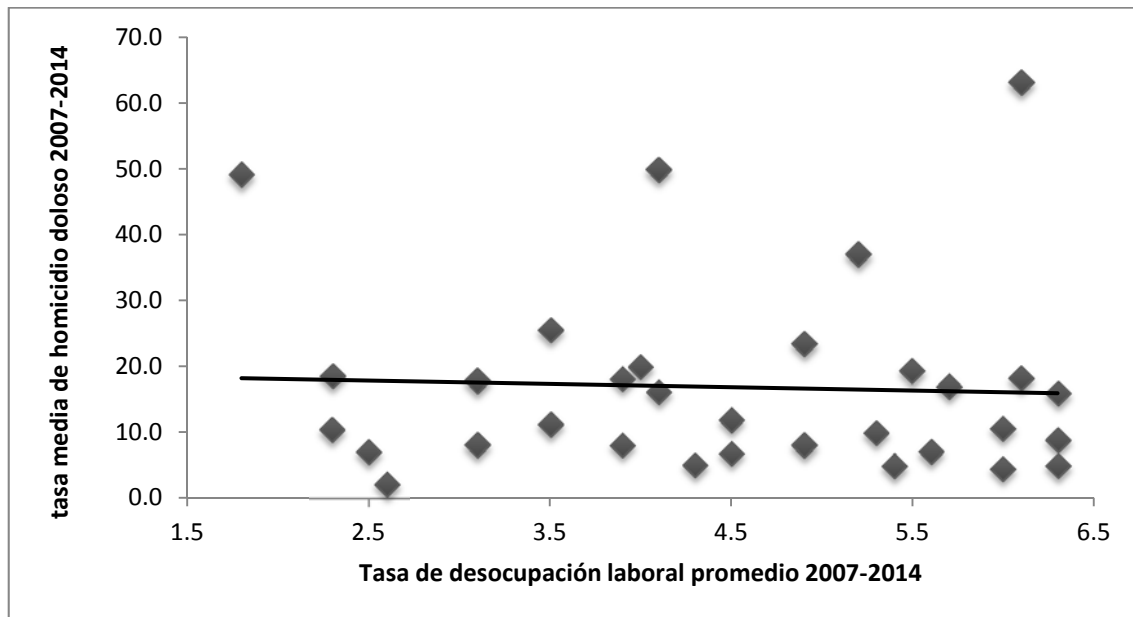


Fuente: Elaboración propia, con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE. SESNSP. Denuncias ante procuradurías/Fiscalías de las 32 entidades federativas

Independientemente de las variaciones en la tasa de desocupación, su nivel es muy bajo como para explicar los elevados niveles de inseguridad que prevalecen en el país y sus comportamiento desigual a nivel subnacional. Entre 2007 y 2014, México registró un desempleo abierto promedio del 4.5 por ciento, el cual se ubica por debajo del nivel del 6.1 por ciento, que registraron en los países de América Latina y el Caribe en 2013 (BID, 2015).

El *boom* de las materias primas experimentado a nivel mundial que se extendió a lo largo de la década pasada y los primeros años de la actual, favoreció a las entidades federativas productoras de alimentos, minerales y petróleo. Como consecuencia, sus economías y mercados de trabajo presentaron comportamientos positivos que repercutieron en una mejora del empleo, en contraparte, las economías estatales manufactureras y/o proveedoras de servicios, presentaron tasas de desocupación más altas (Ver Cuadro A5). Frente al comportamiento del desempleo descrito, las tasas estatales de homicidio doloso tuvieron un comportamiento errático, que impide establecer una correlación clara entre estas variables.

Gráfica A8
Desempleo y homicidios dolosos, 2007-2014

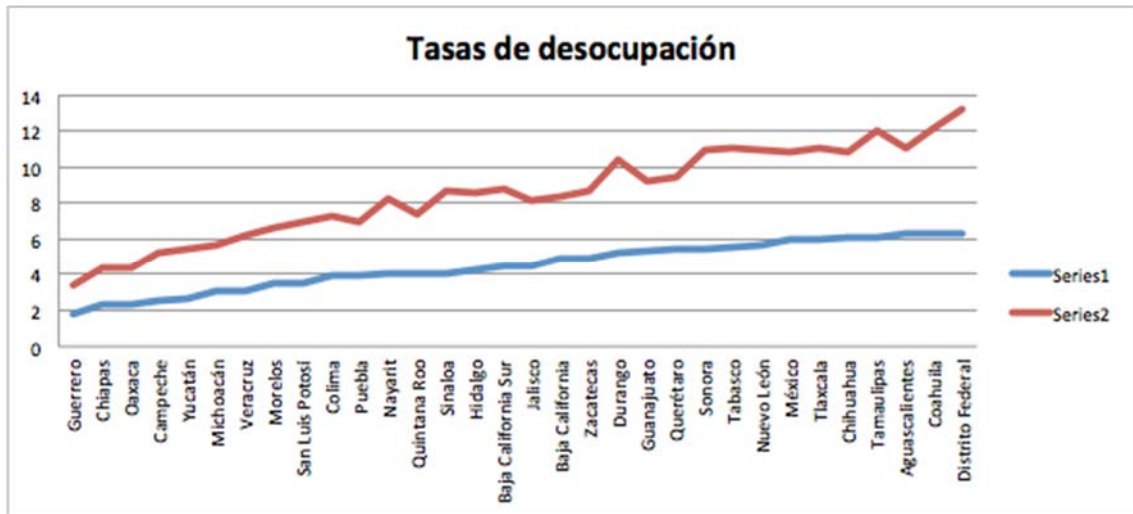


Fuente: Elaboración propia, con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
 SESNSP. Denuncias ante procuradurías/Fiscalías de las 32 entidades federativas
 Consejo Nacional de Población (CONAPO); México en Cifras/Estimaciones y Proyecciones de Población 1990-2010 y 2010-2030/población a mitad de año
 Tasa de desocupación es igual a la población desocupada entre población ocupada (porcentaje)

La información disponible muestra que, en el periodo de análisis 2007-2014 la tasa de desempleo abierto de los jóvenes (8.8%) casi duplica la media nacional (4.5%), alcanzando su nivel más alto en el Distrito Federal, donde el desempleo de la población de 15 a 29 años de edad es 1.5 veces mayor a la tasa promedio para este grupo de edad y 2.9 veces a la tasa promedio general de desocupación (Ver Cuadro A6).⁴⁷

⁴⁷ Cifras reportadas por la Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo del INEGI, considerando a los jóvenes como al grupo de 15 a 29 años de edad.

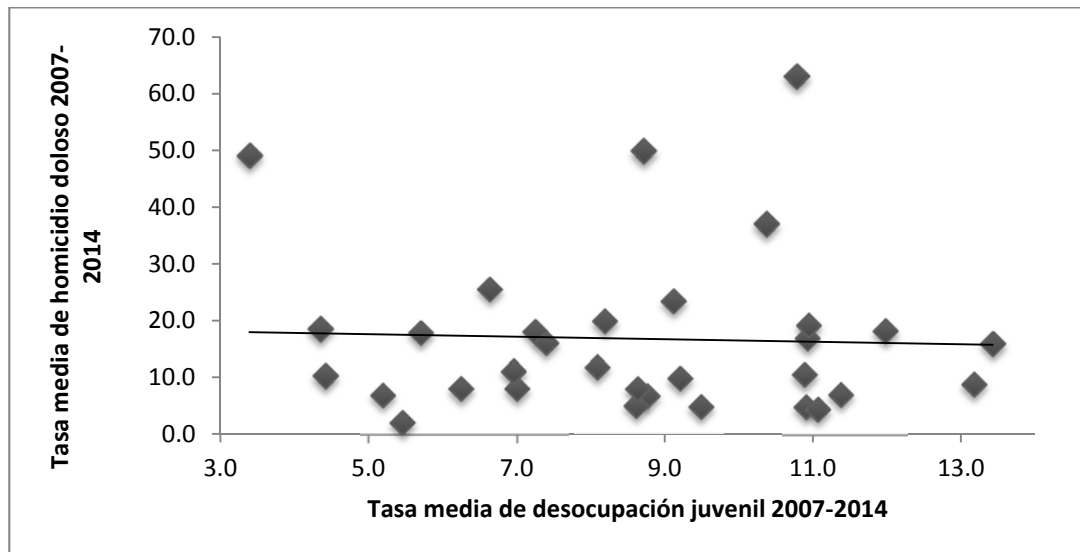
Gráfica A9



FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE

Pero a pesar del comportamiento descrito, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes tampoco parece tener correspondencia con la desocupación juvenil (Ver Cuadro A7). Aunque cómo veremos más adelante no sucede lo mismo cuando se utilizan indicadores más complejos.

Gráfica A10
Desocupación juvenil y homicidios dolosos,
2007 -2014



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015 Tasa media de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes

Uno de los aspectos fundamentales que se debe considerar a la hora de analizar la evolución del mercado de trabajo en el país, es el peso que el trabajo informal tiene en su estructura y composición. El mayor número de empleos generados por la economía mexicana son informales, sin importar si son creados en los sectores formal o informal de la economía: de acuerdo con la tasa de informalidad laboral, que mide la relación entre empleos informales y formales, 5.8 de cada diez empleos en México son informales, dado que carecen de contrato y seguridad social. En particular, la ocupación en el sector informal representó una cuarta parte del mercado laboral (25.8%). Sí sólo se toman en cuenta los empleos generados por las actividades manufacturera, comercial y de servicios, tenemos que el empleo urbano en condiciones de informalidad representó el 53.2 por ciento, mientras que el sector informal no agropecuario, dio cabida al 31.2 por ciento de la población ocupada (Ver Cuadro A8).

La situación descrita define las características que adquiere el trabajo en México y su baja calidad, el cual se distingue por su precariedad: corta duración⁴⁸, elevada rotación, bajas remuneraciones⁴⁹ y falta de protección para enfrentar los riesgos de vejez, enfermedad, y desempleo, que hacen del trabajo en condiciones de informalidad un factor de incertidumbre, y que de acuerdo con las teorías criminológicas, la falta de certeza económica podría verse atenuada con la participación en actividades delictivas que compensen los bajos ingresos obtenidos por el trabajo y la falta de protección laboral. Sin embargo tampoco es posible establecer una relación estadística sólida entre informalidad y la inseguridad medida por la tasa de homicidios dolosos.

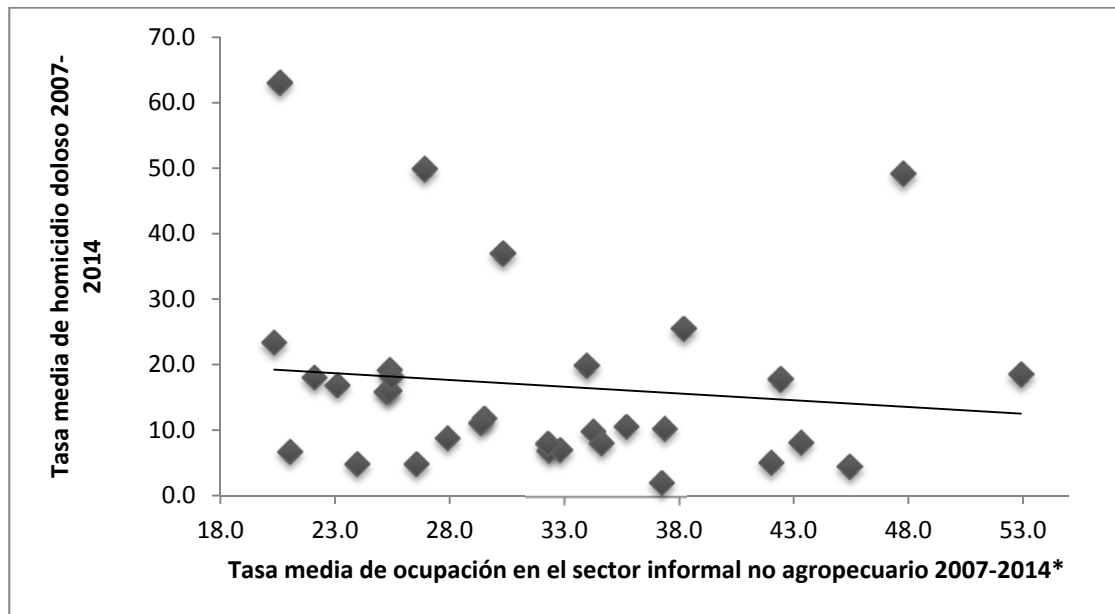
Para una mejor comprensión del fenómeno es necesario tener en cuenta que las propiedades del mercado de trabajo en México son ambivalentes, si bien de un lado se encuentra su precariedad, del otro lado, el trabajo informal ha jugado una función como red temporal de protección frente a la pérdida del empleo, que evita que los trabajadores se queden sin percibir ingresos por largas temporadas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que la duración del paro en México es menor a un año como consecuencia de la capacidad de absorción del sector informal y su alta rotación⁵⁰.

⁴⁸ *En gran medida esa corta duración se debe a la elevada incidencia de trabajos informales que duran mucho menos que los informales y mucho menos que en otros países desarrollados* (BID, 2015: 44)

⁴⁹ En promedio, en la región el salario mínimo creció un 3% real anual durante el periodo 2003-2013, aproximadamente un punto por encima del incremento del PIB por trabajador. En algunos países como Argentina o Uruguay, el crecimiento fue por encima del 10% anual, mientras que en países como El Salvador, México, Jamaica, Paraguay o República Dominicana, apenas creció o decreció (BID, 2015: 36)

⁵⁰ Las tasas que indican la cantidad de personas que encuentran un trabajo son altas y salvo algunas excepciones, muy pocos trabajadores pasan mucho tiempo en el desempleo. La tasa anual de salida del desempleo se acerca al 50%, una cifra que supera en más de dos veces a la de la OCDE y es similar a la de Estados Unidos. Esto explica el hecho de que los trabajadores de ALC pasen poco tiempo en el desempleo y que el desempleo de larga duración (es decir, la fracción de los desempleados que llevan más de 12 meses buscando trabajo) sea prácticamente inexistente en algunos países de la región. En promedio, solo el 16% del desempleo es de larga duración, mientras que en la OCDE alcanza el 36% y en Estados Unidos, el 29%. (BID, 2015:64)

Gráfica A11
Informalidad económica y homicidios dolosos, 2007-2014



* Se refiere a la TOSI2. Las tasas fueron calculadas contra la población ocupada no agropecuaria
 Fuente: Elaboración propia, con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. SESNSP. Denuncias ante Procuradurías/Fiscalías de las 32 entidades federativas.

A pesar de la evidencia encontrada, la literatura considera que la informalidad constituye un espacio propicio para la criminalidad, en la medida en que favorece el desarrollo de diversas actividades ilícitas como la venta de productos robados, entre ellos combustibles (gasolinas) y autopartes, así como la piratería comercial. Incluso, para el Banco Interamericano de Desarrollo “*Un alto grado de informalidad puede ser entendido como un reflejo de ausencia o debilidad institucional que conlleva a vacíos de autoridad que, en algunos casos, es ocupada por organizaciones criminales*” (BID: 2008: 4,5). Escudriñar en la vinculación entre informalidad e inseguridad debe ser materia urgente de estudios de carácter cualitativo que permitan profundizar sobre las relaciones y dinámicas que se construyen entre estos dos fenómenos.

II.2.4. Violencia, oportunidades y vulnerabilidad psicosocial

La criminalidad es un fenómeno que afecta principalmente a la población joven. En el contexto inseguridad que enfrenta el país, los jóvenes son el grupo que aporta más, tanto a los responsables de la comisión de delitos (victimarios) como al mayor número de víctimas: *“Entre 2007 y 2011 murieron en México 80 mil personas víctimas de homicidios. De éstas 71 mil eran hombres y de éstos, 51 mil 566 tenían menos de 40 años”*. Las víctimas son principalmente jóvenes con baja escolaridad. *“12% de los hombres jóvenes asesinados –los que tienen entre 18 y 25 años- no tenían ni primaria completa y 32% no llegó a secundaria: En cambio los hombres que completaron la universidad no representan ni el 4% de los hombres asesinados de 18 a 25 años, el 7% de 26 a 40 años y el 11% de los mayores de 40 años”* (Merino, 2013).

En México, la tasa de homicidios entre la población joven es significativamente mayor a la tasa para toda la población. Sin embargo, la tasa de homicidios entre los hombres de 18 a 40 años sin educación primaria fue, en 2011, muy superior al promedio para este grupo de edad, alcanzando la cifra de 336 homicidios por cada 100 mil habitantes. Tal como lo señala José Merino (2013) *“el país en el que viven nuestros hombres jóvenes que no lograron concluir su educación elemental es un país tres veces más violento que el país más violento del mundo”* (Merino, 2013).

La violencia se concentra en la población masculina, pero las mujeres no se encuentran exentas de sufrirla y ser víctimas de hechos delictivos. De tal manera que de cada diez homicidios registrados, uno es de mujeres y los nueve restantes de hombres. Pero aun cuando la violencia letal es menor en las mujeres que en los hombres, la tasa de homicidios de mujeres se ha incrementado en los últimos años. Como sucede en el caso de los hombres, las mujeres que tienen una mayor probabilidad de ser víctimas mortales de la violencia son aquellas que tienen menor escolaridad.

Tres son las causas mencionadas por la literatura que vinculan a los jóvenes con la violencia y el riesgo de morir como consecuencia de ella: a) altas tasas

de desocupación juvenil b) dificultades educativas que se traducen en deserción escolar y niveles bajos de escolaridad⁵¹ y, c) condiciones de vulnerabilidad psicosocial. Por su parte, Kliksberg, 2007, señala que la violencia y la criminalidad se relaciona “*con tres grandes conjuntos de variables: las condiciones sociales básicas, especialmente la evolución de la tasa de desocupación juvenil y las oportunidades laborales, los niveles de educación y el grado de articulación de las familias*”. (Kliksberg, 2007: 27)

En general, la literatura hace hincapié en el fenómeno de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, ni buscan trabajo, comúnmente etiquetados como *NiNis*, vocablo que proviene del acrónimo inglés NEETs (*Not in Employment Education or Training*), que son considerados la población de mayor riesgo. De acuerdo con el BID, 2015, En el caso de la población juvenil “*la inactividad y la falta de inclusión económica aumenta el riesgo de problemas asociados a conductas de riesgo, como drogadicción o violencia*” (Banco Mundial y UNODC, 2007; Banco Mundial, 2011; PNUD, 2014, BID, 2015: 53)

Los *NiNi* son un fenómeno conformado mayoritariamente por mujeres que siguen viviendo con sus padres o que se encuentran dedicadas al hogar y que ya tienen hijos, en ambos casos, no buscan trabajo, mientras que una proporción menor del fenómeno, estimada en una tercera parte, se integra por varones, considerado este último el grupo problemático o de riesgo. El nivel de escolaridad de los *NiNis*, tanto en hombres como en las mujeres, es bastante bajo (educación básica incompleta) y en su mayoría son jóvenes pertenecientes a hogares de escasos recursos que habitan en los barrios y colonias marginadas o periféricas de las ciudades. Los entornos proximales –familia y escuela-, conjugados con contextos comunitarios y socioeconómicos adversos, son factores que asociados con ciertas normas culturales, resultan determinantes para que los jóvenes se conviertan en *NiNis* (De Hoyos, Rogers y Székely, 2016)

⁵¹La amplia población joven con bajos niveles de escolaridad de la región tiene mayor vulnerabilidad al delito. (Kliksberg, 2007: 33)

Es importante señalar que el uso del término *NiNi* es poco afortunado y presenta varios problemas: primero, desconoce la heterogeneidad de la población que integra este grupo -sexo, edades, desarrollo psicosocial, niveles de educación, condiciones socioeconómicas e intereses-, así como los factores culturales que inciden sobre las alternativas y decisiones a las que pueden optar estos jóvenes; segundo, considera que se trata de una condición estable o estacionaria, como si fuera una situación irremediable de la cual es difícil o imposible escapar o modificar; tercero, al definir a esta población no por lo que hace sino por lo que no hace, se infiere, erróneamente, que *no hace nada* (Negrete y Leyva, 2013: 93), es decir que se encuentra en el ocio, lo que produce estigmatizaciones que poco ayudan a la comprensión del fenómeno y a la formulación de políticas públicas pertinentes; y cuarto, identificar como trabajo sólo a las actividades laborales remuneradas, implica dejar de reconocer el valor que para la reproducción social tiene el trabajo doméstico, incluido el cuidado y la crianza de los hijos, cuya consecuencia lógica ubica en el campo de los *NiNis* a miles de mujeres jóvenes dedicadas a las labores domésticas sea en el hogar propio y fuera de él.

La OCDE estima que en México alrededor de 7.3 millones de personas de 15 a 29 años de edad no tienen trabajo ni asisten a la escuela, lo que representa el 24.7 por ciento de los jóvenes mexicanos, cifra que ubica al país con el tercer porcentaje más alto de jóvenes que se encuentran fuera de la educación y el empleo, entre los 34 países que integran esa organización⁵².

Sin embargo, sí se excluye del universo de personas jóvenes que declararon no estudiar ni trabajar, a las personas que buscan trabajo, a las que se dedican a las labores del hogar, y a las que viven alguna discapacidad, el número de los llamados *NiNis* estimado por la OCDE se reduce significativamente, acercándose más al “*segmento de jóvenes que no estudian ni trabajan con roles marginales o realmente sin ninguno identificable, subuniverso que*

⁵² Al respecto la directora del Gabinete y Sherpa de la OCDE, Gabriela Ramos, ha señalado “*Estos chicos se pierden, porque nadie está invirtiendo en ellos, ni en el trabajo están siendo capacitados, ni en la escuela están siendo atendidos, entonces este es un grupo de muy alto riesgo*”.

realmente se tiene en mente tras la noción de NiNi” (Negrete y Leyva, 2013: 96).

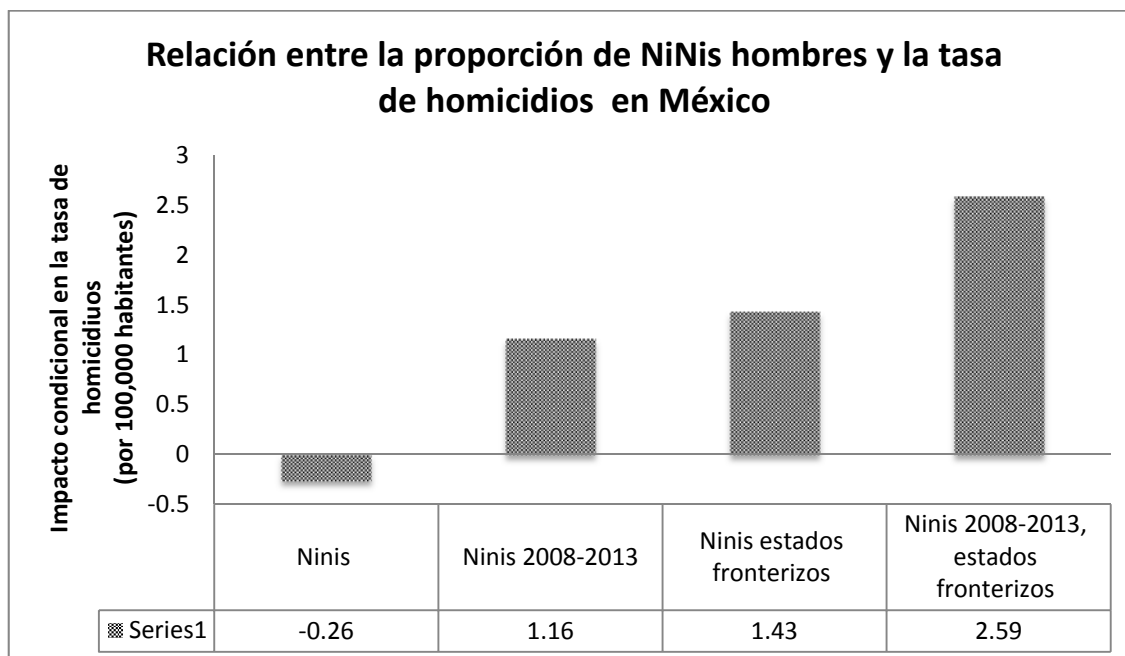
Otras investigaciones que buscan aproximarse a una medición más precisa de la magnitud del fenómeno *NiNi*, establecen un rango de edades menor: 15 a 24 años (Negrete y Leyva, 2013;), que inicia con el fin de la edad en que un joven debió concluir su educación básica y concluye en la etapa en la que se debe egresar de la educación profesional. De acuerdo con Negrete y Leyva, 2013, el total de NiNis en 2011, podría estimarse en alrededor de 3.8 y 4.0 millones de jóvenes, cifra en la que predominan las mujeres.

De Hoyos, Gutiérrez y Vargas, 2015, consideran que “... *la relación entre los ninis y la violencia en México se deriva de una combinación de tres factores: un incremento de la proporción de ninis hombres, la falta de oportunidades laborales para los jóvenes y un incremento en el mercado ilegal que hizo que el crimen organizado demandara más trabajadores” (De Hoyos, Rogers y Székely, 2016: 7).*

Sus estudios dicen ofrecer una nueva evidencia sobre la correlación entre los *ninis* y la inseguridad en México, toda vez que se trata de un fenómeno que contribuye a la delincuencia, las adicciones y la desintegración social, entre otros riesgos. Entre sus hallazgos que resultan de combinar los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE y las tasas de homicidios entre 1995-2013, los autores revelan que:

“... la proporción de ninis hombres entre 19 y 24 años de edad, por sí sólo, no se correlaciona con la tasa de homicidios durante todo el periodo. Sin embargo (...) los autores encuentran que entre 2008 y 2013, cuando se triplicaron las tasas de homicidios en México, existe una correlación positiva y significativa entre la proporción de ninis y la tasa de homicidios. También se registra una correlación positiva y significativa entre los ninis y las tasas de homicidios en los estados fronterizos con Estados Unidos, una región muy afectada tanto por el crimen organizado como por la crisis económica de 2008 y 2009.” (Bussolo y col., 2014; De Hoyos, Rogers y Székely, 2016)

Gráfica A12
NiNis en diferentes contextos (%)



Fuente: de Hoyos, Gutiérrez y Vargas, 2015.

Nota: El gráfico muestra el aumento condicional en la tasa de homicidios prevista (por cada 100.000 habitantes) por cada aumento de un punto porcentual en la proporción de jóvenes (de entre 19 y 24 años) en cada categoría según se especifica en el eje horizontal. La especificación es una regresión de efectos fijos a nivel estatal. Los controles son la proporción de jóvenes, el ingreso real, el índice de desempleo en adultos de 35 a 44 años, el coeficiente Gini de los ingresos laboral, la proporción de empleos en manufactura y la tasa de deserción escolar en el bachillerato.

a. Correlación significativa al nivel de confianza del 95%.

II.2.5. Instituciones débiles: la precariedad del orden público

Otra explicación recurrente de la crisis de inseguridad que enfrenta el país, se refiere a la debilidad de las instituciones públicas: la ausencia del Estado en su función punitiva. La impunidad, la corrupción⁵³ e ineficiencia administrativa que la alientan (Piñeyro, 2010), junto con otros factores socioeconómicos, tienen un efecto nocivo que debilita la aplicación de la ley y el apego social a las normas establecidas (anomia), lo que contribuye a erosionar las relaciones sociales y a desgastar los referentes o consensos que amalgaman a la sociedad mexicana.

⁵³ Para los ciudadanos la corrupción y la falta de castigo o el castigo poco severo a los delincuentes se encuentran entre las cinco primeras causas de la inseguridad, sumadas representan más del 50 por ciento de las menciones. (ENVIPE, 2014).

De manera particular, la ausencia de justicia -penal, moral e histórica- merma la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones, principalmente en aquellas que conforman el sistema de seguridad y justicia, a la vez que se reducen las expectativas sociales sobre la incipiente democracia mexicana. En este sentido se expresan diversas voces:

“La corrupción pública y la impunidad criminal son los grandes surtidores del descontento mexicano (...) la agenda urgente de México es la corrupción, la impunidad, la baja calidad de los gobiernos y el desprestigio de los partidos y la política” (Aguilar Camín, 2015: 32);

“La corrupción y la impunidad anudadas están erosionando de manera grave la confianza en las instituciones públicas (...) hoy tenemos pluralismo y libertades (siempre frágiles) pero las relaciones entre las personas y entre estas y las instituciones públicas y privadas no suelen cobijarse en normas universales y eficientes. En demasiados casos es la ley del más fuerte lo que se impone ...” (Woldenberg, 2015: 35);

“La presunción de que la corrupción -el tráfico de influencias- está instalada en la cúspide del poder y que resulta impune, desato otra oleada de irritación que no cesa. Aunados ambos casos (Ayotzinapa y “Casa Blanca”) modificaron el clima de la política nacional” (Woldenberg, 2015: 36)

“El cuento del reformismo ve la violencia como una distracción en su empeño de modernidad. El crimen es un hecho fastidioso que desvía la atención de lo que importa. la violencia que padecemos, la corrupción que se expande, la precariedad del orden público no son un simple disgusto en esa epopeya triunfal. La carencia de legalidad nos instala en el tiempo preestatal del crimen rutinario y la violencia despiadada: la violencia es la señal bárbara del gran pendiente de nuestra historia: la legalidad” (Silva-Herzog Márquez, 2015: 38)

“El origen del problema. No es el narco, aunque sea creencia generalizada. El problema es la inexistencia de la ley (...) necesitamos organismos fuertes para aplicar esa ley, porque no se trata sólo de convencer, hay que castigar a los que la infrinjan” (Macario Schettino, 2016).

Para la literatura, la impunidad y la corrupción inciden en la vida democrática, en cuya calidad tanto el gobierno como los partidos políticos tienen una alta responsabilidad, ya que *“la ausencia de castigo representa uno de los principales obstáculos para la consolidación y disfrute de los derechos humanos, la seguridad, la libertad y la justicia; puntos imprescindibles para*

garantizar un sistema democrático dentro de un Estado” (Álvarez, 2014; UDLAP, 2015: 22), al respecto Marieclaire Acosta señala que, mientras no se garantice el acceso a la justicia, no habrán posibilidades de construir una democracia real –sustantiva- que permita y promueva el ejercicio de los derechos humanos y el fortalecimiento de la ciudadanía (CIDE, 2015; UDLAP, 2015: 23).

La generación de mejores condiciones de seguridad exige contar con la certeza de que las leyes se van aplicar, de que habrá castigo para los infractores y de respeto y garantía a los derechos humanos. Un Estado de derecho endeble, ya sea por ausencia, complicidad o ineficacia de normas, instituciones o personas del propio Estado, a la vez que propicia el desapego a la ley, genera condiciones para que los comportamientos antisociales y delictivos se multipliquen y generalicen, toda vez que se asume, según las teorías criminalísticas, que los delincuentes antes de cometer un ilícito realizan un razonamiento de *costo-beneficio*, que en un Estado con baja impunidad no se atreverían a ejecutar pues sabrían que su crimen no quedaría sin castigo. (Piñeyro, 2010).

La impunidad, como muchos de los problemas contemporáneos, es un fenómeno complejo y multidimensional, que da cuenta tanto de la insuficiente capacidad estructural como de la corrosión del comportamiento de las instituciones de seguridad y justicia. Se le considera causa y efecto de otros problemas sociales que afectan a la sociedad mexicana y que tiene una fuerte incidencia sobre la vida social, la dinámica institucional y el desarrollo económico. Se le define como:

“la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (UDLAP, 2015: 22).

En la actualidad la impunidad tiene connotaciones más amplias que dan cuenta de las dimensiones contextuales, culturales, de control social y de derechos humanos que tiene el concepto, y que rebasan la mera noción etimológica-jurídica referida a la ausencia de castigo o de sanción legal y moral, que es resultado de la inhabilitación de los recursos institucionales de acceso a la justicia. Dimensiones que refieren a su función *simbólica* destinada a orientar los comportamientos que “*en general se desvían significativamente de los valores reconocidos como particularmente importantes para la reproducción normal de una determinada sociedad (los valores de la vida, de la integridad física, del honor, de la propiedad, etc.)*” (García, 2011: 13), es decir su función de reafirmar y restaurar los valores vulnerados por una conducta ilícita y/o violenta.

La justicia o su ausencia tienen efectos directos en la vida cotidiana y el comportamiento de los individuos y las colectividades, toda vez que establecen condiciones contextuales y culturales sobre las que se estructuran “*modos de ser, de pensar, de sentir, y se configuran determinados códigos éticos y valorativos*”⁵⁴, es decir la impunidad opera como una institución ordenadora del comportamiento social.

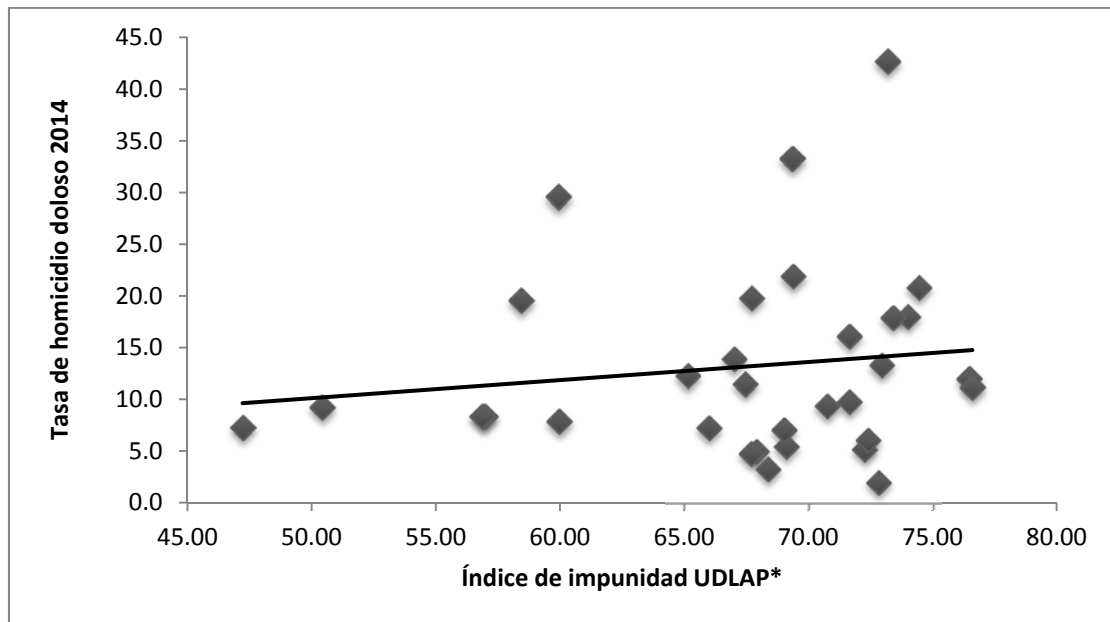
De acuerdo con el Índice Global de Impunidad IGI 2015, construido a partir de tres dimensiones que buscan medir las capacidades instaladas y el comportamiento del sistema de seguridad y justicia, así como la situación de los derechos humanos, “*México ocupa el lugar 58 de 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en materia de impunidad. Sin embargo ocupa el penúltimo lugar de 59 países que cuentan con información estadística suficiente para el cálculo de este índice*” (UDLAP, 2015).

En 2016, la Universidad de las Américas Puebla, presentó el Índice de Impunidad Global-México que tiene como propósito realizar un análisis comparado a nivel subnacional que permita entender las raíces de la impunidad

⁵⁴ www.irct.org/Admin/Public/Download.aspx?file.../Impunidad...

como un fenómeno arraigado y generalizado en las instituciones y la sociedad mexicana. El índice toma en cuenta las diferencias en el desempeño de los sistemas de seguridad y justicia, es decir su capacidad para producir verdad y certeza jurídica, y del estado que guarda el respeto a los derechos humanos en las entidades federativas, mismas que son agrupadas en cinco categorías de acuerdo con sus niveles de impunidad promedio (Ver Cuadro A9).

Gráfica A13
Impunidad y homicidios dolosos, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad de las Américas Puebla- Índice Global de Impunidad México, 2016
INEGI. Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015.

* El índice se construye con datos de 2013 y 2014.

La baja correlación contrasta con la teoría que establece la existencia de una inferencia causal entre los niveles de impunidad y los de inseguridad. Sin embargo, el resultado obtenido pudiera no necesariamente reflejar la realidad (“*espurio*”) debido a la siguiente consideración de carácter metodológico, toda vez que en la construcción del índice se incluyen indicadores relacionados, con las capacidades instaladas con que cuentan las instituciones de justicia a nivel subnacional y con su comportamiento. De tal suerte que no queda claro cuál es el nivel de incidencia que tienen la falta eficiencia y eficacia de los sistemas de

seguridad y justicia, derivados de su saturación, insuficientes recursos humanos y falta de capacitación, especialización y formación profesional; y cual es el peso que en el índice ocupan la corrupción, los compadrazgos, el uso de influencias indebidas y las presiones de poder, factores todos ellos, capaces de inhibir o torcer el sentido de la justicia.

Una muestra de ello, la ofrece la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, 2011, elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que al preguntar cual es el principal problema de impartición de justicia obtiene como respuesta que el 5.1 por ciento de las personas entrevistadas considera que es la impunidad, mientras que el 22 por ciento de los encuestados considera que el principal problema es la corrupción, ligada o colateral a la impunidad. Por su parte, cerca del 11.2 por ciento, consideró que el problema se encuentra en los jueces y los funcionarios corruptos e incapaces (García, 2011).

Para explicar el clima de violencia que vive el país, el Pronapred, 2014, se enfoca particularmente en la corrupción y deja de lado el tema del Estado de derecho y la justicia. Coloca el problema en el campo de los ciudadanos, ocultando –voluntaria o involuntariamente- el papel que las instituciones públicas y políticas tienen en la evolución y dimensión alcanzada por la impunidad en el país.

Para este programa gubernamental orientado a la prevención de la violencia y el delito, la corrupción tiene que ver con una *“cultura de la ilegalidad que se constituye en un factor precursor de la violencia”* que se expresa principalmente en el espacio público, es decir en calles, parques y plazas: *“la naturalización del espacio público como entorno ilegal permite que la ciudadanía incurra en la compra y venta ilícita de artículos y realice actos que no están permitidos por la legislación, lo que fomenta el consumo y reproducción de productos ilegales e impulsa el delito y el uso de la violencia”*. La corrupción es, entonces, una práctica que favorece *“la evasión, omisión e inacción de leyes, reglamentos y*

*normas establecidas; fomenta la utilización de acciones ilegítimas en beneficio de la persona u de otros individuos que la cometen*⁵⁵ (Pronapred, 2014).

II.2.6. Entornos familiares adversos

Desde distintas ópticas y perspectivas ideológicas, la familia ha sido considerada como una de las principales variables explicativas de la inseguridad y la violencia delictiva. Se trata de un tema complejo dada la diversidad familiar que caracteriza a las sociedades actuales, representada por sus diferentes estructuras, composición, roles, condición socioeconómica y los contextos culturales en las que se construyen.

Varias son las razones que se esgrimen para establecer la existencia de una relación causal entre las familias y la inseguridad. Para diversos sectores sociales y políticos, con una mirada puesta en el pasado, el problema tiene su origen en la crianza de los hijos asociada a la falta de responsabilidad paterna y una débil o nula transmisión de valores, mientras que para las teorías sociológicas criminalísticas, los ambientes proximales⁵⁶, entre ellos los familiares, tienen una función de control social que *“permiten a las personas adecuar sus decisiones a las normas establecidas; es decir, funcionan como inhibidores del crimen”* (IDH-AL, 2013-2014: 23), el problema está entonces cuándo las familias dejan de ser el espacio primario de socialización de las normas y su aprendizaje, es decir, cuando se vuelven disfuncionales.

Si la familia es articulada, y opera, genera una educación de vida antidelito continuamente. Lo hace a través de mensajes explícitos e implícitos como la conducta diaria de los padres. Transmite valores éticos a diario que van a ser muy relevantes en las situaciones límites. Es un instrumento fundamental de socialización positiva. Por otra parte, ejerce continuamente la tutoría de los jóvenes cuando los ve en dificultades. (Kliksberg, 2007: 33)

Bajo esta perspectiva, en la que el proceder de los individuos se encuentra determinado por el contexto familiar y social, el Pronapred, 2014, considera que

⁵⁵ Véase el apartado 2.7, denominado Entornos de ilegalidad del PRONAPRED http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

⁵⁶ Nos referimos a la familia, la escuela y la comunidad.

la dinámica de las relaciones al interior de las familias, marcada por “*ambientes problemáticos y conflictivos, influye en el desarrollo de conductas delictivas y comportamientos de riesgo por parte de adolescentes y jóvenes*”⁵⁷, al respecto el programa identifica las siguientes situaciones de riesgo:

- *Estilos parentales debilitados y con escasos niveles de supervisión, lo que dificulta el manejo del apego y deteriora la intensidad de los lazos afectivos.*
- *Participación de algún integrante de la familia en actividades ilegales, lo que promueve el aprendizaje de valores fuera de la ley.*
- *Abuso y negligencia familiar.*
- *La exposición a patrones violentos de comportamiento que reproducen la violencia de una generación a otra.*
- *El maltrato genera sentimientos negativos que hacen más probable que se responda al estrés con agresión (Hein, 2004; Pronapred, 2014).*

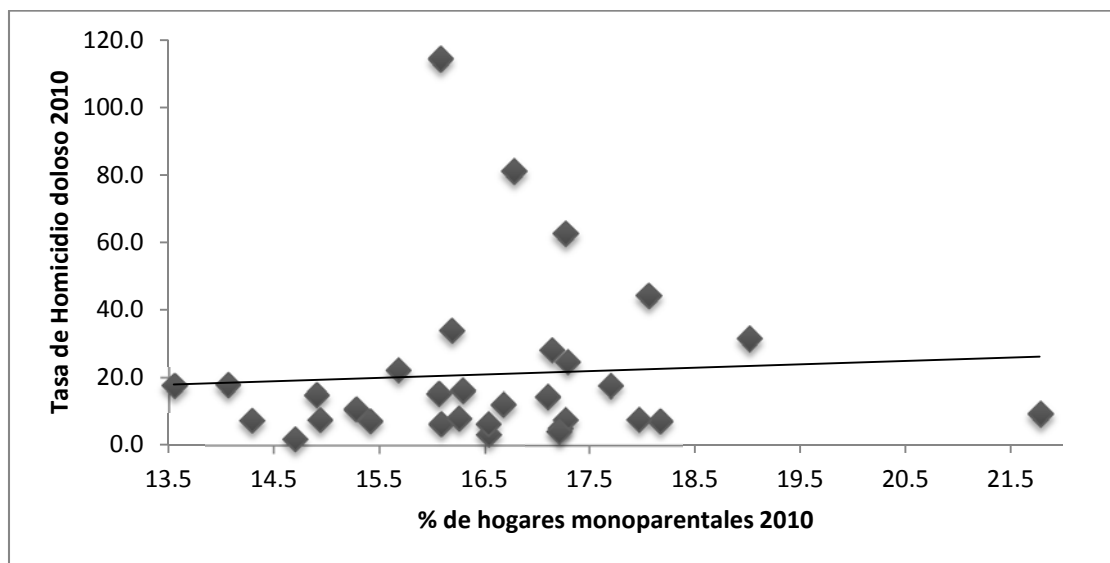
El PNUD, 2013-2014, señala que las familias latinoamericanas son objeto de cambios y transformaciones que ponen en tensión su funcionamiento y que requieren ser tomados en cuenta a la hora de explicar el contexto de inseguridad, entre ellos se encuentra principalmente el aumento de las familias monoparentales. Aunque de antemano este organismo de Naciones Unidas, aclara que no es posible identificar una relación causal directa entre los hogares monoparentales y la inseguridad, razón por la cual, “*esta conexión debe abordarse desde una perspectiva integral que tome en cuenta las diferencias entre hogares monoparentales de estratos altos y medios, donde la mujer tiene independencia económica y autonomía social, y los sectores más pobres, en los que la madre tiene que asumir con recursos escasos la responsabilidad del hogar*” (Cerruti y Binstock 2009; IDH-AL, 2013-2014: 24).

Los resultados censales sobre esta clase de hogares permiten confirmar la aseveración del PNUD. En México ni la proporción de hogares monoparentales

⁵⁷ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

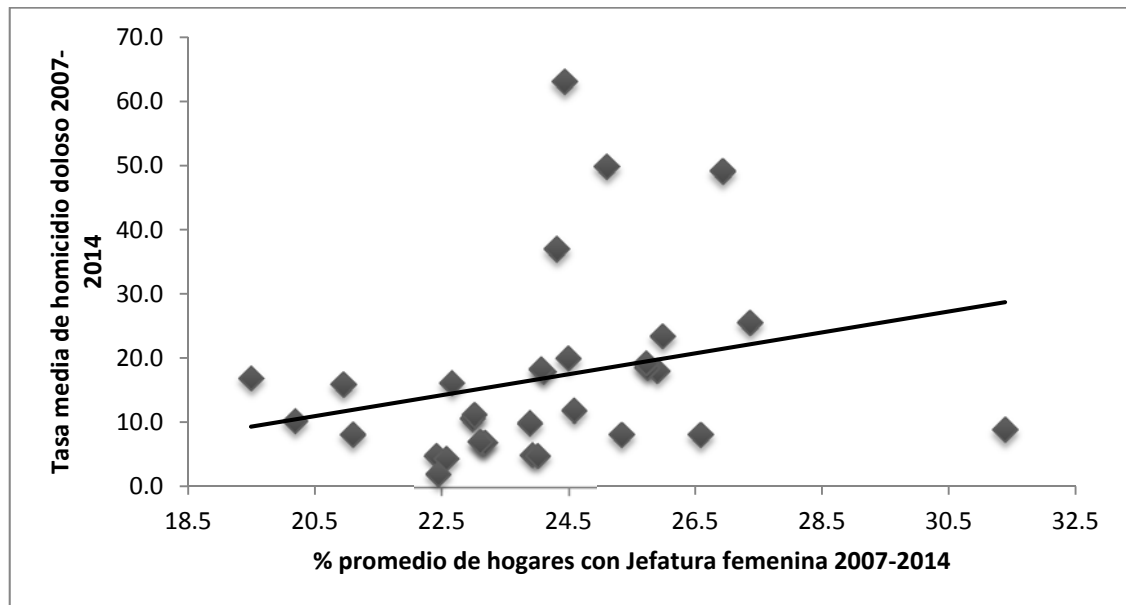
ni su crecimiento observado en la década pasada, muestra una relación causal determinante con las tasas de homicidio dolosos. Entre los años 2000 y 2010, los hogares monoparentales crecieron en promedio a nivel nacional en 33.7 por ciento, para pasar de 3.5 a 4.7 millones, a lo largo del periodo. Entidades federativas como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Querétaro y Quintana Roo, vieron crecer en más 50 por ciento, el número de esta clase de arreglos familiares, mientras que en otras once entidades el crecimiento se ubicó en un rango que va del 35 al 49 por ciento, es decir en la mitad de los estados del país los hogares monoparentales crecieron a un ritmo que superó el promedio nacional. A pesar de ello, el análisis estadístico realizado no muestran una correlación sólida entre los hogares monoparentales y la inseguridad medida a través de los homicidios dolosos. No sucede lo mismo con los hogares con jefatura femenina, sean o no monoparentales que mantienen con la tasa de homicidios dolosos, una débil correlación positiva (0.2608). (Ver Cuadros A10 y A13)

Gráfica A14
Hogares monoparentales y homicidios dolosos, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015

Gráfica A15
Hogares con jefatura femenina y homicidios dolosos, 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de población y vivienda 2010. CONAPO, Estimaciones y proyecciones de población según Entidad Federativa y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015

Una tercera vertiente explicativa más amplia, es la que ofrecen por un lado, el filósofo liberal Michael Walzer y por el otro, el politólogo Joan Subirats.

Para el primero de ellos, el mundo contemporáneo enfrenta mutaciones de gran calado en las estructuras, relaciones y dinámicas que hasta hace no mucho amalgamaban a la sociedad. Son transformaciones que trastocan o alteran las “*pautas relacionales, las redes de poder y las comunidades de significado*”, en las que se construyen y adquieren sentido los individuos. Las nuevas formas disminuidas de colaboración cotidiana, corresponsabilidad y amistad cívica, que las personas asumen para relacionarse entre sí y coexistir con sus entornos, son expresión del *equilibrio inestable* en el que se desenvuelven las sociedades contemporáneas, dada su debilidad para generar solidaridades cohesivas e identidades colectivas⁵⁸. (Walzer, 2010)

⁵⁸ *Nuestras ciudades son realmente más ruidosas y desagradables de lo que eran en antaño. La solidaridad familiar la asistencia mutua o la afinidad de ideas políticas son menos seguras y menos sustanciales de lo que eran. Las otras personas, los extraños con los que nos cruzamos en la calle, parecen menos de fiar que antes.* (Michael Walzer 2010, pag.178)

Como origen de ese proceso Walzer, 2010, identifica cuatro *movilidades* - demográfica, social, marital y política- “...que suelen aportar libertad personal a los individuos, aunque a costa de debilitar los mismos lazos sociales que posibilitan la asociación voluntaria” (Miller, 2010: 18). Sus resultados son ambivalentes, tienen un doble rostro, por un lado, las *movilidades* contribuyen al reconocimiento de los derechos humanos, las libertades y el arraigo de una ética democrática -asociación voluntaria, pluralidad, multiculturalidad, tolerancia, privacidad y libertad de expresión, entre otros principios-, del otro lado, favorecen el desarrollo de escenarios de incertidumbre, insatisfacción y exclusión, cuyas expresiones más palpables son el desarraigo y falta de identidad de grandes contingentes de seres humanos, el temor a “lo otro” a “lo diverso”, con su consecuente carga de conductas y prácticas discriminatorias, la precarización económica y social de la población, que da cuenta de una nueva pobreza que emerge desde el núcleo de los centros urbanos, la mayor inestabilidad y ruptura de los arreglos familiares⁵⁹, el desarrollo de prácticas clientelares como medio de afiliación de conciencias.

En cuanto a la transformación de las relaciones de pareja –movilidad marital- considera dos procesos diferenciados: el que favorece, por un lado, el crecimiento de las rupturas familiares, “hogares rotos”, con posibles consecuencias anticomunitarias, y el que posibilita, por el otro lado, el surgimiento de arreglos familiares que “*produce entonces, en muchos casos, familias extraordinariamente complejas y socialmente diversas*” (Walzer, 2010: 161), que abren el espacio no sólo para el surgimiento de nuevas identidades, sino también para la construcción de nuevos espacios de dialogo y tolerancia.

Por su parte, Subirats, 2010, plantea que vivimos un “*Cambio de Época*” que supone una modificación de los escenarios y parámetros sobre los cuales tradicional e institucionalmente se tomaban las decisiones, se construían los

⁵⁹ Al respecto la Dra. Clara Jusidman ha planteado que “la reducida capacidad de las familias para enfrentar las nuevas problemáticas psicoafectivas y los nuevos riesgos derivados de la modernidad, las transformaciones demográficas y de la vida urbana, acrecientan las tensiones y hacen que se detonen conflictos que escalan en conductas violentas y destructivas”.

consensos y se resolvían los conflictos. Cambios que abarcan las cuestiones productiva, social y familiar, y que debilitan las viejas formas de articulación social, mermando su capacidad de encausar y gestionar los conflictos, lo que incorpora una mayor complejidad a los problemas y fenómenos que las sociedades contemporáneas enfrentan.

Las familias se resienten ante un contexto en el que se verifica una *“rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que encontramos una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto”* (Subirats, 2010: 20). La familia se transforma tanto en su configuración como en las funciones que asumen sus miembros.

La mayor formación educativa de las mujeres, que tendencialmente tiende a equipararse a la de los hombres y su creciente incorporación al mundo laboral plantean nuevos desafíos: doble jornada laboral de las mujeres, inestabilidad en las uniones maritales, mayor número de hogares monoparentales en su mayoría con jefatura femenina y menor tiempo disponible por parte de los padres para la crianza y el cuidado de los hijos.

Como resultado de estos cambios, la capacidad de las familias como fuente de socialización, seguridad e identidad se ha reducido, sobre todo de aquellas que cuentan con menos recursos culturales, relacionales y económicos. *“Todo ello acarrea nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable sexo resulta determinante”* (Subirats, 2010: 20).

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

Estudiar la posible relación entre la calidad de la democracia y los niveles estatales de inseguridad observados entre 2007 y 2014 no resulta una tarea fácil, toda vez que: primero, dicha relación ha permanecido invisible en la literatura especializada o la misma sólo ha especulado sobre algunos de los componentes de la calidad de la democracia como son corrupción y debilidad del Estado de derecho, pero sin llegar a aportar evidencia sólida que sustente dichas relaciones; segundo, la información disponible en México para ahondar en la calidad de la democracia, es todavía insuficiente e incluso en algunos temas deficiente, lo que impide medir con precisión el impacto que esta tiene sobre la variable dependiente (inseguridad); tercero, los estudios que abordan el comportamiento de la democracia en México han centrado, por un lado, su análisis en el nivel nacional, dejando en segundo término el estudio sobre la calidad de la democracia alcanzada por las entidades federativas y por el otro lado, han puesto el acento en los atributos del proceso electoral, en otras palabras en la dimensión procedimental de la democracia, dejando de lado otras esferas que la integran y que son fundamentales.

Como consecuencia de lo anterior, la base empírica que se dispone es todavía insuficiente para establecer cuál es la dimensión y profundidad del impacto que la *calidad de la democracia* tiene sobre los contextos locales de *inseguridad* que desde el año 2007 han marcado la dinámica económica, social y política de los estados. Pero no por ello, esta consideración es razón suficiente para desertar del estudio de la hipótesis de trabajo, desde una perspectiva científica.

La investigación que se presenta busca ser una aproximación, desde el enfoque neoistitucional, a la comprensión de la inferencia causal entre calidad de la democracia e inseguridad. Se trata entonces de un estudio inicial y modesto que busca incitar el desarrollo de conocimiento que contribuya a profundizar en el entendimiento de una relación, que ha permanecido fuera del interés de los estudiosos de la violencia y la inseguridad, pero que tampoco ha sido abordada con la solidez necesaria por los estudios de la democracia.

El presente capítulo, Metodología, constituye el vínculo que busca unir la teoría con el análisis de la realidad, a través de un conjunto de técnicas, métodos y procedimientos sistemáticos que sustentan la manera en cómo se aborda el objeto de estudio y el modo en que se recolectan, clasifican y analizan los datos que constituyen la evidencia que da soporte a la teoría utilizada, buscando cumplir con estándares de exigencia científica.

Este capítulo se organiza en tres partes, la primera, busca operacionalizar el concepto de calidad de la democracia con el propósito de encontrar las variables operativas que permitan medirla y de ser posible identificar sus diferentes niveles subnacionales; el segundo apartado, introduce una reflexión sobre la medición de la inseguridad y propone para el análisis, la utilización, por separado, de dos variables dependientes: a) la tasa de homicidios dolosos, indicador que tradicionalmente se utiliza para medir los niveles de violencia y criminalidad y b) un índice compuesto de inseguridad, que aventura ser una medida con mayor capacidad de captar la complejidad fenómeno delictivo que vive el país. Finalmente, el tercer apartado, expone las características del modelo empírico que se utiliza para corroborar o negar la existencia de una inferencia causal entre democracia e inseguridad, además de comprobar que variables dentro del Modelo tienen un valor predictivo sobre el comportamiento de la violencia y la inseguridad.

III.1 Calidad democrática, una aproximación a su medición

Las democracias contemporáneas pasan por un mal momento, diversas circunstancias han provocado el incremento del desencanto ciudadano, cuestionando su funcionamiento y vigencia, ello sin importar su tipo, identidad o variante, sean democracias parlamentarias, presidenciales, representativas o de partido dominante. La creciente pérdida de confianza en sus instituciones y las recurrentes crisis que las afectan, han incentivado el desarrollo de estudios que se han propuesto definir y medir su calidad en *tanto "... evaluación técnica, grado de perfección, nivel de excelencia o valoración moral, en una escala*

cuantitativa que varía del bien (máxima puntuación de valor positivo) (...) al mal (máxima puntuación negativa)” (Gil, 2010: 28), es decir, realizar mediciones que buscan establecer la distancia que tiene la aplicación de las reglas y principios democráticos en las realidades locales, y también analizar su capacidad para moldear el comportamiento de los individuos.

Dimensionar la calidad de la democracia requiere construir un sistema de medida consistente y homogéneo, que incluya los elementos esenciales de la democracia, y sea compatible con sus distintas expresiones y niveles de desarrollo. Un sistema que posibilite evitar la aparición de clasificaciones ambivalentes y contrapuestas, y ayude a dejar de lado los lugares comunes y prejuicios. En otros términos, *“hace falta hallar esa vara de medir para que nos sirva de guía orientativa y nos proporcione algún criterio autorizado y seguro de comparación y evaluación”* (Gil, 2010: 29).

Si bien es cierto que, elaborar ese sistema de medida resulta complejo cuando se utiliza para comparar la calidad democrática entre diferentes estados nacionales; el asunto se vuelve más complicado cuando se usa para conocer las diferencias de calidad que tiene la democracia a nivel subnacional, toda vez que, además de los aspectos teóricos, plantea *“un problema para la recolección de datos y un dilema ante la ausencia de los mismos”* (Sevilla, 2014: 3). A pesar de ello, un primer paso para adentrarse en la medición de la calidad de la democracia es definir cuáles son sus componentes o dimensiones, sus variables e indicadores.

En un primer momento, retomamos la propuesta de Morlino relacionada con las tres dimensiones de la calidad de la democracia -procedimental, sustantiva (contenidos) y resultados-; en un segundo momento, definimos un conjunto de variables capaces de dar contenido a esas dimensiones, y finalmente, elaboramos una propuesta de indicadores con relativa capacidad para medir y evaluar la calidad de la democracia y sus niveles diferenciados.

Si tenemos en cuenta que los rasgos distintivos de una democracia están determinados por los principios, valores y normas que la rigen y que definen el

comportamiento de sus instituciones (organizaciones); las reglas que sujetan a los actores políticos, sociales y económicos; el marco de legalidad; y el alcance de los derechos reconocidos a los ciudadanos. (IFE, 2000), entonces, la democracia es el marco institucional sobre el cuál se erigen las relaciones que se establecen entre los individuos, y entre ellos con el Estado.

III.1.1. Democracia procedimental

La democracia define las condiciones que abren o cancelan la posibilidad de que los ciudadanos puedan expresar libremente sus elecciones o preferencias individuales y colectivas, en primera instancia en lo político, toda vez que éste es el ámbito donde se plasman las reglas de la competencia, de la mayoría, de la minoría y de la alternancia, que configuran el camino o la manera en cómo se transmite el poder. *“La común aceptación y estricto cumplimiento de sus códigos normativos tanto formales como informales y demás compromisos institucionalmente reglados.”* (Gil, 2010: 33), es el criterio distintivo que define a toda democracia, especialmente en el terreno electoral, en dónde debe prevalecer el juego limpio, de ahí que, la democracia procedimental sea el primer elemento para determinar la calidad de un régimen o gobierno que se asume como democrático. Dos aspectos que la definen son:

- Los ciudadanos cuentan con el derecho a votar y ser votado.
- El voto cuenta, se cuenta y se cuenta bien.

Estos dos principios son esenciales para que exista la posibilidad de la *alternancia* en el poder, además de que constituyen un rechazo a cualquier práctica orientada a transgredir las reglas para modificar o alterar la voluntad ciudadana expresada en la urnas a través del voto u otro mecanismo de consulta y decisión establecido.

Con base en lo expuesto, decidimos establecer las siguientes variables para medir la dimensión procedimental:

- a) **Legalidad o imperio de la ley**, en la democracia la existencia de normas jurídicas constituye no sólo el medio para proteger los derechos y las

libertades sino también el elemento regulador de los comportamientos y los conflictos entre grupos y entre individuos. La vigencia del Estado de derecho se construye a partir de la existencia de un marco jurídico con niveles suficientes de universalismo e igualdad ante la ley, de certeza y seguridad jurídica, y de transparencia pública. (Gil, 2010)

La vigencia del estado de Derecho implica la aceptación social del *principio de legalidad*, cuando ese principio se incumple y la cifra de incumplimientos se incrementa significativamente, se deja pasar y no se establecen medidas de corrección, sobreviene un escenario de corrupción e impunidad, fenómenos que constituyen una seria amenaza al orden democrático, sobre todo sí, el comportamiento ciudadano muestra un desapego a la ley (anomia) o tolera la vulneración de la legalidad.

La corrupción definida como *el abuso de un cargo público o privado para obtener un beneficio personal* (OCDE, 2008), tiene una dimensión negativa con relación a la legalidad que constituye el principal valor democrático, ya que representa una manera de incumplir la ley. Una democracia afectada por la corrupción, y que muestra poco aprecio y apego a la Ley, es una democracia de menor calidad. En este sentido constituye un indicador inverso de la vigencia del imperio de la ley.

Aproximarnos a su medición resulta complicado pues son recientes las medidas adoptadas por el Congreso para conformar un Sistema Nacional Anticorrupción, de ahí que las instituciones, instrumentos y recursos para la vigilancia y control de la corrupción, que representan la dimensión positiva de la legalidad sólo podrán ser cuantificados con posterioridad. Derivado de ello, tomamos como indicador la *Tasa de Incidencia de corrupción* que resulta de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2013.⁶⁰

b) **Competencia electoral**, variable que presupone la existencia de un sistema de partidos que luchan por el poder en condiciones de igualdad y

⁶⁰ Encuesta diseñada para indagar sobre las experiencias y percepciones de la población de 18 años y más, residente de ciudades de 100 mil habitantes y más, sobre los trámites y servicios que proporcionan los diferentes ámbitos de gobierno. □

bajo reglas establecidas, convenidas y respetadas (juego limpio), que permiten la renovación del poder mediante elecciones equitativas y con ello posiblemente un cambio en su orientación política del gobierno.

La alternancia puede ser, entonces, un indicador de la existencia de competencia electoral, de la presencia de una democracia autentica y madura, y de su calidad. Pero para ello, el cambio político debe darse con base en el sufragio universal, igual y libre, que constituye el criterio formal mínimo que distingue una democracia de una no-democracia (Bovero, 2000). Condición necesaria que despliega la posibilidad real de que la renovación del poder ocurra:

“Aquello que verdaderamente es connatural a la democracia no es tanto el que ocurra realmente un cambio en el vértice político-institucional, sino, más bien, la posibilidad concreta de que ello ocurra, no tanto la alternancia real, actuada, sino más bien la alternancia posible, eventual. Naturalmente, la realización efectiva de una alternancia como resultado de un proceso electoral equitativo y correcto constituye una prueba de que esa posibilidad existía concretamente antes de que se actualizara, o más bien, que dicha posibilidad había sido creada y predispuesta a través de la institución de reglas adecuadas y eficaces, precisamente, las primeras y fundamentales reglas del juego democrático, las que hacen democrática la dinámica de la vida pública de una colectividad”. (Bovero, 2000)

En un país como México cuyo régimen político de partido hegemónico abrió paso recientemente a la democracia, la renovación del poder verificada en los distintos niveles de gobierno, es un indicio de que las reglas del juego democrático operan y de que se tienen a la mano los dispositivos para resolver los conflictos post electorales. De esta reflexión derivamos que la alternancia puede ser un indicador confiable de la calidad de la democracia.

Para medir sí las entidades federativas presentan procesos de renovación política se analizaron los resultados electorales para gobernador, contrastando estos de acuerdo con el partido que dejaba el poder y el que accedía a él. El resultado se trabajó como una variable dicotómica, donde: 1 representa alternancia y 0 continuidad.

Alternancia	Criterio	Puntaje
PRI-PRI	Continuidad	0
PAN-PAN	Continuidad	0
PRD-PRD	Continuidad	0
PRI-PAN	Alternancia	1
PAN-PRI	Alternancia	1
PRD-PAN	Alternancia	1
PAN-PRD	Alternancia	1
PRD-PRI	Alternancia	1
PRI-PRD	Alternancia	1

La *Pluralidad política*, constituye un componente institucional básico de la democracia y como tal, es un valor ético que reconoce que la democracia “*puede albergar en su seno una gran variedad de preferencias, orientaciones, inclinaciones políticas distintas y alternativas entre sí, todas ellas legítimas en principio*” (Bovero, 2000). Se expresa en la diversidad de opciones o alternativas -partidos, movimientos, organizaciones ciudadanas-, que buscan no sólo obtener el poder sino también incidir en las decisiones públicas. Es también, un elemento distintivo de la competencia electoral. Su presencia y reconocimiento es un indicador de calidad de la democracia

Para establecer los parámetros de la pluralidad se analizaron las elecciones correspondientes a la integración de los congresos locales que se verificaron previo y durante el periodo de estudio, 2007-2014. El indicador se construye al restar a 1.0 el coeficiente de dividir el total de distritos de mayoría relativa (MR) ganados por la primera fuerza en esa elección contra el total de distritos electorales de MR en disputa. De tal suerte que a mayor es el número de diputaciones de MR obtenidas por la primera fuerza electoral, expresadas en porcentaje, menor es el nivel de pluralidad.

$$pluralidad = 1.0 - \left(\frac{\text{No. de DMR ganados por la 1a fuerza electoral}}{\text{Total de DMR en disputa}} \right) \times 100$$

- c) **Responsabilidad** (*accountability*). La rendición pública de cuentas a la que deben estar obligadas todas las autoridades es reconocida como un valor de la calidad de la democracia, toda vez que constituye el sistema de control público del poder político.

La “*accountability es la responsabilidad del funcionario de rendir cuentas, es decir de hacerlo sin que nadie se los pida, sino porque es parte de su trabajo ser transparente frente a la ciudadanía*” (O’Donnell, 1998; Sevilla, 2014: 8), pero ella, también exige que los ciudadanos tengan las capacidades y los medios para exigir cuentas a los gobernantes sobre el quehacer público. Para medir esta variable se consideran tres indicadores i) participación ciudadana, ii) transparencia y rendición de cuentas y iii) revocación de mandato.

Participación ciudadana, Para estimar si los ciudadanos tienen condiciones para exigir cuentas a sus gobernados, se considero como criterio la existencia de los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, en las legislaciones estatales. Mecanismos legales que abren a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos. Cada uno de ellos se calculó como variable dicotómica donde:

1 es la existencia del mecanismo y 0 su ausencia

Con base en sus resultados se diseño un indicador que pondera el número de mecanismos existentes en las leyes estatales de participación ciudadana. El resultado es un coeficiente que va de 0 a 1. Donde 1 es la existencia de los tres mecanismos y 0 es su ausencia.

Indicador	Mecanismo	Puntaje
Participación ciudadana	Plebiscito	0.333
	Referéndum	0.333
	Iniciativa ciudadana	0.333

La *transparencia y acceso a la información pública*, es un medio para que los funcionarios rindan cuentas a los ciudadanos documentando y transparentando todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones. Para conocer el avance de la política de transparencia, el CIDE desarrollo una *Métrica de la Transparencia*, de la cual se han presentado tres informes 2007, 2010 y 2014. La Métrica mide

- La calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información pública (normatividad).
- La difusión de la información pública de oficio, y la calidad de la misma en los portales de Internet (portales).
- La calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados (usuario simulado)
- Las capacidades institucionales de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en el país (capacidades institucionales)

Un quinto elemento que estudia los condicionantes institucionales de la oferta de transparencia, incorporado en el reporte de 2014, no fue tomado en cuenta en la presente investigación, con el objeto de hacer comparables las mediciones de 2014 con las contenidas en el informe de 2010. El resultado se presenta como un índice -base 1.0- que agrupa las cuatro dimensiones señaladas.

La *Revocación de mandato*, es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir con su voto a un gobernante antes de que concluya el periodo para el cual fue electo. Constituye otro mecanismo de rendición de cuentas, que genera confrontación entre los actores sociales y políticos y en los casos en que se encuentra legislado, presenta restricciones para su aplicación. Su presencia en las leyes estatales es reciente, apenas de unos años a la fecha.

Sólo el estado de Chihuahua tiene en su constitución la figura para separar del cargo al titular del Poder Ejecutivo estatal, otras entidades como Baja California,

Baja California Sur, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas disponen de los mecanismos jurídico-constitucionales para la separación del cargo en los ayuntamientos, en todos estos casos, la responsabilidad recae en el congreso local y no constituye un proceso de participación ciudadana directa. Sin embargo, representa un avance frente al juicio político, que era la figura utilizada para remover a funcionarios de elección popular.

Este indicador, se aborda como variable dicotómica, en donde:

1 es la existencia del mecanismo de revocación de mandato y 0 es su ausencia.

Mecanismo	Condición	Puntaje
Revocación de mandato	Legislado	1
	No legislado	0

III.1.2. Democracia sustantiva

Constituye la segunda dimensión de la calidad de la democracia y se refiere a los valores que la democracia reconoce como propios, como su contenido, su sustancia, que no son otros que el reconocimiento y efectiva protección de los derechos ciudadanos y humanos, particularmente los de libertad e igualdad (Gil, 2010)

- d) **La Libertad**, el principio más caro de la democracia, representa la posibilidad de actuar sin interferencias y amenazas provengan estas de instituciones formales o informales, *la libertad frente a los demás y frente a las instituciones sociales y políticas*. Se expresa en distintos valores - libertades específicas-, que no son otras más que los derechos humanos que tienen hoy un papel central en la democracia y constituyen la base de la ciudadanía moderna. Bajo esta última perspectiva, la libertad democrática significa también el derecho de los ciudadanos a ser parte en las decisiones colectivas. De tal suerte que una democracia es más sustantiva que otra, cuando el reconocimiento y efectiva protección

universal de los derechos humanos es una realidad, es decir cuando un ciudadano libremente puede profesar la religión de su preferencia, afiliarse y votar por la opción política que más le convence, formar el tipo de familia que el desee, opinar y manifestarse sin censura o amenazas a su persona, trabajar en la actividad que mejor le parezca sin verse sujeto a cortapisas y presiones. (Salazar y Woldemberg,)

Sin embargo no es sencillo valorar el alcance del principio de libertad, dadas las dificultades que existen para disponer de información (evidencia) confiable, consistente y constante sobre la vigencia de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y ahora también culturales tanto a nivel país y como a nivel subnacional. Razón por la cual consideramos utilizar dos indicadores indirectos (proxi) de este principio:

- La libertad de prensa

Para establecer las condiciones que enfrenta la libertad de prensa en cada entidad federativa, consideramos los riesgos y amenazas presentes a la hora de ejercer la labor de periodismo: i) el número de ataques a medios de comunicación con explosivos; ii) el número de periodistas asesinados en relación con trabajo periodístico, y iii) el número de periodistas desaparecidos en México. La información fue obtenida del informe “Estado de Censura” de la organización de periodistas Artículo 19, que proporciona por entidad federativa, la frecuencia en el periodo 2006-2015, de cada una de estas amenazas a la libertad de prensa.

Para cada una se construyó un indicador dicotómico, en donde la presencia de la amenaza se calificó con 1 y la ausencia con 0. Posteriormente se elaboraron dos indicadores que miden la existencia de amenazas:

El primero, reporta que la presencia de al menos una de las amenazas representa la falta de condiciones para el ejercicio de la labor periodística (libertad de prensa) y a la inversa, de tal suerte que:

1 es la presencia de una o más amenazas y 0 la ausencia de ellas.

El segundo pondera el número de amenazas presentes, las suma y calcula un valor. El resultado es un coeficiente que va de 0 a 1. Donde 1 es la mayor amenaza (suma de las tres) y 0 es la ausencia de amenazas.

- La *Participación ciudadana*, expresa dos derechos asociados con la libertad: el derecho de asociación y el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas. Hemos tomado esta segunda dimensión para medir el nivel de libertad presente en los estados. La información se obtuvo del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, perteneciente al Instituto nacional de Desarrollo social (Indesol), que contiene, desde 2004, el número y tipo de las organizaciones (OSC) que han solicitado y obtenido su registro, por entidad y año. De acuerdo con el Registro en la actualidad las OSC suman poco menos de 30 mil.

Una vez conocido el número de OSC existentes en cada año para el periodo 2007-2014, se construyó por entidad federativa una tasa por cada 10 000 habitantes, que permitiera comparar su *densidad asociativa*. De tal manera que a mayor densidad o participación ciudadana la democracia debería ser de mejor calidad.

$$Densidad asociativa = \left(\frac{No. OSC registradas}{Población total estatal} \right) \times 10\,000$$

- b) La **igualdad** es uno de los tres principios básicos de la democracia. En su perspectiva prescriptiva se encuentra presente en los marcos jurídicos nacional y estatales. En ellos se reconoce *que* ninguna diferencia o desigualdad puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros, el cual constituye su supuesto esencial. De tal suerte que todos somos iguales ante la ley, y que a una persona corresponde un voto. Pero la igualdad no concluye ni se restringe a la posibilidad de votar, representa un valor más amplio que establece que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones sin importar su condición étnica, jurídica, social, política o económica. En la igualdad no hay cabida para sectores privilegiados o con derechos especiales que los

ubiquen por encima de otros. Lo que la igualdad propone es que las normas jurídicas democráticas tengan que ser universales al disponer los derechos y las obligaciones de todos los ciudadanos (Salazar y Woldemberg⁶¹).

Como el concepto de igualdad, normativamente, es común a todas las leyes estatales, no permite contar con un parámetro con la necesaria variabilidad para evaluar las diferencias locales en la calidad de la democracia, razón por la cual no es tomada en cuenta en este estudio. Mientras que la igualdad social en su magnitud negativa -desigualdad-, que sin duda tiene efectos sobre la democracia, es tratada en el segundo capítulo de la tesis como una de las causas de la inseguridad y en él, se expresan las razones del porque con los indicadores disponibles (Coeficiente de Gini y Razón de Ingreso) no es posible afirmar o negar la existencia de una inferencia causal entre estas dos variables.

III.1.3. Democracia de resultados

Constituye la tercera dimensión de la calidad de la democracia. Evalúa los resultados esperados de la gestión de un gobierno, es decir el grado en que las decisiones y las políticas públicas que derivan de ellas cumplen con las exigencias y necesidades ciudadanas, lo que no es otra cosa que la capacidad de gobierno para dar solución a los problemas públicos, así como para dar satisfacción a los intereses, en tanto derechos de los ciudadanos.

La responsividad (responsiveness) es su elemento distintivo, la respuesta sobre el servicio público representa el grado de satisfacción o rechazo que los ciudadanos tienen sobre la gestión de gobierno. Factor que tiene efectos sobre la *legitimidad*.

La responsividad puede medirse a través de la capacidad que muestran los ciudadanos para hacerse escuchar por sus gobernantes, capacidad que depende de su nivel de organización y movilización, desde esta perspectiva la tasa densidad asociativa puede funcionar como indicador. Otra posibilidad de evaluar el nivel de responsividad, es desde el campo de la legitimidad, que

⁶¹ http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

representa el respaldo ciudadano hacia un gobernante, es decir el grado de confianza y satisfacción que los ciudadanos muestran hacia sus autoridades e instituciones públicas (Gil, 2010). Tres son los indicadores de legitimidad que se proponen:

- El nivel de aceptación (*legitimidad*) de un gobernante mostrado en las urnas. Que medimos a través del porcentaje de votación obtenida, a mayor votación mayor legitimidad y a la inversa.

$$\text{Legitimidad} = \left(\frac{\text{Votación obtenida por el candidato triunfador}}{\text{Votación total}} \right) \times 100$$

- El grado de *governabilidad* sobre el cual se erige su mandato, resulta de las condiciones en que se va a desarrollar el mismo, una de esas condiciones es contar con un congreso afín. Lo cual implica que el gobierno tenga cuando menos mayoría legislativa simple. Para calcular se consultaron los resultados electorales de las lecciones inmediatamente anteriores al periodo de estudio y de las que se celebraron durante el mismo. Una vez identificado que partido político tenía la mayoría legislativa el resultado se contrasto contra el origen partidario del gobernador.

Variable dicotómica donde 1 es igual a mayoría legislativa afín al partido gobernante y 0 es ausencia de mayoría legislativa afín.

- *Confianza* que deriva de la certeza de que su elección fue sancionada por órganos jurisdiccionales imparciales. Para ello tomamos el Índice de Independencia de los Tribunales Electorales propuesto por el Dr. Mario Torrico y César Valderrama (2013), investigadores de Flacso.

Tabla 7
Dimensiones, variables e indicadores de la calidad democrática

Dimensión	Variable	Indicador
<i>Procedimental</i>	Legalidad (<i>Estado de derecho</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción
	Competencia electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Alternancia
		<ul style="list-style-type: none"> • Pluralidad
	Responsabilidad (<i>accountability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y rendición de cuentas. • Mecanismos para la revocación de mandato • Participación ciudadana
<i>Sustantiva</i>	Libertad	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de prensa • Densidad de OSC
	Igualdad	
<i>Resultados</i>	Responsividad (<i>responsiveness</i>)	
	Legitimidad (<i>confianza y satisfacción</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad • Gobernabilidad • Certeza

III.2. Medición de la inseguridad, una visión alternativa

III.2.1. tasa de homicidios dolosos

Tres son las fuentes de información empírica usadas para conocer la actividad delictiva y los niveles de inseguridad que prevalecen: datos de victimización, estudios de percepción y registros oficiales, donde además del recuento de delitos se pueden obtener datos sobre la capacidad de respuesta institucional ante el problema.

Sin embargo, la información presenta siempre problemas dada la cantidad, calidad, confiabilidad, disponibilidad y periodicidad con la que se produce, debido a la existencia de sub-registros originados por el temor a denunciar un delito, a la falta de mecanismos para hacerlo, a la presunción de posibles consecuencias legales o extra-legales, así como por la falta de confianza hacia las autoridades del sistema de procuración y justicia, pero también se debe a la deficiente calidad de los métodos e instrumentos con los que se recaba, y el costo elevado que tiene producir la información requerida. *“El punto es que todas las fuentes tienen limitantes e imprecisiones por lo que el reto para quién las selecciona y utiliza reside en comprender cuáles son esas limitantes, y el efecto que pueden tener en la información que se genere a partir de ellas”* (México Evalúa: 9)

El problema más significativo es la llamada *Cifra Negra* que resulta entre los registros administrativos oficiales y los estudios de opinión, es decir entre los delitos denunciados y los delitos cometidos. *Se estima que la cifra negra en México se encuentra entre 70% y 90%; esto es, que solamente se denuncian entre 10% y 30% de todos los delitos cometidos* (CNDH, 2008; Vilalta, 2008: 213).

La tasa de homicidios constituye el indicador más utilizado para medir los niveles de violencia mortal que vive una sociedad⁶². Según Kliksberg, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), establece a partir de ella

⁶² La tasa de homicidios es uno de los indicadores más confiables, sin embargo los recurrentes cuerpos hallados en fosas clandestinas evidencia también un sub-registro.

niveles o rangos de violencia: *“un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Éste puede ser tratado con los mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios está entre 5 y 8 la situación es delicada, pero cuando excede de 8 nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad “epidémica”. No puede ser tratada por las vías usuales. Han demostrado ser insuficientes” (OPS, 2003, Kliksberg, 2007: 5)*

Sin embargo, las cifras de mortalidad y en particular de los homicidios dolosos resultan insuficientes para comprender la magnitud del problema y sus características, *“como los resultados no mortales son mucho más comunes que los mortales, y como ciertos tipos de violencia no están plenamente representados por los datos de mortalidad, se necesita otro tipo de información” (OPS, 2003: 8).*

Si bien es cierto, los homicidios y las lesiones dolosas tienen un alto impacto en la percepción ciudadana de inseguridad, ésta es un fenómeno complejo que responde también a la incidencia de otros delitos sean cometidos con o sin violencia. El robo a casa habitación y de vehículos, la extorsión y el secuestro, forman parte de los delitos que más temor provocan entre los ciudadanos, aunque los problemas de medición que pueden presentar impiden conocer la extensión e intensidad de la actividad delictiva y la inseguridad que provoca.

Sin desconocer el problema de registro y medición del fenómeno delictivo, lo cierto es que desde el inició la crisis de inseguridad en 2007, se han realizado por parte de la sociedad civil y el gobierno, esfuerzos sistemáticos para contar con información más veraz, oportuna y confiable.

Sí tomamos sólo en cuenta la tasa de homicidios dolosos como el indicador que mejor puede ilustrar el contexto de violencia que se vive, tenemos lo siguiente: Durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2014, se registraron a nivel nacional un total de 138,778 homicidios dolosos, es decir un promedio de 17,347 homicidios por año, lo que representa una tasa promedio anual para el periodo de 16.0 homicidios por cada 100 mil habitantes.

De los datos se puede establecer un ranking u orden estatal. En primer lugar se encuentran doce estados que presentan niveles de violencia considerada por la Organización Panamericana de la Salud como “normal” y delicada” todos ellos tienen una tasa promedio menor a 9.0 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes, se trata de los estados de Yucatán con la tasa más baja, Tlaxcala, Querétaro, Aguascalientes, Hidalgo, Baja California Sur, Campeche, Tabasco, Zacatecas, Puebla, Veracruz y Ciudad de México. Un segundo grupo, integrado por siete entidades presentan niveles de violencia con un rango en su límite inferior equivalente a una tasa de 9.0 homicidios y en el superior igual a la media nacional, de 16.0 homicidios dolosos. En el tercer grupo, se ubican trece entidades cuya violencia es superior al media nacional, siendo Chihuahua la entidad que se ubica en el extremos superior con una tasa equivalente a 61.3 homicidios dolosos anuales. Son estos últimos dos grupos, los que presentan tasas de homicidios que los califican como un cuadro de criminalidad “epidémica”.

Gráfica A16



Fuente: elaboración propia con datos del Centro Nacional de Información del SESNSP al corte del 19 de junio de 2015 y CONAPO estimaciones y proyecciones de población.

Nota: La tasa promedio anual de homicidio doloso se calculó dividiendo el promedio del total de homicidios dolosos registrados durante 2007-2014 por entidad federativa de ocurrencia entre el promedio para el mismo periodo de la población total estatal, multiplicada por 100 000 habitantes.

III.2.2. Índice de inseguridad

Toda vez que la tasa de homicidios por sí sola es incapaz de aprehender en toda su complejidad el fenómeno de inseguridad que vive el país, nos hemos propuesto construir un indicador compuesto de inseguridad que además de captar de mejor manera el problema, fuera consistente con el concepto de inseguridad propuesto en este trabajo de tesis: *Como la existencia de un riesgo real o percibido por las personas, que puede poner en peligro su integridad física y/o emocional, y su patrimonio, así como vulnerar sus libertades y el ejercicio de sus derechos humanos.*

Una vez definido el concepto se procedió a su operacionalización identificando como sus atributos, a las siguientes variables: víctimas, delitos, percepción de seguridad y violaciones a derechos humanos. Sin embargo, como la información de la variable “víctimas” no se encuentra disponible para todo el periodo de análisis y no existe información confiable sobre violaciones a derechos humanos, se procedió a construir un indicador compuesto con la suma de cinco variables delictivas seleccionadas⁶³, definiéndolas de la siguiente manera:

Delitos. Actos u omisiones sancionados por las leyes penales (Código Penal Federal, 1931, última reforma 2003), es decir toda acción o hecho indebido estrictamente sancionado (como delito) en la legislación vigente (Vilalta, 2008: 214).

De acuerdo con lo anterior se seleccionaron los indicadores que pudieran reflejar los atributos de la variable dependiente: inseguridad

- a. Se consideraron los delitos de alto impacto -homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículo-. La información fue obtenida de la publicación: *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2015*, elaborada por Centro

⁶³ Para evitar sesgos de *falacia ecológica* también se descarto incluir datos que miden la percepción de inseguridad. Esta falacia se da a partir del supuesto de que todos los miembros de un grupo encuestado muestran las mismas características de la población.

Nacional de Información perteneciente al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- b. El número de robos a casa habitación, que constituye un delito de oportunidad que ha crecido al amparo del contexto de inseguridad que se vive, se obtuvo de la estadística sobre incidencia delictiva que elabora el SESNSP. Es importante resaltar que el robo a casa habitación tienen un impacto muy directo sobre la percepción de inseguridad de la población, así como en su patrimonio y calidad de vida.

Con base en lo anterior, se procedió a calcular para cada entidad federativa, tasas delictivas promedio anuales de acuerdo con lo siguiente:

Total de delitos registrados anualmente por entidad federativa de ocurrencia entre la población total estatal, multiplicada por 100 000 habitantes. Todo ello para cada delito y para cada año

variables

Tipo de delito: homicidios doloso, secuestro, extorsión, robo a casa habitación y robo de vehículo.

Delitos: Número de delitos por tipo registrados anualmente en la entidad federativa de ocurrencia, durante el periodo 2007-2014

Población: Total anual de habitantes por entidad federativa.

Entidad federativa: 32 estados de ocurrencia

Fórmula:

$$\text{Incidencia delictiva} = \left(\frac{\text{Delitos registrados anualmente por entidad federativa}}{\text{Población total estatal}} \right) \times 100,000$$

Una vez obtenidas las tasas delictivas anuales para los cinco delitos considerados se procedió a elaborar un Índice de inseguridad (II), para ello, una vez realizado el procedimiento anterior los resultados se sumaron y dividieron entre el total de variables (5) obteniendo un indicador compuesto que se utilizó

como variable dependiente en el Modelo estadístico que se describe en el siguiente apartado.

Indicador	Descripción
<i>THD</i>	Tasa de homicidio doloso por 100 000 habitantes
<i>TS</i>	Tasa de secuestro por 100 000 habitantes
<i>TEXT</i>	Tasa de extorsión por 100 000 habitantes
<i>TRCH</i>	Tasa de robo a casa habitación por 100 000 habitantes
<i>TRV</i>	Tasa de robo de vehículo por 100 000 habitantes

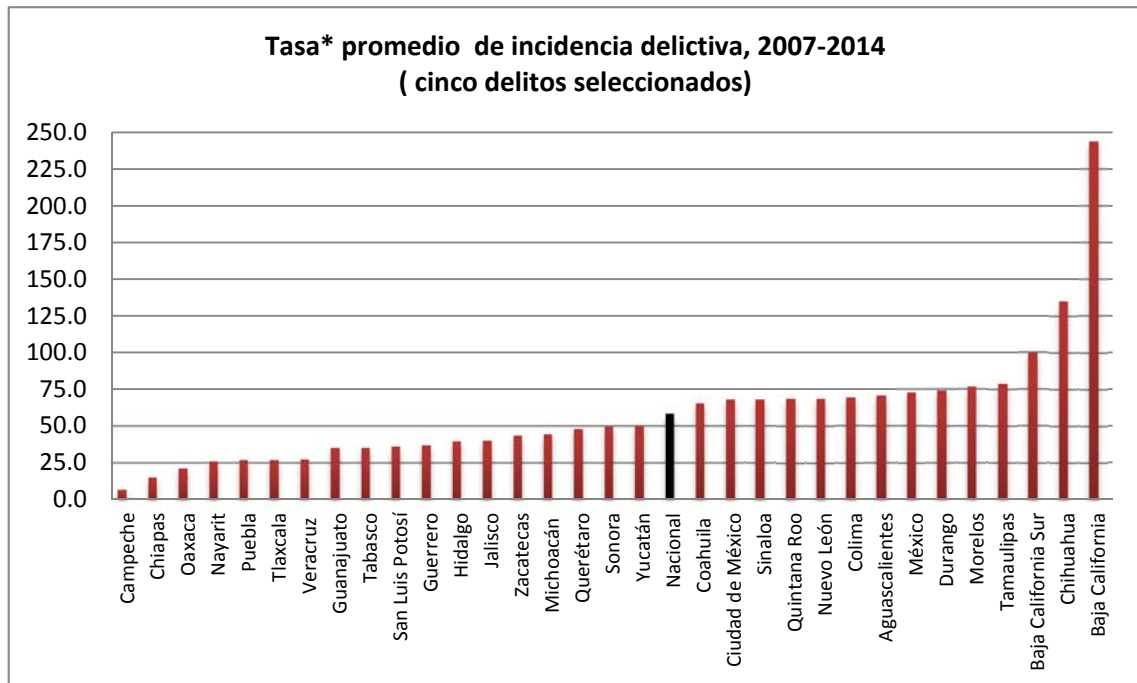
Donde

$$\text{Índice de inseguridad (II)} = \left(\frac{\sum THD, TS, TEXT, TRCH, TRV}{N} \right)$$

Siendo $N = 5$

Los resultados obtenidos muestran una distribución de entidades federativas distinta a la obtenida con la tasa de Homicidios dolosos. Al incluir en la medición otros delitos, Yucatán, deja de ser la entidad más segura del país para ubicarse casi en la media nacional, mientras que otros estados -Veracruz, Tabasco, Guerrero y Michoacán-, que por sus niveles de letalidad son percibidos dentro de los estados más inseguros de país, presentan grados de violencia baja y moderada. Así, mientras que la tasa de homicidios dolosos muestra sólo una parte del fenómeno de inseguridad, al medir sólo las amenazas directas a la vida, su adición con los delitos de secuestro, extorsión, robo a casa habitación y robo de vehículo nos arroja un acomodo distinto, que surge de las diversas combinaciones posibles entre los cinco delitos considerados en la construcción del Índice de Inseguridad. Procedimiento que permite aproximarse de mejor manera a la complejidad del fenómeno, dada su multidimensionalidad. (ver gráfica 17)

Gráfica A17



Fuente: Elaboración propia, con base SESNSP, Cifras de incidencia delictiva
* Tasa por cada 100,000 habitantes

Así por ejemplo: Baja California, presenta en la cinco mediciones tasas delictivas muy altas, Sonora, presenta una incidencia delictiva muy alta en homicidios dolosos, alta en robo de autos y muy baja en el resto de los delitos considerados, Campeche, mantiene tasas delictivas muy bajas para los cinco delitos, mientras que Yucatán tiene tasas muy bajas en los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículo, pero muy alta en robo a casa habitación, que lo coloca en el cuarto lugar de este delito, después de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo.

Gráfica A18
Nivel de incidencia delictiva por tipo de delito



Elaboración propia. Con base en datos sobre incidencia delictiva del SESNSP

	Muy Baja		Baja
	Alta		Muy alta

Con base en los resultados del Índice de inseguridad, las entidades federativas fueron distribuidas en cuartiles de acuerdo con el grado de inseguridad que presentan, –baja, moderada, alta y agravada–.

Q_1	≥ 35.11
Q_2	≥ 48.53
Q_3	≥ 69.78

Tabla 8
Niveles de inseguridad promedio según Entidad
Federativa,
2007-2014

Lugar	Entidad	Índice de inseguridad (a)	Grado de inseguridad	Semáforo
1	Baja California	243.8	Agravada	Red
2	Chihuahua	135.1	Agravada	
3	Baja California Sur	99.6	Agravada	
4	Tamaulipas	78.6	Agravada	
5	Morelos	76.7	Agravada	
6	Durango	74.1	Agravada	
7	México	72.7	Agravada	
8	Aguascalientes	70.4	Agravada	
9	Colima	69.2	Alta	Orange
10	Nuevo León	68.5	Alta	
11	Quintana Roo	68.5	Alta	
12	Sinaloa	68.0	Alta	
13	Ciudad de México	67.9	Alta	
14	Coahuila	65.4	Alta	
15	Yucatán	49.8	Alta	
16	Sonora	49.5	Alta	
17	Querétaro	47.6	Moderada	Yellow
18	Michoacán	44.4	Moderada	
19	Zacatecas	43.4	Moderada	
20	Jalisco	39.8	Moderada	
21	Hidalgo	39.4	Moderada	
22	Guerrero	36.8	Moderada	
23	San Luis Potosí	36.2	Moderada	
24	Tabasco	35.2	Moderada	
25	Guanajuato	35.1	Baja	Light Green
26	Veracruz	27.4	Baja	
27	Tlaxcala	26.9	Baja	
28	Puebla	26.7	Baja	
29	Nayarit	25.7	Baja	
30	Oaxaca	21.1	Baja	
31	Chiapas	15.0	Baja	
32	Campeche	6.6	Baja	

Fuente: elaboración propia

(a) Indicador compuesto de inseguridad que promedia la sumatoria de las tasas de homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo a casa habitación y robo de vehículo.

III. 3. Modelo teórico-estadístico

Analizar y demostrar la existencia en México de una relación causal entre la calidad democrática y la inseguridad, requiere colocar a las entidades federativas que conforman el país como unidades de análisis u observación, de tal manera que la población a estudiar es igual a N: 32. Detrás de ello existen al menos dos razones: a) el arreglo político de México como Federación y b) que los indicadores relacionados con las variables de estudio: violencia, democracia, desarrollo, y desigualdad, se encuentran mayormente disponibles a nivel de entidades federativas. Comparar entre los ámbitos subnacionales frente a otras posibilidades, por ejemplo el análisis a nivel municipal, resulta entonces la mejor opción de llevar a buen fin el estudio de la inferencia causal propuesta.

Los datos de las diversas variables utilizadas en el estudio tienen una estructura de panel, es decir existe una medida para cada una de las unidades de observación (entidades federativas) así como para su dimensión temporal, dado que cuenta con distintas mediciones tomadas para cada uno de los años que conforman el periodo de estudio 2007-2014. Con una estructura de este tipo es posible observar la heterogeneidad existente entre las unidades de análisis, particularmente su especificidad institucional, así como los cambios que se dan en el tiempo ya que todo hecho o evento social requiere de un cierto tiempo para madurar y provocar un efecto, sobre todo cuando se trata de fenómenos sociales complejos. Las variables seleccionadas se encuentran expresadas en unidades físicas, en forma de tasas, como porcentajes de variación (coeficientes) o como indicadores compuestos.

La estructura de panel de la base de datos, ayuda a establecer estimaciones precisas que permiten identificar que factores tanto sociodemográficos como aquellos relacionados con la calidad democrática, influyen en los niveles de inseguridad observados, es decir permite realizar inferencias causales. La base de datos se organiza en grupos de variables relacionadas con los siguientes temas: condición fronteriza o interna de los estados; la población total, urbana y

de 18 años o más de edad; el universo de hogares, y su desglose en aquellos que tienen jefatura femenina y los que son monoparentales; la desigualdad económica; los niveles de empleo e informalidad; las características del proceso electoral -alternancia, pluralidad, legitimidad y gobernabilidad-; la participación ciudadana en sus dimensiones normativa y efectiva; aspectos sustantivos de la vida democrática como son transparencia, corrupción, impunidad, libertad de prensa; y finalmente, la incidencia delictiva total y la relativa a cinco delitos específicos.

En total 70 variables, cuyos datos corresponden a información obtenida de registros de organismos electorales del ámbito estatal, de organismos gubernamentales federales (CONAPO, Indesol) y autónomos como INEGI, y CONEVAL, y de mediciones de fenómenos específicos realizados por la academia y organizaciones civiles, como es el caso de la Universidad de la Américas Puebla, Flacso, y Artículo 19 AC. Otro aspecto a considerar es que la información referente a transparencia, impunidad y corrupción, al constituir fenómenos emergentes en la agenda pública, su medición es reciente, razón por la cual no se contó con las suficientes observaciones para todo el periodo de estudio.

La aproximación al fenómeno de inseguridad se realizó mediante un modelo empírico de causalidad, es decir, a partir de una teoría que busca establecer cómo una determinada causalidad contribuye al desarrollo y comportamiento del fenómeno de inseguridad. El modelo se propone: primero, probar con evidencia empírica, la asociación (inferencia causal) entre la calidad democrática y la inseguridad -hipótesis de trabajo-, es decir la validez del modelo en su conjunto; segundo, probar las hipótesis individuales de las diversas causas⁶⁴ (variables explicativas) que conforman el modelo y se cree están relacionadas con la probabilidad de que la inseguridad ocurra, y tercero, identificar la dirección del cambio entre esas relaciones.

⁶⁴ Por *causa* entendemos un hecho, evento o fenómeno social que sólo o en conjunción con otras causas genera una secuencia de acontecimientos que resultan en un efecto. Hemos preferido utilizar el concepto de causa sobre el de factor de riesgo para ubicarnos más en el campo sociológico y menos en el de la epidemiología.

Es necesario tener en cuenta que en los fenómenos sociales no existe el determinismo causal. Los eventos que originan un determinado problema público, en este caso la inseguridad, por sí solos, no representan una causa suficiente para producirla, para ello, se requiere su conjunción en determinadas condiciones contextuales. A diferencia de las teorías deterministas que desarrollan simplificaciones de los fenómenos sociales, las teorías de la complejidad social, favorecen la comprensión y abordaje de los fenómenos sociales desde diversas perspectivas y con una pluralidad de herramientas, lo que es propio del enfoque de las políticas públicas.

Para identificar la magnitud o fuerza del efecto y el sentido que las variables independientes tienen sobre el comportamiento de la inseguridad (variable dependiente) se utilizó una regresión lineal múltiple, que constituye el procedimiento más simple para analizar la multidimensionalidad (complejidad) del fenómeno⁶⁵; así como, para evaluar si la evidencia recabada es consistente o no con nuestra hipótesis de trabajo⁶⁶. Se decidió que el nivel de significación estadística sería el 10%; por lo tanto, se considerarán como estadísticamente significativos aquellos resultados cuyo grado de significación estadística sea inferior al 10 % ($p < 0.10$). En todo caso, si la p es inferior al nivel de significación establecido se puede afirmar que existe una asociación fuerte entre las variables explicativa y de resultado, que esta no se debe al azar, y que el número de observaciones analizadas es suficiente para reconocer como significativa esa asociación.

El modelo incluyó un subconjunto de 15 variables explicativas (x_1, x_2, \dots, x_{15}), que son independientes entre sí y relevantes para el análisis, 10 de ellas buscan medir la calidad democrática y el resto son variables sociodemográficas, usualmente mencionadas en la literatura especializada.

⁶⁵ En el análisis de regresión múltiple, la ecuación de regresión ya no define una recta en el plano, sino un hiperplano en un espacio multidimensional.

⁶⁶ No desconocemos la existencia de otros procedimientos matemático-estadísticos más complejos que pudieran arrojar resultados más ricos, sin embargo su utilización requiere un conocimiento y manejo estadístico mayor al que el autor tiene.

Se definieron dos modelos distintos, uno para la variable dependiente (y_1) que corresponde a la tasa de homicidios dolosos, y otro para el Índice de Inseguridad, variable y_2 . En ambos casos las variables independientes o explicativas fueron las mismas. La expresión de los modelos es la siguiente:

$$Y_t = b_0 + b_1 X_{1t} + b_2 X_{2t} + \dots + b_k X_{kt} + u_t \quad t = 1, 2, 3, \dots, T$$

Es importante señalar que la variable desigualdad económica quedó fuera del modelo estadístico, cuatro son las razones de ello: primero, como ya se explicó, tanto el Coeficiente de Gini como la Razón de ingreso no muestran la suficiente variabilidad como para explicar el comportamiento diferenciado de la inseguridad a nivel subnacional; segundo, se obtuvieron apenas dos observaciones (2007 y 2010), lo que resulta insuficiente para realizar inferencias causales; tercero, la desigualdad es un fenómeno cuyos cambios son a largo plazo, por lo que resulta difícil explicar los cambios de la inseguridad en un periodo corto de tiempo, como es el caso del presente estudio y cuarto, porque su utilización puede generar confusión, debido a que su incorporación diera como correlacionadas las variables de tratamiento y de resultado, sin estarlo realmente o sólo estarlo parcialmente, toda vez que la desigualdad económica o de ingreso mantiene una correlación negativa con la variable calidad de la democracia y existe la posibilidad de que tenga también una correlación –positiva- con la variable inseguridad (aunque como vimos en el capítulo II, con los datos disponibles no podemos sustentar con evidencias esa relación).

Tabla 9
Modelo estadístico A: Homicidios dolosos

Variable independiente		Variable dependiente
1	Alternancia	a) Tasa de Homicidios dolosos (y1)
2	Entidades sin alternancia	
3	Legitimidad	
4	Diferencia entre la 1ª y 2ª fuerza electoral (Elección gobernador)	
5	Pluralidad en el Congreso	
6	Gobernabilidad	
7	Participación ciudadana	
8	Densidad asociativa	
9	Libertad de prensa	
10	Revocación de mandato	
11	Población urbana	
12	Desempleo juvenil (15 a 29 años de edad)	
13	Informalidad económica	
14	Hogares con jefatura femenina	
15	Hogares monoparentales	

Fuente: elaboración propia

Tabla 10
Modelo estadístico B: índice de inseguridad

Variable independiente		Variable dependiente
1	Alternancia	b) Índice de inseguridad (y2)
2	Entidades sin alternancia	
3	Legitimidad	
4	Diferencia entre la 1ª y 2ª fuerza electoral (Elección gobernador)	
5	Pluralidad en el Congreso	
6	Gobernabilidad	
7	Participación ciudadana	
8	Densidad asociativa	
9	Libertad de prensa	
10	Revocación de mandato	
11	Población urbana	
12	Desempleo juvenil (15 a 29 años de edad)	
13	Informalidad económica	
14	Hogares con jefatura femenina	
15	Hogares monoparentales	

Fuente: elaboración propia

Las variables dependientes consideradas fueron la *tasa de homicidios dolosos* (y_1), que como se ha señalado con anterioridad es la medida más utilizada para medir la inseguridad y el *índice de inseguridad* (y_2), que constituye una elaboración propia, que promedia la suma de las tasas de cinco variables delictivas: homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo a casa habitación y robo de vehículo, todas ellas sobre 100,000 habitantes.

Al igual de lo que sucede con la tasa de homicidios dolosos el índice de inseguridad permite establecer comparaciones entre las 32 entidades federativas y evaluar el comportamiento del fenómeno en el tiempo.

Es importante señalar que, mientras la tasa de homicidios dolosos, es una variable unidimensional, el índice de inseguridad constituye una variable compuesta. Como veremos más adelante, al correr el Modelo estadístico, está diferencia arroja resultados disímiles. Para procesar el modelo se utilizó el paquete estadístico Stata 12.0.

III.4. Resultados de los Modelos estadísticos

Tabla 11
Relación entre democracia e inseguridad
Variable dependiente: Tasa de Homicidio doloso

Variables	Modelo 1
Constante	-90.30692 (23.02989)
Alternancia	1.246014 (2.858053)
Estado sin alternancia	-10.20719*** (2.896676)
Legitimidad	1.601802*** (.283905)
Diferencia entre la 1ª y 2ª fuerza electoral (elección de gobernador)	-1.011155*** (.2363678)
Pluralidad	-.0989993 (.0873191)
Gobernabilidad (Congreso con mayoría)	-7.683674** (3.57)
% de población urbana	.0190685 (.111632)
Informalidad económica	.2247632 (.2529016)
Desocupación juvenil	.5853786 (.4946667)
Hogares con jefatura femenina	2.013404 (1.25649)
Hogares monoparentales	-.8605222 (1.880109)
Densidad asociativa	3.67967 (2.884634)
Mecanismos de participación ciudadana	2.281032 (3.539637)
Revocación de mandato	24.99749*** (3.533872)
Libertad de prensa	-6.135476** (2.73989)
N	128
R2 corregida	0.4762

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12
Relación entre democracia e inseguridad
Variable dependiente: Índice de inseguridad

Variab	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	-1.822115 (.9558614)	-1.67758 (.8151173)	-1.618203 (.8044781)	-.542878 (.7904956)	-1.394333 (.7726406)
Alternancia	-.2261078* (.1186242)	-.2218836* (.1172657)	-.2373395** (.1130661)	-.2404838** (.1125824)	-.2619713** (.109961)
Estado sin alternancia	-.0691837 (.1202273)	-.0601102 (.1156912)			
Legitimidad	.043032*** (.0117835)	.0420628*** (.0112629)	.040789*** (.0109575)	.0391683*** (.0105274)	.0386756*** (.010505)
Diferencia entre la 1ª y 2ª fuerza electoral (elección de gobernador)	-.0308266*** (.0098105)	-.0296598*** (.0035862)	-.0283926*** (.0085606)	-.0276259*** (.0084224)	-.0262494*** (.0082772)
Pluralidad	-.0097527*** (.0036242)	-.0096323*** (.0035862)	-.009507*** (.0035666)	-.0094833*** (.0035555)	-.009223*** (.0035411)
Gobernabilidad (Congreso con mayoría)	-.4751539*** (.1481737)	-.4703122*** (.1466506)	-.4491872*** (.1404499)	-.4488085*** (.1400241)	-.4444388*** (.1398309)
% de población urbana	.0040807 (.0046333)	.0031363 (.0033119)	.0029249 (.0032763)	.002954 (.003266)	
Informalidad económica	.0030724 (.0104967)				
Desocupación juvenil	.0214661 (.0205313)	.0203274 (.0200776)	.0219792 (.0197608)	.0244993 (.0191713)	.0320324* (.0172542)
Hogares con jefatura femenina	.1176872** (.052151)	.116454** (.0517698)	.1227857** (.0501536)	.1303561*** (.0481079)	.1498806*** (.0429593)
Hogares monoparentales	-.1240643 (.0780344)	-.1195027 (.0761524)***	-.1318952* (.072089)	-.1413478** (.0698265)	-.1719693*** (.0610221)
Densidad asociativa	.3315891*** (.1197275)	.3383185 (.117023)	.3417041*** (.1164667)	.3413557*** (.1161133)	.3477245*** (.1158087)
Mecanismos de participación ciudadana	.1081319 (.1469135)	.0970958 (.1414173)	.0741346 (.1339041)		
Revocación de mandato	.7667239***	.7593384***	.7534546***	.7610878***	.7457193***

	(.1466742)	(.1439019)	(.1429955)	(.1418995)	(.140768)
Libertad de prensa	-.2015703*	-.2125712**	-.2197018**	-.2219411**	-.2362473**
	(.1137198)	(.1068945)	(.1056699)	(.1052736)	(.1039969)
N	128	128	128	128	128
R2 corregida	0.4363	0.4409	0.4445	0.4478	0.4487

Significancia al 10%

** Significancia al 5%

*** Significancia al 1%

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO IV. DEMOCRACIA E INSEGURIDAD, ¿UNA RELACIÓN REAL?

IV.1. Instituciones y democracia

Aún cuando la literatura especializada no ha puesto la conveniente atención sobre el vínculo existente entre calidad de la democracia e inseguridad, diversos politólogos han realizado referencias a la existencia de una relación causal entre estas dos variables.

Desde su nacimiento, en el año 2000, la democracia mexicana camina sobre dos pistas, de un lado, logró avanzar rápidamente en la instalación de sus aspectos procedimentales: *“Todos los signos de ese régimen de gobierno - democrático- están a la vista: elecciones competidas, pluralismo en los Congresos, equilibrio de poderes, ampliación de libertades,...”* (Woldenberg, 2015: 33), mientras que, del otro lado, el sustantivo, el camino ha sido más complejo, permaneciendo arraigados *“viejos usos y costumbres de la política mexicana, entre ellos la corrupción, el clientelismo empresarial y el tráfico de intereses públicos y privados”* (Aguilar, 2015: 30).

De tal suerte que, junto a la alternancia que se dio a nivel de los gobiernos y congresos –Federal, estatales y locales-, permanecieron prácticamente intocables instituciones políticas y sociales, compuestas por valores, normas, reglas, símbolos, mensajes y rutinas, propias de un régimen pre-democrático, cuya persistencia ha resultado cada vez menos tolerable para los ciudadanos, y se ha traducido en *“un desencanto con los agentes e instituciones que hacen posible la reproducción de un sistema democrático: partidos, Congresos, políticos y gobiernos”* (Woldenberg, 2015: 33), es decir, en un creciente desencanto sobre las expectativas de cambio que ofrecía, en un inicio, el nuevo arreglo democrático.

Desde la década de los 90s, la alternancia en el poder abrió la posibilidad a importantes cambios que favorecieron la pluralidad política en los ámbitos nacional, subnacional y local: conformación de un sistema de partidos, representación en las legislaturas, creación de instituciones de Estado y creciente participación ciudadana, que indicaban el tránsito de México hacia la

democracia. Sin embargo, el proceso de transición tuvo también un rostro negativo marcado por un presidencialismo débil, la configuración de un Congreso sin mayorías legislativas, pero fortalecido como poder alterno, la emergencia de poderes locales sin contrapesos institucionales, políticos o sociales, un sistema de partidos fragmentados, factores todos que llevaron al conflicto y bloqueo entre poderes (*deadlock*) (Schedler, 1999) y con ello al abatimiento de las expectativas democráticas de la población.

Bajo este escenario de gobiernos divididos, mayorías no calificadas, emergencia de actores -sociales y políticos- y problemas complejos, se ha vuelto cada vez más difícil lograr consensos y tomar decisiones que satisfagan a todas las partes e impidan sacrificar los intereses de alguna de ellas. Los gobiernos de todos los niveles se debaten entre pagar los costos que supone tomar decisiones efectiva y eficazmente o asumir las consecuencias que puede acarrear la inconformidad de aquellos grupos afectados por las decisiones tomadas o que se sienten excluidos de sus beneficios (véase el conflicto magisterial provocado por la reforma educativa).

En este marco, las instituciones de la democracia no han alcanzado en México la suficiente madurez para servir como mecanismo cohesivo que permita construir consensos mínimos y agregar las preferencias individuales, mientras que las viejas instituciones mantienen, en un contexto diferente al que eran funcionales, una relativa vigencia para controlar y moldear el comportamiento de los individuos. La falta de adhesión, compromiso y acuerdo en torno de las decisiones políticas ha maximizado para los gobiernos los costos que tienen que pagar a la hora de tomar decisiones y hacerlo de manera rápida, oportuna y pertinente, a la vez que se atienden las demandas ciudadanas de participación. La inestabilidad, el disenso y la parálisis decisional son los signos de los tiempos.

En México la conformación de las instituciones democráticas ha tenido un desarrollo desigual. El sentido común indicaría que en aquellos estados o regiones con mayor desarrollo relativo, mejor educación, mayor individualismo y

una sociedad civil más activa, la nueva institucionalidad pareciera haber encontrado condiciones más favorables para asentarse, en el polo opuesto, constituido por sociedades con menores recursos y habilidades para gestionar el cambio y formular soluciones alternativas a los nuevos fenómenos, en particular para aquellos que muestran un efecto disociable sobre las viejas formas relacionales y organizativas, la conformación de la vida democrática ha sido más endeble.

Bajo el razonamiento anterior sería lógico colocar a Guerrero en un lado del espectro. Entidad donde instituciones como el autoritarismo, el paternalismo, el caudillismo, el asambleísmo, el clientelismo, el corporativismo y la violencia continuaron moldeando considerablemente el comportamiento individual y colectivo, suministrando a los diversos grupos sociales de sistemas de significación. Caciques, sindicatos, partidos políticos que actúan como cárteles, además de los grupos delictivos, entre otros actores con gran peso político, operaron como jugadores de veto (*veto player*), que trabaron el cambio, imposibilitando la apertura del juego y las decisiones políticas como vía para impulsar la transición hacia un régimen democrático amplio y no sólo electoral⁶⁷.

Este contexto, de instituciones democráticas débiles o ausentes a la hora de compensar la indefensión de los ciudadanos frente a los poderes formales o informales ya sean económicos, mediáticos o políticos e incluso delictivos, que abrió el espacio para la manipulación del proceso de agregación de preferencias (Reynoso, 2014), incluso mediante el uso de métodos violentos, es el que explica sucesos como la desaparición forzada de los jóvenes normalistas, así como la fuerte presencia que tiene el crimen organizado en el estado de Guerrero y sus vínculos, ahora esclarecidos, con los poderes locales –formales e informales-. Factores que en conjunto construyeron un escenario cuyas externalidades se expresaron en impunidad, corrupción y desapego a las

⁶⁷ Al abordar el caso de México Schedler refiere que “*las “reglas del juego” de la política mexicana nunca fueron formales sino que han predominado las informales (con excepciones a la regla de no reelección)*” (Schedler, 1999: 475)

normas y una débil cultura de la legalidad, con altos costos para los excluidos de la toma de decisiones, que no son otros más que las mayorías. (Reynoso, 2014)

A diferencia de lo que indica el sentido común, otras entidades con mayor desarrollo relativo presentan también tensiones entre las instituciones democráticas y aquellas que devienen de un régimen pre democrático o autoritario. Este es el caso de Chihuahua, cuyas características económicas, sociales y demográficas son muy distintas a las que presenta el estado de Guerrero.

En Chihuahua, la conducta y el comportamiento de los ciudadanos se encuentra fuertemente influenciado por normas y valores que no se corresponden con su modernidad y desarrollo económico, en el que prevalecen instituciones de *base cultural* (Peters, 2003: 54) que dan cobijo a un profundo conservadurismo que en ocasiones raya en lo clerical, el cual se sustenta en una enraizada cultura patriarcal contraria a los derechos, autonomía y empoderamiento de las mujeres; un acendrado regionalismo, recordemos la frase *“haz patria, mata un chilango”*; en la proclama de la familia tradicional - *“natural”*-, como la institución base de la organización social; en la práctica del racismo y la discriminación en contra de minorías sociales como indígenas, grupos de la diversidad sexual y migrantes; en la lógica rentista de su burguesía oligárquica y el uso de la política para hacer negocios; así como en un autoritarismo encubierto que tolera la participación ciudadana pero no la acoge con franqueza. Aquí también, poderes como la iglesia católica y los empresarios se han erigido como actores con veto y en censores de conciencias.

En ambas entidades –Guerrero y Chihuahua- la *“lógica de lo adecuado”*⁶⁸, de las viejas instituciones es disfuncional o contraria a los principios y valores de la ética democrática. Pero no es el caso de todas las instituciones, existen otras

⁶⁸ *“El rasgo más importante de la conceptualización de March y Olsen es que las instituciones tienen una “lógica de lo adecuado” que influye sobre el comportamiento, y no una “lógica del consecuencialismo” que podría además moldear la acción individual. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos”.* (Peters, 2003: 51)

más compatibles, como la llamada *cultura del esfuerzo*, presente en el norte del país o el *sentido comunitario* arraigado en los estados del sur.

El conflicto que surge de este desencuentro representa un proceso de ruptura entre lo viejo y lo nuevo, entre los valores profesados por una institución y los valores sostenidos por la sociedad circundante, en un sentido amplio y no sólo local. De tal suerte que, entre mayor sea la capacidad de las instituciones para identificar los contextos cambiantes, mayor es su nivel de adaptación y menor el grado de ruptura y conflicto. El nuevo contexto, al que esas instituciones se deben amoldar, se encuentra definido por la centralidad que los derechos humanos tienen en las sociedades democráticas.

Muchas de las instituciones pre democráticas prevalecientes tienen un carácter *aditivo*, toda vez que la subsistencia de sus miembros depende de su pertenencia a ellas: comunidades, sindicatos (CNTE), grupos de poder (burocracias), cárteles delictivos; en otros casos, las instituciones tienen un sentido *integrador*, por su capacidad de brindar significado *-identidad y sentido-* a la vida de quienes forman parte de ellas: iglesias y sus movimientos de base (movimiento familiar cristiano, pastoral social), clubes de servicios (Rotarios, Club de Leones) y organizaciones de la sociedad civil, entre otras⁶⁹ (Peters, 2003).

Cualquiera que sea su tipo, las instituciones creadas por la conducta y las elecciones del pasado, al moldear en el presente el comportamiento y las preferencias individuales y colectivas (lógica de lo adecuado) tienen no sólo en lo inmediato sino a futuro también, una influencia real sobre todos los ámbitos de la vida de las personas y las sociedades, ya que, como señala la sociología clásica, al subsumir -las instituciones- a los individuos, hacen posible *“ajustar nuestra vida a una estructura narrativa mayor, o hacia la construcción histórica*

⁶⁹ *“El primer formato (instituciones aditivas) es en esencia una forma contractual para las organizaciones, en la que los individuos participan principalmente en función de la búsqueda del beneficio personal. Esta última forma de organización se acerca más a la idea de una institución que expresa una “lógica de lo adecuado”, concepto central en la versión normativa del nuevo institucionalismo. La participación en las instituciones integradoras se interpreta sobre la base del compromiso con los objetivos de la organización, o al menos con una aceptación de la legítima pretensión de la organización (o institución) de contar con el compromiso de los individuos”.* (Peters, 2003: 47 y 48)

de la *“conciencia colectiva”, o hacia la organización como movilización y fosilización de las tendencias*” (Goodin, 2003: 16 y 17).

Pero, de manera más específica, los valores, reglas, símbolos y roles que dan vida a las instituciones y los dispositivos -rituales y prácticas- que tienen a mano para producir resultados sociales, ayudan a preservar ciertos patrones de dominación y control, así como estructuras relacionales, convenciones y privilegios, que en ocasiones se pierden de vista, dado que se encuentran *“normalizados”* o *“naturalizados”*, ejemplo de ello son las relaciones desiguales de subordinación y poder existentes entre hombres y mujeres.

Las instituciones son una construcción social, *“no son ni hechos naturales ni productos divinos”*, aunque los individuos las perciban como fenómenos exteriores, objetivos e inmutables. Son una *comunidad relevante*, toda vez que sus conocimientos, rituales y prácticas son el patrimonio compartido de toda una sociedad o una parte de ella, que tienen efectos sobre el *“comportamiento, la interacción, las expectativas o las percepciones”* (Schedler, 1999). En esencia establecen restricciones al comportamiento de los individuos que toman la forma, como se ha señalado párrafos atrás, de *“patrones organizados, de normas y papeles socialmente contruidos, así como conductas socialmente prescritas que se espera de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo”* (Goodin, 2003: 35)

Aunque perdurables, no son invariables, pueden cambiar, dar cabida a otras nuevas o desaparecer, *“El hecho de que estemos socialmente enraizados de tales maneras no implica, necesariamente, que nunca podamos trascender nuestra formación original”* (Goodin, 2003: 34). Legado histórico que los agentes sociales pueden modificar mediante la acción colectiva desplegada por el tipo de acuerdos sociales que se quieren mantener o reproducir (Goodin, 2003), y sobre los cuales se pretende edificar las relaciones que se establecen entre los mismos ciudadanos, entre ellos con el Estado y entre ellos con el entorno urbano y natural.

Ello es importante, toda vez que, el momento político y social en el que nos encontramos, en el que las instituciones del régimen autoritario no acaban de perder vigencia o evolucionar y las instituciones de la ética democrática no terminan por arraigar y consolidarse, está definiendo la conformación de un escenario marcado por hechos cada vez más recurrentes de ingobernabilidad y pérdida de la confianza y credibilidad en las instituciones y en la democracia. Circunstancia que genera una mayor inestabilidad en la vida política y social del país, a la vez que facilita la configuración de espacios para el encono, la violencia y la criminalidad.

Así, la falta de un estado de derecho medianamente aceptable, el tráfico de influencias y la colusión, la discriminación que provoca exclusión de amplios segmentos de la población, la erosión de la confianza en las instituciones públicas, principalmente en el caso de las de seguridad y justicia, la prevalencia de la ley del más fuerte, y la poca importancia que la sociedad y las instituciones otorgan al respeto a los derechos humanos, son todos factores que analistas como Aguilar Camín, Woldenberg y Silva-Herzog Márquez, consideran han llevado al *vaciamiento y debilitamiento* de la joven democracia mexicana, a la vez que, generan en consonancia con las historias locales y regionales, con mayor o menor fuerza, las condiciones adecuadas para la emergencia de la crisis de inseguridad que afecta a la sociedad en su conjunto.

“El cuento del reformismo ve la violencia como una distracción en su empeño de modernidad. El crimen es un hecho fastidioso que desvía la atención de lo que importa. La violencia que padecemos, la corrupción que se expande, la precariedad del orden público no son un simple disgusto en esa epopeya triunfal. La carencia de la legalidad nos instala en el tiempo preestatal del crimen rutinario y la violencia despiadada. La carencia de ley hace de la corrupción norma, régimen. La violencia es la señal bárbara del gran pendiente de nuestra historia: la legalidad. La falta de un sistema de derecho ya no es solamente el caldo propicio para la corrupción y la arbitrariedad. La falta de ley nos ha lanzado a nuestra prehistoria y nos convierte en bárbaros dedicados a la crueldad, náufragos a la intemperie de la violencia. En los últimos lustros hemos contemplado el atroz retorno del siglo XIX”. (Silva-Herzog, 2015: 38)

IV.2. Principales hallazgos

El carácter unidimensional de la tasa de homicidios dolosos impide captar con suficiente riqueza la multicausalidad que se encuentra detrás de la crisis de inseguridad que enfrenta el país. Por el contrario, el indicador compuesto de inseguridad otorga mayor capacidad analítica al modelo empírico (ver Tablas 11 y 12). Después de varios ejercicios realizados, de las quince variables utilizadas en el modelo de regresión lineal múltiple que utiliza el Índice de Inseguridad como la variable a explicar, once de ellas resultaron significativas: ocho asociadas a la variable dependiente de la hipótesis de investigación.

El modelo teórico propuesto considera *a priori* un conjunto de hipótesis individuales asociadas a las distintas variables que lo integran y que establecen por adelantado los efectos y el sentido de su asociación con la inseguridad. En algunos casos, al momento de poner a prueba estas hipótesis, su comportamiento esperado se distingue de los resultados arrojados por el análisis estadístico.

IV.2.1. Análisis de los resultados del Modelo teórico estadístico.

a. Alternancia

La variable *alternancia* presentó un signo negativo acorde con el comportamiento esperado, que supone que entre menor es la posibilidad real de traspaso legal y pacífico del poder entre las diferentes fuerzas políticas en competencia, mayores son los espacios para el desarrollo de la actividad delictiva y por consecuencia mayor es la inseguridad.

La alternancia como hemos señalado, refiere a la competencia electoral y las condiciones en que se desarrolla ésta: sistema de partidos con dos o tres fuerzas electorales realmente competitivas, que disputan el poder bajo reglas claras y en condiciones de relativa equidad, que ajustan su comportamiento a la legalidad y aceptan, una vez agotados los recursos legales, la decisión de los órganos electorales competentes. Condiciones que no sólo dan certeza a la elección y fortalecen al gobierno producto de esa elección, sino que también

reducen las posibilidades de conflicto y encono entre los actores políticos y sociales.

Entre los años 2007 y 2014, se celebraron en el país 35 elecciones para gobernador, Baja California, Michoacán y Yucatán vivieron, en ese lapso, dos procesos electorales. En 16 de las 35 elecciones, el resultado electoral favoreció a un candidato opositor al gobierno en turno (45.7 por ciento de los casos) y en 19, la balanza se inclinó por un candidato de continuidad.

Si bien los resultados del estudio muestran una tendencia general que asocia alternancia con menor inseguridad, los datos permiten observar que el comportamiento electoral se vio influenciado por las condiciones de inseguridad prevalecientes en el momento de la elección, pero no de manera unívoca, de tal suerte que, la participación ciudadana osciló entre el hartazgo que abrió la posibilidad de cambio en el poder, y el temor y la desconfianza que favorecieron la continuidad política, este fue el caso de Baja California, Chihuahua, Durango, México y Tamaulipas, por citar las más significativas.

En seis entidades federativas en las que se verificó una transferencia del poder (alternancia), el cambio se dio en un contexto de seguridad agravada o alta, y en otras diez el escenario era de inseguridad moderada o baja, mientras que doce elecciones de continuidad se verificaron en condiciones de violencia agravada o alta, y sólo siete de inseguridad moderada o baja.

b. Legitimidad

La variable *legitimidad* mostró una pauta contraria a la esperada: es decir, un comportamiento contra intuitivo. Su resultado, de signo positivo, muestra que entre mayor es el respaldo electoral hacia un gobernante mayores son también los niveles de inseguridad. Dos factores, normalmente relacionados entre sí, inciden en el voto ciudadano: a) los candidatos y su oferta de campaña, y b) el ejercicio de gobierno. De manera particular, este último factor genera incentivos que llevan a mantener o cancelar el respaldo ciudadano hacia la opción política en el poder.

Ante las fallas de gobierno -inseguridad, corrupción, gestiones ineficientes-, el voto favoreció a la opción política, sea de alternancia o de continuidad, que en el imaginario colectivo se mostró como la más capaz para enfrentar los problemas que ocupan y preocupan a los ciudadanos. En las elecciones de alternancia (salvo en el caso de Chiapas que representó una elección atípica) el voto popular a favor del candidato ganador no rebasó el 52.0 por ciento, su límite inferior se ubicó en 35.4 por ciento. Se trataron de elecciones altamente competidas. Los estados donde se desarrollaron estas elecciones se caracterizan, en su mayoría, por tener una inseguridad moderada o baja.

En las elecciones de continuidad el respaldo ciudadano al candidato electo se ubicó en un rango más alto, con un piso del 37.9 por ciento y un techo del 63.6 por ciento. Entre las elecciones que brindaron mayor respaldo al candidato ganador se encuentran las celebradas en México, Tamaulipas, Coahuila, Guerrero, Chihuahua y Quintana Roo, entidades identificadas como altamente inseguras por sus tasas delictivas, entre ellas las relacionadas con los homicidios dolosos.

Pero más allá de los aspectos contextuales que intervienen en toda elección, surge una pregunta. ¿cuáles son las razones que explican por qué los electores refrendaron con su voto las opciones de continuidad política, en aquellos estados que presentaban circunstancias de alta inseguridad y gobiernos estatales fuertemente cuestionados por su incapacidad para hacer frente a ella o por mantener supuestos vínculos con la delincuencia organizada?

Varias pueden ser las respuestas, pero una que pudiera aclarar de manera general este comportamiento, es que para los ciudadanos el gobierno federal y no los gobiernos subnacionales, constituye la entidad responsable de atender y dar solución al problema público de inseguridad provocada por la delincuencia organizada. Es importante tener en cuenta que la opinión pública identificó a la “guerra” en contra de los cárteles delictivos declarada por el gobierno de Calderón en el 2007 como el factor que detonó la crisis de inseguridad.

c. Diferencia entre la primera y segunda fuerza electoral

Otra variable relacionada con la inseguridad es el margen con el que obtiene el triunfo un gobernante. La variable que mide la *diferencia en porcentaje de votos entre la primera y segunda fuerza electoral* resulta significativa y es de signo negativo, tal como era esperado. De acuerdo con ello, entre más cerrado es el resultado de una elección, mayores son los niveles de inseguridad y entre mayor es la diferencia de votos, menor es la inseguridad.

Además de incidir sobre las condiciones de legitimidad, esta variable mide también el margen de gobernabilidad que da soporte a un gobierno, en particular, en un contexto general en el que el poder se encuentra más repartido, llegando a ser, en algunas entidades, difuso y fragmentado. Un triunfo reducido es muestra de falta de consensos y unidad, hecho que disminuye el margen de maniobra de cualquier gobierno, colocándolo en condiciones de debilidad frente a los diversos grupos de interés y poderes legales y extralegales, entre ellos los grupos criminales. Elecciones fuertemente competidas contribuyen a configurar escenarios de *gobernabilidad precaria* cuya consecuencia puede ser la inestabilidad política y el conflicto permanente, minando así la confianza y credibilidad sobre las instituciones democráticas.

En seis de las 35 elecciones la diferencia de votos entre la primera y segunda fuerza electoral superó los 25 puntos porcentuales, cinco de esas elecciones se llevaron a cabo en entidades que presentaban contextos de inseguridad agravada o alta. En otras cuatro elecciones, el candidato ganador obtuvo una diferencia de votos mayor al 10.0 por ciento y menor al 25.0 por ciento, sólo una de estas se dio en un contexto grave de inseguridad (Chihuahua). En 17 elecciones la diferencia de votos fue mayor al 5.0 por ciento y menor al 10.0 por ciento, nueve de ellas se llevaron a cabo en entidades con condiciones de mayor inseguridad. Finalmente, en las ocho elecciones altamente competidas, donde la diferencia de votos no supera 5.0 por ciento, tres se realizaron en entidades con niveles elevados de inseguridad.

d. Pluralidad

La variable *pluralidad*, resultó también significativa y de signo negativo de acuerdo con ello, una menor representación de los partidos de oposición en los congresos estatales se traduce en una mayor inseguridad. Resultado que se comporta conforme a la teoría. Como es sabido la democracia es un régimen de pesos y contrapesos sociales, políticos e institucionales, bajo este escenario la pluralidad es un mecanismo que permite establecer desde el legislativo contrapesos al ejercicio del poder, que hacen posible disminuir la opacidad en el manejo de recursos, llamar a la rendición de cuentas, evaluar la acción de gobierno, entre otras acciones.

La presencia disminuida de las oposiciones impide imponer controles que eviten la creación de vínculos entre los gobernantes y los grupos criminales o que los gobiernos evadan sus responsabilidades en materia de seguridad y justicia. No obstante, y como se explica en el siguiente inciso, la pluralidad no significa necesariamente mayoría legislativa contraria al partido gobernante, sino la necesidad de garantía de representación de los partidos de oposición en los congresos locales.

e. Gobernabilidad

Contar con condiciones que permitan a los gobiernos responder a la demanda pública, expandir los derechos y oportunidades de las personas, garantizar la seguridad y la estabilidad política requieren, como condición necesaria pero no absoluta, contar con la existencia de un congreso afín, capaz de acompañar las decisiones del grupo gobernante, es decir, una mayoría legislativa que le otorgue un mínimo de *gobernabilidad*. Esta variable resultó relacionada (significativa) con la inseguridad y su comportamiento negativo es consistente con la teoría: en donde hay menor capacidad de gobernar, garantizar el imperio de la Ley y conducir a las instituciones y la sociedad en torno a objetivos compartidos, mayor es la inseguridad. Una mayoría en el Congreso es entonces una de las condiciones de la gobernabilidad indispensable para contar con los consensos suficientes para hacer frente, gestionar y resolver los conflictos, de

otra manera sería imposible dar respuesta a la actividad de los grupos delictivos.

f. Densidad asociativa

La participación ciudadana medida a través del número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) registradas en cada Entidad Federativa es sin duda un buen indicador de la calidad de la democracia, aunque no deja de manifestar problemas ya que su registro no implica que se encuentren en operación. Sin embargo, después de la participación electoral, es el mejor indicador disponible para medir la participación ciudadana en temas no electorales. La *densidad asociativa* es una variable relacionada con la inseguridad, aunque su comportamiento es diferente al esperado, siendo su signo positivo, lo que indica que a mayor presencia de las OSC son también mayores los niveles de inseguridad. Dicho comportamiento contra intuitivo, puede ser una respuesta ciudadana a los contextos de violencia delictiva registrados en todo el país, crecimiento al que influyó la creciente disposición de recursos públicos para el financiamiento de intervenciones preventivas a través del Subsemun ahora llamado Fortaseg (2011) y posteriormente, en 2013, a través del Pronapred⁷⁰.

Entre 2007 y 2014 las OSC registradas mostraron un crecimiento promedio anual del 19.0 por ciento, que les permitió pasar en sólo ocho años de 6 mil 133 asociaciones civiles registradas en 2007, a 29 mil 040 en 2014. En los dos primeros años de la administración de Peña Nieto (2013 y 2014), se constituyeron 9 mil 318 organizaciones civiles, que representan el 37.8 por ciento de las registradas a partir de 2007 y el 32.1 por ciento de las registradas desde la creación del Registro Nacional de Organizaciones Civiles, en el año 2004. Un gran número de estas organizaciones tiene por objeto social la prevención de la violencia, el trabajo con jóvenes, el desarrollo comunitario, la promoción de la paz, la lucha contra la discriminación, y la defensa de los derechos de las mujeres, etc.

⁷⁰ Programa que entre 2013 y 2014, ejerció un total de 5 mil 122 millones de pesos.

Las entidades con niveles de violencia agravada o alta presentaron una tasa promedio de densidad asociativa por cada 10,000 habitantes de 1.6 OSC, por su parte, la tasa en aquellas entidades con violencia moderada o baja fue de 1.1 y 1.5 OSC, respectivamente.

Si bien todas las entidades mostraron un incremento en el número de organizaciones registradas, su ritmo no fue homogéneo, las entidades con mayores niveles de inseguridad mostraron crecimientos más lentos que en aquellos donde su intensidad fue menor. Llamen la atención los casos de entidades como Baja California, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León y Tamaulipas, donde el registro de nuevas OSC presentó una tasa de crecimiento menor al promedio nacional.

g. Revocación de mandato

El sentido positivo de la variable *revocación de mandato* contrasta con el esperado, toda vez que lo lógico sería que la existencia jurídica de esta figura fuera una respuesta a los problemas de inseguridad, dada su función de control sobre el gobernante. Sobre todo, cuando en los ámbitos subnacionales se vive una crisis de legitimidad y confianza provocada entre otros factores, por una supuesta connivencia de las autoridades con el crimen organizado o porque la autoridad gubernamental se ha mostrado incapaz de garantizar la seguridad de los ciudadanos frente al crecimiento de los índices delictivos. Sin embargo, el resultado de la regresión lineal nos indica que la presencia del mecanismo de revocación de mandato se encuentra asociado a niveles altos de inseguridad, lo cual resulta contra intuitivo, dada su reciente incorporación en número escaso de constituciones estatales y ser una figura que opera específicamente para los ayuntamientos.

h. Libertad de prensa

La *libertad de prensa*, como indicador de la variable libertad presentó una relación significativa con la inseguridad, su signo negativo responde al comportamiento esperado: en el que las menores garantías para ejercer las labores de periodismo son más palpables en los contextos de inseguridad.

Todas aquellas amenazas o riesgos efectivos en contra de los periodistas y los medios de comunicación constituyen la forma más extrema de censura, dado que atentan contra la libertad de pensamiento y expresión, pero además tienen un efecto negativo capaz de limitar el ejercicio colectivo del derecho a la libertad. (CIDH, 2013)

En México los asesinatos, desapariciones y atentados contra los periodistas han sido una realidad presente en los últimos años. Contexto en el que los grupos delictivos se han convertido en un desafío serio para el ejercicio del periodismo. La presencia de riesgos y amenazas contra la libertad de expresión reduce la calidad de la democracia, toda vez que, impiden contar con información oportuna, veraz, independiente y confiable sobre el desempeño de los tres órdenes de gobierno –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- que permita a los ciudadanos orientar sus comportamientos y decisiones, además de que la falta de información anula las posibilidades de exigir cuentas y mantener un control sobre los gobernantes.

El informe Estado de Censura de la organización civil Artículo 19, documenta que las agresiones a la libertad de expresión en México subieron en promedio un 80 por ciento entre 2007 y 2014. En el gobierno de Felipe Calderón fueron asesinados 54 periodistas, un promedio de nueve por año y fueron desaparecidos 10 periodistas durante todo su periodo –un promedio anual de 1.6-, mientras que en los dos primeros años de la administración de Peña Nieto, se documentó el homicidio de 9 comunicadores y la desaparición de 10, un promedio de 4.5 asesinatos y dos desapariciones por año. (Artículo 19, 2014)

Todo lo anterior, se ha dado en un marco de impunidad pues hasta el año 2014 no existía persona alguna sentenciada por las agresiones y amenazas documentadas. Pero aún más, en el contexto de guerra contra el narcotráfico, los riesgos para la prensa se han incrementado. La mentalidad de “guerra” (amigo-enemigo) con la que actúan las autoridades policiales y militares, ha marcado la pauta de su relación con los medios y sus trabajadores, sobre todo cuando ven a la prensa crítica identificada con el enemigo. (Artículo 19, 2014)

i. Hogares con jefatura femenina

La regresión múltiple muestra que los hogares con jefatura femenina tienen capacidad predictiva sobre la inseguridad, su relación es significativa y de signo positivo. Así podemos afirmar que a mayor presencia de hogares encabezados por una mujer, mayores son también los niveles de violencia. Resultado que contraviene los resultados presentados en el Capítulo II, que niegan una correlación entre este tipo de arreglos familiares y los homicidios dolosos. Resultado que puede estar mostrando las limitaciones que tiene la tasa de homicidios dolosos para captar la multicausalidad de la violencia e inseguridad que afecta al país.

A primera vista, es común señalar que la estructura familiar influye en el desarrollo de conductas desadaptativas entre sus integrantes: sin embargo, el tipo de arreglos familiares –estructura y composición- no parece tener la suficiente fuerza analítica para explicar los comportamientos de riesgo que pueden presentar los miembros de la familia, principalmente los adolescentes y jóvenes. Más bien, el análisis tiene que enfocarse en el tipo o calidad de las relaciones que se construyen al interior de las diversas formas familiares así como en las limitaciones sociales que tienen hoy los padres para realizar una adecuada crianza de los hijos.

Si bien es cierto que la incorporación de la mujer al trabajo remunerado (industria y servicios) ha trastocado patrones y formas culturales que rigieron por largo tiempo las dinámicas y relaciones familiares, también lo es que en el caso de los hogares donde las mujeres cumplen el doble rol de proveedoras y cuidadoras, la falta de tiempo para la supervisión, el cuidado y la crianza, resulta más determinante que el tipo de familia en el comportamiento de los hijos y en las trayectorias que sus vidas pueden cursar. Situación que se agrava ante la falta de sistemas de apoyo a la familia y la infancia que permitan que niños y adolescentes permanezcan en espacios protegidos haciendo uso positivo de su tiempo libre, mientras su madre se encuentra fuera del hogar por

razones laborales (ejemplo: estancias infantiles, casas de día para jóvenes, escuelas de tiempo completo).

En México, a consecuencia de la creciente incorporación de la mujer al mundo laboral, las altas jornadas laborales, a veces con más de un turno que las mujeres trabajadoras deben cubrir, la inestabilidad de los arreglos familiares y la migración, el número de hogares con jefatura femenina se ha incrementado significativamente. A lo largo de tres lustros, este tipo hogares creció en 2.3 millones. En la actualidad, uno de cada cuatro hogares tienen al frente como responsable a una mujer. Los estados con mayor presencia de este tipo de hogares son la Ciudad de México (32.2%), Morelos (28.0%), Guerrero (27.5%), Baja California (27.3%) y Veracruz (27.2%).

j. Hogares monoparentales

La teoría indica que entre mayor es el número de hogares monoparentales mayores también son los niveles de violencia. El resultado obtenido es contrario al comportamiento esperado. Los hogares monoparentales muestran una relación significativa con la violencia, pero de signo o sentido negativo: entre menor sea el número de hogares monoparentales mayor es la inseguridad. Al igual de lo que sucede con los hogares con jefatura femenina, lo esencial son las relaciones que se construyen al interior de las familias y no su estructura o composición.

Nadie puede negar que los hogares monoparentales, en particular los encabezados por mujeres, son más vulnerables económica y socialmente que otros arreglos familiares. Sin embargo, la falta de uno de los progenitores no explica a cabalidad la posibilidad de que uno de los miembros de la familia desarrolle comportamientos violentos, ni tampoco el pertenecer a un hogar monoparental representa una condición insalvable que coloque a sus miembros en la trayectoria delictiva. Lo que resalta y es necesario explicar, entonces, es el sentido negativo de la relación entre la variables explicativa y de resultado (x , y).

Todo modelo matemático constituye una estructura jerárquica, en el que las causas que lo conforman, además de estar o no relacionadas con la variable dependiente, pueden ser componentes de una causa suficiente⁷¹, este puede ser el caso de los hogares monoparentales, cuyo efecto sobre la inseguridad puede encontrarse mediado por otra variable o causa como los hogares con jefatura femenina. La utilización de sistemas de análisis matemáticos más robustos pudiera ayudar a entender el sentido o signo de la relación entre hogares monoparentales y la inseguridad que muestran un comportamiento contra intuitivo. Para el cual, en este momento no se tiene una explicación lógica.

k. Desempleo juvenil

La variable desempleo juvenil se comporta conforme a lo postulado por la literatura: entre mayor es el número de jóvenes que se encuentran desocupados mayor es también la inseguridad. Sin embargo, la asociación del desempleo juvenil con la tasa de homicidios dolosos (Y_1) resulta no significativa, tal como se había mostrado en el capítulo II al correlacionar estas variables. Lo que demuestra, de nueva cuenta, la mayor capacidad que tiene el Modelo para explicar la multicausalidad de la inseguridad, cuando se utiliza como variable dependiente (Y_2) el *Índice de inseguridad* (II).

La falta de oportunidades laborales para los jóvenes y la marcada desigualdad en la disponibilidad de las mismas resultan un problema público que rebasa el horizonte de la regulación del mercado. Situación que provoca incertidumbre entre las nuevas generaciones en edad de trabajar, cada vez más numerosas y que disponen de una mayor calificación que sus antecesores. Fenómeno que genera, además de una creciente presión sobre el empleo, siempre insuficiente,

⁷¹ Según esta visión de la causalidad -que puede denominarse «modelo determinista modificado»- una misma enfermedad tiene diferentes causas suficientes; cada grupo de causas suficientes consta de diferentes causas componentes, y una misma causa componente puede formar parte a la vez de diferentes causas suficientes. En este modelo una causa necesaria es el factor de riesgo sin el cual no puede producirse la enfermedad. (Porta y Fernández, :588)

la precarización de las condiciones de trabajo. Como señala Sergio Sierra, 2014, ante este escenario, la cohesión social se ve erosionada por el desencanto de los jóvenes respecto de las bondades de la educación para acceder al bienestar; una percepción general de inseguridad, incertidumbre y frustración laborales; y la mayor presencia en sus vidas cotidianas de drogas, alcohol, delincuencia y violencia juvenil.

Aún cuando en los últimos años la economía mexicana mostró un comportamiento positivo, con tasas de crecimiento moderadas, pero insuficientes, el desempleo se mantuvo elevado afectando particularmente a los jóvenes que, entre 2007 y 2014, tuvieron tasas promedio de desocupación laboral que duplican la tasa general de desempleo. En el cuarto trimestre de 2014, cerca de 842 mil jóvenes de 15 y 24 años de edad estaban desempleados, el 37 por ciento de la población desocupada total. Cifra que supera en 20 por ciento a los jóvenes desempleados registrados a finales de 2006⁷².

Diversas teorías buscan explicar la inseguridad a partir de factores socioeconómicos como la pobreza, el desempleo y los bajos salarios que generan incentivos que favorecen la actividad delictiva. Tal es el caso de la *teoría económica del crimen*, que postula que aquellas personas que obtienen bajos o nulos rendimientos derivados de su participación en el mercado asignan su tiempo o parte de él al desarrollo de alguna actividad delictiva (Becker 1969, Eilich 1973, 1996). Por su parte, la *teoría de la tensión de Merton* (1938) asegura que las expectativas personales incumplidas (económicas y/o sociales) provocan en los individuos con dificultades para llevarlas a cabo por su exclusión del mercado, resentimiento y frustración que impulsan su participación en la comisión de delitos como un medio para hacerlas realidad (Villarespe, Sánchez y Espíndola, 2012)

Nuevos desarrollos refieren a que la construcción del sujeto social se da a través del consumo: *Soy lo que tengo. Soy porque tengo. Soy, entonces,*

⁷² INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores estratégicos. 2006 y 2014.

porque puedo consumir, postulado que, en un contexto dual de igualdad jurídica, en una hipotética sociedad de consumidores, y de una real desigualdad económica y social, que limita para las mayorías las posibilidades de consumo, genera entre los jóvenes desempleados o subempleados frustración así como respuestas para subsanar esas frustraciones, entre ellas la posibilidad de delinquir como un medio para acceder a recursos que faciliten su inclusión en la sociedad del consumo.

Sin embargo, el desempleo juvenil no puede ser considerado por sí mismo una causa suficiente del fenómeno de inseguridad. Al igual que otras variables, su análisis debe realizarse desde una perspectiva contextual que lo vincule con las relaciones que se construyen en los ambientes y condiciones donde las personas se desenvuelven como la familia, la comunidad, el trabajo, etc.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1 Conclusiones

Varios son los aspectos que, desde una perspectiva crítica, aborda la investigación desarrollada, sin embargo, su principal acierto es profundizar en dos temas que se encuentran en el centro de la agenda pública y que hasta ahora no habían sido estudiados de manera relacionada: la inseguridad y la democracia. El primero, ha sido desde hace una década el dolor de cabeza de gobierno y sociedad, que no encuentran las vías para disminuir significativamente la violencia criminal y sus secuelas; el segundo, es desde hace más tiempo, una reiterada preocupación pública.

A lo largo de por lo menos 20 años, partidos políticos, especialistas, estudiosos y representantes de la sociedad civil han derramado de manera profusa declaraciones y tinta para impulsar diversas reformas políticas cuyos objetivos declarados buscan mayores grados de democracia, por lo menos en el ámbito procedimental, más específicamente en el electoral.

Lo cierto es que ni la inseguridad muestra una disminución que tranquilice a los ciudadanos, ni la democracia observa una mejora sustantiva en su calidad. Por el contrario, una tiende a repuntar y la otra ve que su respaldo no crece y permanece estancado (Latinobarómetro 2016). La democracia mexicana se encuentra visiblemente debilitada, en un momento en que algunos teóricos hablan del declive de la democracia como régimen político. (Diamond y Plattner, 2015; Latinobarómetro, 2016).

Gobernabilidad y pluralidad, son dos componentes que de acuerdo con el estudio, se encuentran en el centro de la construcción de la democracia en México: la necesidad de garantizar mejores condiciones de gobernabilidad y la apertura de mayores espacios de representación política y social, son los ejes que dan contenido al debate actual sobre la democracia mexicana y cuyo papel es crucial en la definición de las características que esta adquiere. Ello a la par de asegurar que la alternancia provoque el cambio que los ciudadanos esperan y cumpla con las expectativas de mayor igualdad, libertad y seguridad.

De acuerdo con ello:

1) El presente estudio constituye un esfuerzo inicial que proporciona insumos para mejorar el conocimiento y la comprensión de la inseguridad como un fenómeno multidimensional, a la vez que, posiciona a la democracia como una de las causas con capacidad para explicar el contexto de violencia delictiva que enfrenta el país desde 2007. Variable que hasta el momento ha permanecido invisible en la literatura sobre el tema. La democracia es una institución sociopolítica y como tal importa y cuenta.

2) Los resultados empíricos obtenidos prueban con evidencias la validez de la hipótesis de trabajo que establece la existencia de una inferencia causal entre la calidad de la democracia y la inseguridad. También, permiten establecer la fuerza de asociación que tienen algunas de las variables individuales utilizadas, así como el sentido (signo) en que afectan el comportamiento de la variable de estudio. De tal manera que la metodología empleada -de carácter cuantitativo y de correlación- resultó lo suficientemente robusta para probar la validez general del modelo teórico-estadístico y establecer la capacidad explicativa de aquellas variables que resultaron predictivas.

3) La capacidad del modelo para captar la multicausalidad del fenómeno es mayor cuando se utiliza como medida de la inseguridad un indicador compuesto, que cuando se usa la tasa de homicidios dolosos. Sin restarle validez es posible afirmar que la tasa de homicidios dolosos es útil para orientar las estrategias de combate del delito, pero por su unidimensionalidad, resulta poco efectiva para el diseño y formulación de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia.

4) El estudio también muestra que muchos de los fundamentos sobre los que se construyó la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en la actual administración federal, tienen como base la especulación más que el análisis científico. De ahí que, como se ha señalado con anterioridad, la explicación del PRONAPRED sobre las fuentes de la violencia y la inseguridad se encuentra de origen mal cimentada, toda vez que algunas de las variables

explicativas que propone, presentan problemas de endogeneidad, mientras que otras pueden propiciar correlaciones espurias, además de que en ningún caso se prueba con evidencias su asociación con la inseguridad.

5) Los resultados de las variables pluralidad y gobernabilidad parecen contradictorios, su contraste sólo es reflejo de la realidad, que hoy por hoy, enfrenta la democracia en México y en otras latitudes, el caso de España es un ejemplo de ello. La construcción democrática se debate entre la necesidad de establecer contrapesos al ejercicio de poder y la urgencia de contar con condiciones mínimas de gobernabilidad. Circunstancia que trae a la mesa la discusión sobre cuáles pueden ser los mecanismos (cogobierno) que aseguren espacios de representación para las minorías políticas a la vez que se edifican las condiciones que permitan a los gobiernos dar respuesta a los problemas públicos que ocupan y preocupan a los ciudadanos. Los ciudadanos demandan gobiernos con capacidades para abatir los niveles de inseguridad. Lo que resulta impensable en un marco de atomización del poder, encono y confrontación política.

6) Aún cuando se observan eventos graves de violencia en los centros urbanos, la inseguridad no se reduce a las ciudades, se encuentra también presente, con la misma o mayor intensidad, en las zonas semiurbanas y en las localidades rurales: sin embargo, la concentración de las actividades económicas de la población hace que la inseguridad urbana tenga una mayor visibilidad. La vinculación entre las dos variables pudiera encontrarse entonces en la manera en que se gestionan los problemas de la ciudad y sus conflictos.

7) México es un país homogéneamente desigual, razón por la cual la desigualdad económica o de ingreso pierde capacidad explicativa frente a la inseguridad y sus variaciones a nivel subnacional. Es decir, no es posible afirmar la existencia de una inferencia causal entre desigualdad e inseguridad, pero tampoco negarla. La desigualdad va mucho más allá de las disparidades en la distribución del ingreso e incorpora factores de carácter social y cultural que adquieren connotaciones contextuales particulares que pudieran explicar la

emergencia de contextos de violencia delictiva.

8) No se aprecia una correlación clara entre el desempleo general y el desempleo juvenil con la inseguridad, medida a través de la tasa de homicidios dolosos. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se relaciona el desempleo juvenil con el Índice de Inseguridad, pues éste presenta una relación significativa, dada su mayor capacidad para captar la multidimensionalidad del fenómeno.

9) A pesar de ser la informalidad económica un factor de incertidumbre por la precariedad de los empleos que genera, no tiene una correlación firme con la inseguridad, ya sea que se mida con la tasa de homicidios o con el indicador compuesto de inseguridad (II). Su función social como red de resguardo frente al paro de largo plazo puede explicar esta circunstancia. Esto contrasta con los postulados de la teoría económica de crimen.

10) Para el periodo 2008-2013 se observa una correlación positiva y significativa entre la proporción de NiNis hombres de 19 a 24 años de edad y la tasa de homicidios, la cual se esclarece en los estados fronterizos. Este fenómeno es compatible con la *teoría de la tensión*, en la que la frustración social derivada de la falta de oportunidades para hacer efectivas las expectativas de vida inducidas por la sociedad de consumo, constituye un incentivo para delinquir.

11) En la actualidad las familias se encuentran sujetas a importantes transformaciones en su estructura, composición y relaciones que inciden en su capacidad de permanecer como el espacio primario de socialización de las normas y su aprendizaje. A pesar de la vulnerabilidad que acompaña a los arreglos familiares con jefatura femenina y en particular a los monoparentales, estos tipos de hogares no se encuentran correlacionados con la tasa de homicidios dolosos, pero sí muestran una relación significativa con el índice de inseguridad. Sin embargo, la estructura familiar no es una causa suficiente para explicar a cabalidad la posibilidad de que uno de los miembros de la familia desarrolle comportamientos violentos ni tampoco pertenecer a este tipo de

familias constituye un destino manifiesto, del que no se pueda escapar, colocando a sus integrantes en el camino de la criminalidad.

12) Inferir que la vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina, entre ellos los monoparentales, es causa de que sus miembros desarrollen comportamientos que favorecen su participación en actividades delictivas, constituye un fundamento teórico que estigmatiza y criminaliza a este tipo de familias en contraposición de las familias nucleares y ampliadas. Romper esos prejuicios requiere también considerar que en cualquier tipo de arreglo familiar pueden presentarse dinámicas adversas marcadas por la el machismo, la violencia, la generen conductas antisociales entre sus miembros y una precaria salud mental. Si el problema no es la estructura y composición de las familias sino las relaciones entre sus miembros se deberá también pasar por la prueba del acido a las familias nucleares.

13) La debilidad de las instituciones públicas para hacer efectivo el imperio de la ley es una de las principales explicaciones de la inseguridad que la literatura sostiene. Sin embargo, los recientes esfuerzos de medición, con metodologías más robustas, de temas como la impunidad y la corrupción, aún no permiten contar con evidencia sistemática y por períodos largos de tiempo (series históricas) que ayuden a probar inferencias causales con la inseguridad. Lo mismo sucede con temas torales de la democracia como son el control ciudadano sobre los gobernantes a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

V.2 Recomendaciones

Primera. La tesis que se presenta a su consideración tiene por objeto adentrarse en la comprensión del cómo los diferentes grados de inserción y las especificidades locales que adquiere la democracia, son elementos que determinan su capacidad como institución para normar el comportamiento social. Desde esta perspectiva sus principios y valores tendrían que actuar como contención frente a la comisión de incivildades y actos delictivos.

La tesis constituye una primera aproximación a un tema que hasta ahora permanecía invisible y que este trabajo busca allanar el camino hacia su reconocimiento. Pero no por ser un estudio pionero, el abordaje de la inferencia causal entre calidad democrática e inseguridad, deja de cumplir con los principios y procedimientos de la investigación científica social, pues en todo momento se buscó entrelazar la evidencia empírica con la teoría.

Como toda aproximación, el estudio presenta debilidades teóricas, metodológicas y analíticas, que deberán ser subsanadas, y que responden por un lado a las limitaciones propias del autor y por el otro lado, al poco conocimiento acumulado con relación a esta inferencia causal, así como a la falta de información estadística sobre aspectos centrales relacionados con la calidad de la democracia: transparencia y rendición de cuentas, corrupción, impunidad, derechos humanos, participación ciudadana, entre otros temas o elementos, que permitan contar de manera oportuna, veraz, confiable, consistente y homogénea, con insumos estadísticos (estadísticas) que posibiliten un mejor análisis de la crisis de inseguridad, así como el estudio de sus causas, comportamiento, evolución e impactos.

En mucho, la posibilidad de diseñar una política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia radica en disponer de evidencias científicas que soporten la toma de decisiones públicas, dejando atrás prejuicios y especulaciones que poco ayudan al entendimiento del tema y a la formulación de estrategias pertinentes que permitan darle solución al fenómeno delictivo. De ahí la necesidad de impulsar un esfuerzo colectivo –gobierno, academia, sociedad civil- para diseñar con criterios compartidos las fuentes de información e indicadores esenciales para el análisis de la multidimensionalidad de la inseguridad.

Contar con información coherente y sistemática para el mejor diseño de las políticas públicas debe verse como una responsabilidad de Estado, y así debe asumirse. El INEGI, como órgano autónomo encargado de suministrar información que coadyuve al desarrollo nacional, debería ser la entidad

responsable de convocar y coordinar dicho esfuerzo, que incluye no sólo la información que este organismo produce sino también la información que generan a partir de sus registros administrativos las dependencias de los tres niveles de gobierno, así como otros organismos autónomos.

No proponemos elaborar nuevas encuestas, que luego duplican la información que ya se encuentra en otras, la tarea debe ser ordenar y establecer principios y criterios que permitan mejorar la calidad y consistencia de los registros administrativos y la información que ellos contienen, de generar nueva y mejor información que coadyuve a sustentar los esfuerzos analíticos que se realizan desde los centros de investigación en los temas emergentes en la agenda pública. Todo ello facilitará el desarrollo de nuevos y más profundos estudios que hagan posible avanzar no sólo en los planteamientos de la presente tesis, lo que sería deseable, sino también en la comprensión más acabada de las causas que dan origen a la violencia y la inseguridad. Condición necesaria para la formulación, ejecución y evaluación de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Segunda. Además de promover el desarrollo de más estudios cuantitativos que ahonden el análisis de la relación entre democracia e inseguridad, se requiere también promover un conocimiento más detallado y preciso de la manera en que se construyen en toda su dimensión las especificidades locales de esa relación, filtrada a través del modo de vida de una sociedad y la cultura que le subyace. Ello sólo puede lograrse a través de estudios cualitativos que dispongan de los procedimientos e instrumentos para recabar, mediante la observación y la descripción la información necesaria para analizar y comprender en qué marco de creencias, valores, motivaciones y perspectivas, los individuos ven y explican la realidad, establecen relaciones entre sí, se comportan e interactúan con las instituciones, construyen comunidad y resuelven los conflictos. (Balcázar, 2010: 95).

Avanzar por este camino exige el diseño de proyectos de investigación capaces de recabar la visión o percepción de los actores sobre incidentes clave

sucedidos en sus entidades a partir de 2007, por ejemplo, los feminicidios o la matanza de jóvenes en la colonia Villas Salvárcar, en ciudad Juárez, Chihuahua; la masacre de inmigrantes centroamericanos en San Fernando Tamaulipas; la desaparición de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, en Iguala, Guerrero; o el secuestro y asesinato del hijo del poeta Javier Sicilia en Cuernavaca, Morelos; ni que decir de las numerosas fosas clandestinas que aparecen con decenas de cadáveres en las zonas semiurbanas y rurales de todo el país, por nombrar sólo algunos casos emblemáticos que han llamado la atención del conjunto de los ciudadanos, y que pueden ayudar a obtener información sobre las normas, valores y principios abstractos que rigen la organización social de los estados donde sucedieron los hechos. (Balcázar, 2010:104).

Tercera. Repensar la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, que además de presentar problemas de diseño, tiene dificultades de ejecución, la cual se encuentra cada día más desdibujada por la falta de coordinación entre las áreas responsables, los cambios de puestos directivos que han impedido su continuidad, los vaivenes caprichosos en los proyectos a financiar y la falta de seguimiento y evaluación de los recursos y las acciones desarrolladas. Es el momento de dejar de lado los prejuicios o las agendas personales que determinaron los contenidos de la política en cuestión para dar paso a acciones sustentadas en evidencias.

El Pronapred debe incorporar en sus contenidos un eje orientado a mejorar la calidad de la democracia a nivel nacional y subnacional, integrado con acciones orientadas a fortalecer el Estado de derecho, la rendición de cuentas, la promoción y respeto de los derechos humanos, la no discriminación, el combate a la corrupción y la impunidad, el fortalecimiento de la participación ciudadana en el diseño y ejecución de la política, así como la no discriminación, la promoción del diálogo y la solución pacífica de los conflictos. Todos ellos factores que permiten avanzar en la configuración de una democracia de calidad.

Cuarta. Profundizar la democracia requiere abrir espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones, ello incluye el tema de seguridad que dada su complejidad exige de la colaboración de otras áreas de gobierno distintas de las policiales, así como del compromiso ciudadano para prevenir y erradicar sus diversas manifestaciones. En los ámbitos subnacionales y locales, la percepción de inseguridad se ahonda por la falta del suficiente liderazgo -político y social- requerido para aglutinar a los ciudadanos en torno de una agenda consensada orientada a la construcción de condiciones de seguridad medianamente aceptables y la recomposición de la convivencia pacífica y del tejido social. La falta de un horizonte claro, impide que la creciente participación ciudadana logre expresarse en una clara disminución de la violencia. Por ello, se requiere de la determinación pública y social para construir los acuerdos que permitan retomar la iniciativa en favor de los gobiernos y los ciudadanos frente al crimen organizado.

A pesar de que en diversas partes del país existen indicios de la voluntad y la disposición de distintos sectores de la sociedad sobre la necesidad de unir al mundo político y social para hacer frente a la situación actual, diferentes factores -liderazgos cuestionados, miedo, desconfianza, polarización social y política y fragmentación del poder, se erigen como barreras que dificultan la posibilidad de establecer una interlocución abierta e impulsar una acción unitaria. Hacerlo constituye una prioridad ya que se requiere de la participación y la corresponsabilidad de todos los sectores para atenuar el clima de violencia y recuperar la confianza.

Es por ello, que es necesario establecer las bases para alcanzar acuerdos estatales que den pie a la formación de coaliciones o alianzas entre gobierno, empresarios, iglesias, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, medios de comunicación, entre otros, con el fin de promover una agenda conjunta de acción para la seguridad, la convivencia pacífica y la cohesión social.

Quinta. La horizontalización de las relaciones familiares derivada de una mayor individualización y democratización de la vida cotidiana y la creciente incorporación de las mujeres al trabajo, que afecta el tiempo para la crianza y el cuidado de los hijos son dos factores determinantes en los cambios que viven las familias actualmente. Se trata de procesos que han alterado los tradicionales roles y jerarquías entre el hombre proveedor y la mujer cuidadora y entre padres e hijos, (autoridad/subordinado). Ello ha sucedido sin que las familias tengan los recursos, el tiempo y las habilidades para adaptarse a estos cambios propiciando la emergencia de dinámicas de conflicto que abren la posibilidad de que algunos de sus miembros desarrollen conductas psicosociales negativas o incluso delictivas, por ello es urgente desplegar políticas públicas de apoyo a la familia y particularmente para los jóvenes hombres que se encuentran fuera de la escuela y del trabajo y que son más propensos de participar en actividades delictivas, entre ellas se pueden mencionar:

Familias

- Poner en marcha una red de servicios sociales comunitarios que brinden a las familias y sus miembros asesoría jurídica, atención psicológica, orientación en materia de alcoholismo y adicciones y de otros riesgos como las alteraciones de la alimentación, el embarazo en edades tempranas, la atención de estrés y la depresión.
- Promover o en su caso fortalecer la creación de espacios donde niños, niñas y adolescentes puedan convivir, relacionarse, jugar, hacer tareas o desarrollar actividades artísticas y permanecer protegidos mientras sus padres permanecen en el trabajo, como guarderías, casas de día, centros comunitarios, escuelas de tiempo completo, entre otros.
- Impulsar modelos de prevención dirigidos a las familias, orientados a modificar que incluyan aspectos educativos, culturales, de salud, protección social, justicia, seguridad, servicios públicos y desarrollo urbano
- Llevar a cabo campañas de difusión, comunicación, información y

publicaciones dirigidas a las familias que promuevan los derechos de mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores, el respeto a la dignidad e integridad de las personas, la transformación de patrones culturales de dominación y la apropiación por sus miembros de valores éticos como la tolerancia, la diversidad humana, la pluralidad, el diálogo y la solidaridad.

Jóvenes en riesgo

- La reincorporación a la escuela de los jóvenes que han abandonado su educación básica (programas de segunda oportunidad) o en su defecto su integración a esquemas de formación y capacitación para el trabajo, que les permitan el desarrollo de habilidades educativas, técnicas y socioemocionales, sustentados en una atención especializada en jóvenes en riesgo, transferencias monetarias condicionadas, programas de becas e intervenciones psicosociales individuales y familiares.
- Apertura de oportunidades laborales ya sea en esquemas de apoyo al emprendimiento, primer empleo y reinserción al trabajo remunerado. Lo que requiere una mejora y especialización de los servicios de empleo para la atención al grupo de jóvenes en riesgo.
- Atención oportuna desde una perspectiva social y familiar a jóvenes en conflicto con la ley que han cometido infracciones menores, con programas monitoreados de reinserción escolar, empleo y salud mental.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor. *El momento de México, Octubre 2015*. Revista Nexos No. 454, Año 38, Vol. XXXVII, Octubre 2015. pp 29-32.

Arriagada Irma, Godoy, Lorena. *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. Revista de la Cepal 70, Abril 2000

Arriagada Irma, Godoy, Lorena. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Cepal, Serie Políticas Sociales. Chile 1999.

Balcázar, Patricia *et al.* (2010), *Investigación cualitativa*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 93-160).

Barreda Mikel, *La calidad de la democracia Un análisis comparado de América Latina*. Revista Política y Gobierno 265, volumen XVIII, No. 2, segundo semestre de 2011, pp 265-295.

Bartolini, *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, pp. 39-77.

Bartolini, Stefano (1991), "Metodología de la investigación política" en Pasquino, G. y S.

BID *Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*. Montevideo, Uruguay, 2008:

BID. *Empleos para crecer / Verónica Alaimo, Mariano Bosch, David S. Kaplan, Carmen Pagés, Laura Ripani*. Unidad de Mercados Laborales, 2015.

Bobbio Norberto, *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009

Cámara de Diputados. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2009

Churruca, Muguruza, Cristina. El reto de la seguridad Humana en América Latina: el Problema de la Violencia endémica en la región. Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 16, No. 32. Segundo semestre de 2014. Pp. 315-337. ISSN 1575-6823 e-ISSN 2340-2199 doi: 10.12795/araucaria.2014.i32.16

CIPC. *Informe Internacional. Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas*. Canadá, 2010..

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CMDPDH. *Violaciones graves a derechos humanos en la Guerra contra las drogas en México*. México 2015. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf>

De Hoyos, Rafael, Halsey Rogers y Miguel Székely. 2016. *NINIS es América Latina: 20 millones de jóvenes en búsqueda de oportunidades*. Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

García, Garate, Iván. *Apuntes sobre impunidad y Poder Judicial*. Revista Derechos Humanos-defensor. No. 11, Noviembre 2011. Pp. 12-16

GOODIN, Robert (1996), "Las instituciones y su diseño", en *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa; pp. 13-44.

Guerrero, Eduardo. *La estrategia fallida*. Revista Nexos No. 420, México. diciembre de 2012. pp 25-36

Salazar, Luis, Woldenberg, José. Principios y valores de la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE. México http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

Hassemer, Winfried. "Crisis y características del Moderno Derecho Penal", Revista Actualidad Penal N°43, Madrid, 1993, página 639).

Hope, Alejandro. La violencia no se fue. Menos ruido, más furia. Revista Nexos No. 427. México, Julio 2013. Pp16-20.

Ichaustegui, Olivares y Riquer. *Del Dicho al Hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2000-2009)*. CONAVIM, SEGOB, México 2010.

INCIDE social, CONAVIM, SEGOB. *Estudio para elaborar un protocolo sobre el impacto social y seguridad ciudadana de proyectos de desarrollo urbano*. México, 2011.

King, Gary; Keoane, Robert O. y Sidney Verba (2000), *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 23-38.

Kliksberg, Bernardo. *Mitos y Realidades sobre la Criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007

Corporación Latinobarometro. Informe. El declive de la Democracia-Latinobarometro 2016. Informe 2016. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Lechner, Norbert, *Democracia y utopía: la tensión permanente*, en *Obras III*. FCE, Flacso, México, 2014

Magaña Hernández Diana Margarita. *El otro paradigma de la seguridad*. Alegatos No. 72, México, Mayo –agosto de 2009. Pp. 128-149. <file:///C:/Users/Paco/Dropbox/publicaciones/Seguridad%20Humana/72-07.pdf>

María Luisa García Amaral, *Ciudades fronterizas del Norte de México*, 2007. Pag.55

Méndez de hoyos, Irma y Loza Otero, Nicolás. *Introducción*. Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México. Flacso, México 2013. PP 9-24

Méndez, José Luis. "Formación de la agenda en política pública, primera parte" *Guía de Estudios*. Flacso, México. 2014-2015.

Merino et all. *Marcado para Morir*. Revista Nexos 427. México. Julio 2013, PP 28-33

México Evalúa. SIIS: *Sistema de Índices e indicadores en Seguridad Pública*. <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/SIIS-2010.pdf>

Mikel Barreda. La calidad de la democracia, un análisis comparado en América Latina. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v18n2/v18n2a3.pdf>

Muggah, Robert. *La pobreza en Latinoamérica está bajando, pero la violencia sube. ¿Por qué?* Quaterly Americas. Octubre 20, 2015. <http://americasquarterly.org/content/la-pobreza-en-latinoamerica-esta-bajando-pero-la-violencia-sube#.VipNqtljuU4.facebook>

Naciones Unidas. *Poner fin a la violencia contra la mujer, de las palabras los hechos*. Estudio de Secretario General de Naciones Unidas, 2006, pp. http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf

Negrete, Rodrigo y Leyva, Gerardo. *Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición*. Realidad, Datos y Espacio, Revista internacional de Estadística y Geografía. Vol. 4, No. 1, Enero Abril de 2013. www.inegi.org.mx/RDE/RDE_08/RDE_08_Art6.html

Nelson, Bárbara, "La formación de una agenda; el caso del maltrato a los niños", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp.105-140.

Onu-habitat, Universidad Alberto Hurtado. *Guía para la Prevención Local, Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*. Chile, 2009.

OPS. *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington, D.C., E.U.A. 2003.

Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*. Buenos Aires, FLACSO México-Miño y Dávila Editores, 2009, pp. 142-236.

Peláez Gálvez Arturo. *Metodología III, Métodos cualitativos*. Guía de Estudio, Maestría PPC, Flacso México, 2015

PETERS, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa (capítulos 1, 2, 3, 4, 5 y 9).

Pierre, Jon y Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press LTD, pp. 14-27.

Piñeyro, José Luis. Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. *Los Grandes Problemas de México*, T XV Seguridad Nacional Seguridad Interior. Colegio de México, México 2010. Pp. 155-189.

PNUD. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Estados Unidos, noviembre de 2013.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, FCE, México, 1994.

REYNOSO, Diego (2014), "Teoría de la elección pública y neoinstitucionalismo, Segunda parte: Neoinstitucionalismo", Guía de estudios; MPPC, Flacso, 2014México

Rivas Leone José Antonio. *Calidad de la democracia y desarrollo democrático*. Working papers 335. Institut de ciencies politiques i socials ICPS. <http://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp335.pdf?noga=1>

Rodolfo Calderón Umaña. *Gobierno municipal y seguridad en Centroamérica y República Dominicana*. Rev. Temas. Cultura, ideología y sociedad. No.64, Pág.24

Salazar, Rodrigo y Flores-Ivich, Laura. *Determinantes de las percepciones sobre la calidad de las elecciones locales*. Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México. Flacso, México 2013. PP 93-111

Sánchez Serrano, Rolando (2001), "La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados", en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO, pp. 97-131.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? Editorial Taurus, México, 2012.

SCHEDLER, Andreas (1999), "Neoinstitucionalismo", en BACA, Laura et al. (comp.), *Léxico de la Política*. México: FCE.

Schettino. Macario, Seguridad e Indecisión, Columna Fuera de la Caja, 7 de enero de 2016

SEGOB. *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2014-2018*. México, 2014

Segunda Encuesta nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, legitimidad y rediseño de las instituciones del Estado, México, IJ-UNAM, 2011, disponible en www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitución

Silva- Herzog Márquez, Jesús. *El vaciamiento democrático*. Revista Nexos No. 454, Año 38, Vol XXXVII, Octubre 2015. PP 37-40.

Stocker, Gerry (1998), *Governance as theory: five propositions*. Estados Unidos: Blackwell Publishers, pp. 17-28.

Tarrés, María Luisa (2001), "Lo cualitativo como tradición" en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO, pp. 35-60.

Torrico, Mario y Valderrama, César. *Justicia electoral y calidad de las elecciones en los estados de la República Mexicana: un análisis de diseño de los tribunales electorales estatales*. Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México. Flacso, México 2013. Pp 59-92

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Vela Peón, Fortino (2001), "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa" en María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social.* México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO, pp. 63-95.

Walzer, Michael, 2010, *La crítica comunitarista del liberalismo, Pensar políticamente*, España, Edit. Paidós, PP. 152-175

Woldemberg, José. *¿Dónde Estamos?* Revista Nexos No. 454, Año 38, Vol XXXVII, Octubre 2015. PP 33-36.

Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004 Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004 Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005 Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005. *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.* http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

Michelangelo Bovero. "Democracia, alternancia, elecciones", Conferencias Magistrales. IFE. México, 2000. <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencia11.htm#uno>

CIDE, COMAIP. Métrica de la Transparencia, 2007. 2010, 2014.

Sevilla, Antonio. *México un mismo territorio, diversos niveles de democracia.* Trabajo presentado en el 2º Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política. México 2014.

Gil Calvo, Enrique. *Calidad democrática: Enfoque teórico y posible medición.* Calidad democrática y buen gobierno. España 2010. <file:///Users/FranciscoRobles/Downloads/Calidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Buen%20Gobierno.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Definition of Corruption" en Corruption. A glossary of international standards in criminal law (Francia, OCDE, 2008), 21-23

Casar, María Amparo, México: Anatomía de la Corrupción (México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., CIDE, 2015), 65

Villarespe, Verónica, Sánchez, Armando, Espíndola, Mildred. *Pobreza e inseguridad el viejo debate entre desarrollo y represión: Un enfoque empírico.* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 2012.

Fuentes estadísticas

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

SESNSP. Datos Abiertos de Incidencia Delictiva. Cifras Incidencia Delictiva Estatal, 1997-Febrero 2016.

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>

SESNSP. Incidencia Delictiva del Fuero Común. Reportes de incidencia delictiva por año. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

CONAPO. Proyecciones de los Hogares en México y en las Entidades Federativas, 2010-2030. www.gob.mx/conapo/.../proyecciones-de-la-poblacion-2010-2050

CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050. Estimaciones y proyecciones de la población por Entidad Federativa. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

A) ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A1
Grado de urbanización y homicidios dolosos según Entidad Federativa

Entidades Federativas	Población urbana	% de la población urbana 2010*	Tasa de de Homicidio doloso 2010**
Total	70,179,136	62.5	20.9
Aguascalientes	857,749	72.4	6.3
Baja California	2,669,743	84.6	28.0
Baja California Sur	442,396	69.4	7.5
Campeche	450,213	54.7	7.2
Coahuila	2,347,741	85.4	14.8
Colima	486,630	74.8	14.3
Chiapas	1,588,788	33.1	10.7
Chihuahua	2,676,612	78.6	114.6
Ciudad de México	8,724,991	98.6	9.2
Durango	938,580	57.5	62.7
Guanajuato	3,310,799	60.3	8.0
Guerrero	1,407,052	41.5	44.3
Hidalgo	774,979	29.1	5.0
Jalisco	5,378,098	73.2	12.1
México	10,799,064	71.2	7.6
Michoacán	2,026,828	46.6	15.2
Morelos	1,034,246	58.2	31.5
Nayarit	511,164	47.1	33.8
Nuevo León	4,179,849	89.8	17.8
Oaxaca	959,425	25.2	17.5
Puebla	2,816,009	48.7	7.2
Querétaro	918,878	50.3	3.2
Quintana Roo	1,050,685	79.3	17.7
San Luis Potosí	1,362,359	52.7	16.1
Sinaloa	1,638,035	59.2	81.3
Sonora	2,006,152	75.3	24.6
Tabasco	749,024	33.5	6.4
Tamaulipas	2,669,825	81.7	22.1
Tlaxcala	402,324	34.4	4.1
Veracruz	3,208,801	42	7.6
Yucatán	1,193,588	61	1.8
Zacatecas	598,509	40.2	7.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNP. Incidencia delictiva, 2014

* Población que habita en localidades mayores a 15 mil habitantes

** Se refiere a las denuncias presentadas ante las Agencias del Ministerio Público

Cuadro A2
Coeficiente de Gini y homicidios dolosos según Entidad Federativa

Entidad Federativa	Coeficiente de Gini 2010_1/	Tasa de Homicidios dolosos 2010
Nacional	0.509	20.9
Aguascalientes	0.507	6.3
Baja California	0.506	28.0
Baja California Sur	0.486	7.5
Campeche	0.513	7.2
Coahuila	0.477	14.8
Colima	0.419	14.3
Chiapas	0.541	10.7
Chihuahua	0.473	114.6
Distrito Federal	0.517	9.2
Durango	0.469	62.7
Guanajuato	0.433	8.0
Guerrero	0.514	44.3
Hidalgo	0.465	5.0
Jalisco	0.460	12.1
México	0.468	7.6
Michoacán	0.487	15.2
Morelos	0.420	31.5
Nayarit	0.487	33.8
Nuevo León	0.498	17.8
Oaxaca	0.511	17.5
Puebla	0.482	7.2
Querétaro	0.487	3.2
Quintana Roo	0.475	17.7
San Luis Potosí	0.508	16.1
Sinaloa	0.465	81.3
Sonora	0.479	24.6
Tabasco	0.478	6.4
Tamaulipas	0.450	22.1
Tlaxcala	0.425	4.1
Veracruz	0.534	7.6
Yucatán	0.462	1.8
Zacatecas	0.521	7.4

1/ Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010

2/ Elaboración propia con base en la información delictiva del SESNSP

Cuadro A3
Razón de Ingreso y homicidios dolosos según Entidad Federativa

Entidad Federativa	Razón de ingreso 2010	Tasa de Homicidios dolosos 2010
Nacional	0.08	20.9
Aguascalientes	0.09	6.3
Baja California	0.09	28.0
Baja California Sur	0.08	7.5
Campeche	0.08	7.2
Coahuila	0.09	14.8
Colima	0.09	14.3
Chiapas	0.08	10.7
Chihuahua	0.09	114.6
Distrito Federal	0.09	9.2
Durango	0.11	62.7
Guanajuato	0.11	8.0
Guerrero	0.08	44.3
Hidalgo	0.10	5.0
Jalisco	0.09	12.1
México	0.11	7.6
Michoacán	0.09	15.2
Morelos	0.11	31.5
Nayarit	0.08	33.8
Nuevo León	0.09	17.8
Oaxaca	0.08	17.5
Puebla	0.09	7.2
Querétaro	0.09	3.2
Quintana Roo	0.08	17.7
San Luis Potosí	0.08	16.1
Sinaloa	0.10	81.3
Sonora	0.09	24.6
Tabasco	0.10	6.4
Tamaulipas	0.11	22.1
Tlaxcala	0.13	4.1
Veracruz	0.08	7.6
Yucatán	0.11	1.8
Zacatecas	0.08	7.4

¹ Se determina como el cociente del promedio del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza extrema respecto al promedio del ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010

_2/ Elaboración propia con base en la Información delictiva del SESNSP: Índice Normalizado de Homicidios dolosos

Cuadro A4
Crecimiento económico, desempleo e inseguridad

Año	Crecimiento % del PB (base 2008)	Tasa de desocupación (%)	Tasa de homicidios dolosos_1/
2007	3.1	3.3	10.9
2008	1.4	3.6	9.3
2009	-4.7	5.1	11.8
2010	5.1	5.1	14.3
2011	4.0	5.1	18.1
2012	4.0	4.8	19.8
2013	1.4	4.8	19.0
2014	2.1	4.7	15.5

Fuente: Elaboración propia, con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE

SESNP. Denuncias ante procuradurías/Fiscalías de las 32 entidades federativas

_1/ tasa por cada 100 000 habitantes

Cuadro A5
Desocupación y homicidios dolosos según Entidad Federativa,
2007-2014

Entidad Federativa	Tasa media de desocupación 2007-2014 _1/	Tasa promedio de Homicidios dolosos 2007-2014 _2/
Nacional	4.5	16.8
Aguascalientes	6.3	4.9
Baja California	4.9	23.4
Baja California Sur	4.5	6.8
Campeche	2.5	6.9
Coahuila	6.3	15.9
Colima	3.9	18.1
Chiapas	2.3	10.3
Chihuahua	6.1	63.2
Ciudad de México	6.3	8.9
Durango	5.2	37.0
Guanajuato	5.3	9.9
Guerrero	1.8	49.2
Hidalgo	4.3	5.0
Jalisco	4.5	11.8
México	6.0	10.6
Michoacán	3.1	17.8
Morelos	3.5	25.5
Nayarit	4.0	19.9
Nuevo León	5.7	16.9
Oaxaca	2.3	18.5
Puebla	3.9	8.1
Querétaro	5.4	4.9
Quintana Roo	4.1	16.1
San Luis Potosí	3.5	11.2
Sinaloa	4.1	49.9
Sonora	5.5	19.2
Tabasco	5.6	7.1
Tamaulipas	6.1	18.2
Tlaxcala	6.0	4.5
Veracruz	3.1	8.1
Yucatán	2.6	2.1
Zacatecas	4.9	8.1

Fuente: SESNSP. Denuncias ante procuradurías/fiscalías de las 32 entidades federativas.
 INEGI, Encuesta nacional de Ocupación y Empleo 2007-2014

Cuadro A6
Tasa media de desocupación general y juvenil (15 a 29 años) según
Entidad Federativa, 2007-2014

Entidad Federativa	Tasas de desocupación		Diferencia
	General	15 a 29 años de edad	
Nacional	4.5	8.8	4.3
Aguascalientes	6.3	11.1	4.8
Baja California	4.9	8.3	3.4
Baja California Sur	4.5	8.8	4.3
Campeche	2.5	5.2	2.7
Coahuila	6.3	12.1	5.8
Colima	3.9	7.2	3.3
Chiapas	2.3	4.4	2.1
Chihuahua	6.1	10.8	4.7
Distrito Federal	6.3	13.2	6.9
Durango	5.2	10.4	5.2
Guanajuato	5.3	9.2	3.9
Guerrero	1.8	3.4	1.6
Hidalgo	4.3	8.6	4.3
Jalisco	4.5	8.1	3.6
México	6.0	10.9	4.9
Michoacán	3.1	5.7	2.6
Morelos	3.5	6.6	3.1
Nayarit	4.0	8.2	4.2
Nuevo León	5.7	10.9	5.2
Oaxaca	2.3	4.3	2.0
Puebla	3.9	7.0	3.1
Querétaro	5.4	9.5	4.1
Quintana Roo	4.1	7.4	3.3
San Luis Potosí	3.5	7.0	3.5
Sinaloa	4.1	8.7	4.6
Sonora	5.5	10.9	5.4
Tabasco	5.6	11.0	5.4
Tamaulipas	6.1	12.0	5.9
Tlaxcala	6.0	11.1	5.1
Veracruz	3.1	6.2	3.1
Yucatán	2.6	5.5	2.9
Zacatecas	4.9	8.6	3.7

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE

Cuadro A7
Desocupación juvenil y homicidios dolosos, 2007-2014

	Tasa de desocupación juvenil 2007-2014 _1/	Tasa de homicidio doloso 2007-2014 _2/
Aguascalientes	10.9	4.9
Baja California	9.1	23.4
Baja California Sur	8.8	6.8
Campeche	5.2	6.9
Coahuila	13.4	15.9
Colima	7.2	18.1
Chiapas	4.4	10.3
Chihuahua	10.8	63.2
Ciudad de México	13.2	8.9
Durango	10.4	37.0
Guanajuato	9.2	9.9
Guerrero	3.4	49.2
Hidalgo	8.6	5.0
Jalisco	8.1	11.8
México	10.9	10.6
Michoacán	5.7	17.8
Morelos	6.6	25.5
Nayarit	8.2	19.9
Nuevo León	10.9	16.9
Oaxaca	4.3	18.5
Puebla	7.0	8.1
Querétaro	9.5	4.9
Quintana Roo	7.4	16.1
San Luis Potosí	7.0	11.2
Sinaloa	8.7	49.9
Sonora	10.9	19.2
Tabasco	11.4	7.1
Tamaulipas	12.0	18.2
Tlaxcala	11.1	4.5
Veracruz	6.2	8.1
Yucatán	5.5	2.1
Zacatecas	8.6	8.1

FUENTE: _1/ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE
_2/ SESNSP, Incidencia delictiva del fuero común 2007-2014

Cuadro A8
Informalidad laboral y homicidios dolosos según Entidad Federativa,
2007-2014

	Tasa media de ocupación en el sector informal 2007-2014	Tasa media de homicidio doloso 2007-2014
Aguascalientes	26.5	4.9
Baja California	20.3	23.4
Baja California Sur	21.0	6.8
Campeche	32.3	6.9
Coahuila	25.2	15.9
Colima	22.1	18.1
Chiapas	37.4	10.3
Chihuahua	20.6	63.2
Ciudad de México	27.9	8.9
Durango	30.3	37.0
Guanajuato	34.3	9.9
Guerrero	47.8	49.2
Hidalgo	42.0	5.0
Jalisco	29.4	11.8
México	35.7	10.6
Michoacán	42.4	17.8
Morelos	38.2	25.5
Nayarit	34.0	19.9
Nuevo León	23.1	16.9
Oaxaca	52.9	18.5
Puebla	43.3	8.1
Querétaro	23.9	4.9
Quintana Roo	25.3	16.1
San Luis Potosí	29.3	11.2
Sinaloa	26.9	49.9
Sonora	25.4	19.2
Tabasco	32.8	7.1
Tamaulipas	25.4	18.2
Tlaxcala	45.4	4.5
Veracruz	34.6	8.1
Yucatán	37.2	2.1
Zacatecas	32.3	8.1

Tasas calculadas contra la población ocupada

Fuente: Elaboración propia, con base en información de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

SESNSP. Denuncias ante Procuradurías/Fiscalías de las 32 entidades federativas

Tasas por cada 100 000 habitantes

Cuadro A9
Índice de impunidad y homicidios dolosos según Entidad Federativa

Entidad Federativa	Índice de impunidad	Tasas de homicidio doloso 2014
Nacional	67.42	13.1
Aguascalientes	68.37	3.3
Baja California	74.42	20.8
Baja California Sur	70.74	9.4
Campeche	47.22	7.3
Coahuila	72.93	13.3
Colima	67.01	13.9
Chiapas	59.96	7.9
Chihuahua	59.94	29.6
Distrito Federal	56.97	8.4
Durango	73.97	18.0
Guanajuato	65.15	12.3
Guerrero	73.19	42.7
Hidalgo	67.90	5.0
Jalisco	67.45	11.5
México	76.48	12.0
Michoacán	67.71	19.8
Morelos	69.37	21.9
Nayarit	50.42	9.2
Nuevo León	71.63	9.8
Oaxaca	71.63	16.1
Puebla	69.10	5.5
Querétaro	72.24	5.2
Quintana Roo	76.61	11.2
San luis Potosí	56.86	8.4
Sinaloa	69.34	33.3
Sonora	58.41	19.6
Tabasco	69.01	7.1
Tamaulipas	73.38	17.9
Tlaxcala	67.69	4.8
Veracruz	72.38	6.1
Yucatán	72.80	2.0
Zacatecas	66.00	7.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad de las Américas Puebla- Índice Global de Impunidad México, 2016

INEGI. Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015

Cuadro A10

Hogares monoparentales y homicidios dolosos según Entidad Federativa, 2010

Entidad	Hogares (2010)		
	Total	Monoparentales	%
Total	28,159,373	4,807,144	17.07
Aguascalientes	289,575	46,572	16.08
Baja California	858,676	147,233	17.15
Baja California Sur	175,046	26,149	14.94
Campeche	211,632	32,617	15.41
Coahuila	715,158	106,605	14.91
Colima	177,848	30,423	17.11
Chiapas	1,072,560	163,891	15.28
Chihuahua	910,647	146,462	16.08
Ciudad de México	2,388,534	520,113	21.78
Durango	398,471	68,818	17.27
Guanajuato	1,266,772	205,867	16.25
Guerrero	805,230	145,400	18.06
Hidalgo	662,651	114,146	17.23
Jalisco	1,802,424	300,488	16.67
México	3,689,053	637,267	17.27
Michoacán	1,066,630	171,310	16.06
Morelos	460,868	87,655	19.02
Nayarit	288,680	46,721	16.18
Nuevo León	1,191,114	167,578	14.07
Oaxaca	934,471	165,419	17.7
Puebla	1,373,772	249,621	18.17
Querétaro	450,104	74,413	16.53
Quintana Roo	363,066	49,199	13.55
San Luis Potosí	631,587	102,877	16.29
Sinaloa	709,960	119,141	16.78
Sonora	705,668	122,036	17.29
Tabasco	559,114	92,418	16.53
Tamaulipas	868,244	136,132	15.68
Tlaxcala	272,507	46,906	17.21
Veracruz	1,983,543	356,418	17.97
Yucatán	503,106	73,974	14.7
Zacatecas	372,662	53,275	14.3

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de población y vivienda 2010 y SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015

Cuadro A11
Hogares con jefatura femenina e inseguridad según Entidad Federativa

Entidad	Hogares			Tasa media de homicidio doloso 2007-2014
	Total	jefatura Femenina	%	
Total	28,159,373	6,916,206	24.6	16.8
Aguascalientes	289,575	64,932	22.4	4.9
Baja California	858,676	223,082	26	23.4
Baja California Sur	175,046	40,521	23.1	6.8
Campeche	211,632	49,058	23.2	6.9
Coahuila	715,158	149,765	20.9	15.9
Colima	177,848	46,057	25.9	18.1
Chiapas	1,072,560	216,407	20.2	10.3
Chihuahua	910,647	222,528	24.4	63.2
Ciudad de México	2,388,534	749,744	31.4	8.9
Durango	398,471	96,858	24.3	37.0
Guanajuato	1,266,772	302,566	23.9	9.9
Guerrero	805,230	216,879	26.9	49.2
Hidalgo	662,651	158,532	23.9	5.0
Jalisco	1,802,424	443,000	24.6	11.8
México	3,689,053	847,910	23	10.6
Michoacán	1,066,630	257,061	24.1	17.8
Morelos	460,868	126,098	27.4	25.5
Nayarit	288,680	70,687	24.5	19.9
Nuevo León	1,191,114	232,178	19.5	16.9
Oaxaca	934,471	240,561	25.7	18.5
Puebla	1,373,772	348,045	25.3	8.1
Querétaro	450,104	108,061	24	4.9
Quintana Roo	363,066	82,276	22.7	16.1
San Luis Potosí	631,587	145,358	23	11.2
Sinaloa	709,960	178,173	25.1	49.9
Sonora	705,668	181,538	25.7	19.2
Tabasco	559,114	129,184	23.1	7.1
Tamaulipas	868,244	208,940	24.1	18.2
Tlaxcala	272,507	61,514	22.6	4.5
Veracruz	1,983,543	527,169	26.6	8.1
Yucatán	503,106	112,939	22.4	2.1
Zacatecas	372,662	78,585	21.1	8.1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de población y vivienda 2005 y 2010; CONAPO, estimaciones y proyecciones de población por Entidad Federativa; SEGOB-SESNSP. Incidencia delictiva del fuero común 1997-2015

B) ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tablas

No.	Tabla	Pag.
1	Tipología de la calidad de la democracia	29
2	Diferencias entre los enfoques de seguridad pública y ciudadana	37
3	Factores de riesgo según el Pronapred	44
4	Ciudades mexicanas en el Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo, 2010-2014	53
5	Percepción sobre las principales causas de inseguridad 2011-2014	64
6	Desigualdad del ingreso y violencia según ciudades seleccionadas	68
7	Dimensiones, variables e indicadores de la calidad democrática	108
8	Niveles de inseguridad promedio según Entidad Federativa, 2007-2014	118
9	Modelo estadístico A: Tasa de Homicidios Dolosos	123
10	Modelo estadístico B: Indicador Compuesto de Inseguridad	124
11	Relación entre democracia e inseguridad <i>Variable dependiente: Tasa de homicidios dolosos</i>	125
12	Relación entre democracia e inseguridad <i>Variable dependiente: Índice de Inseguridad</i>	126-127

Gráficas

No.	Gráfica	Pag.
A1	Factores de riesgo	41
A2	Gasto en seguridad pública	47
A3	Delitos de alto impacto, 2007-2014	51
A4	Grado de urbanización y homicidios dolosos, 2010	59
A5	Coeficiente de Gini y homicidios dolosos, 2010	66
A6	Razón de Ingreso y homicidios dolosos, 2010	67
A7	Crecimiento económico, desocupación e inseguridad	72

A8	Desempleo y homicidios dolosos, 2007-2014	73
A9	Evolución tasas de desocupación general y juvenil, 2007-2014	74
A10	Desocupación juvenil y homicidios dolosos, 2007-2014	75
A11	Informalidad económica y homicidios dolosos, 2007-2014	77
A12	NiNis en diferentes contextos (%)	82
A13	Impunidad y homicidios dolosos, 2014	86
A14	Hogares monoparentales y homicidios dolosos, 2010	90
A15	Hogares con jefatura femenina y homicidios dolosos, 2007-2014	91
A16	Tasa promedio de homicidios dolosos	111
A17	Tasa promedio de incidencia delictiva, 2007-2014	115
A18	Nivel de incidencia delictiva x tipo de delito	116