

DISCUTIENDO LA INSEGURIDAD PÚBLICA: EL PAPEL DE LA LEY Y LOS DERECHOS EN EL DEBATE SOBRE LA INSEGURIDAD EN EL MÉXICO ACTUAL

Ángela Graciela OYHANDY*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La criminalización: justificación de la inseguridad pública*. III. *Algunas palabras finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década la inseguridad pública se ha convertido en un tema de preocupación para los mexicanos. Distintas encuestas de opinión, los medios de comunicación, la sociedad civil, los empresarios, los funcionarios públicos y los candidatos, no dejan de señalar a la inseguridad pública como la prioridad en la agenda de gobierno. Del mismo modo, la violencia, el delito, la ley, el derecho y la justicia se han convertido en una de las líneas temáticas más dinámicas dentro de las ciencias sociales. La experiencia de habitar ciudades amenazantes pareciera convertirse en una marca compartida de la sociabilidad urbana. Ahora bien, la mirada sociológica nos constriñe a señalar que la inseguridad pública será experimentada de diversa manera según la edad, la posición social, el género, el lugar de residencia. Sin embargo, si leemos los periódicos, escuchamos la radio, o miramos televisión, sabremos que en la opinión pública “la inseguridad” remite a cierto consenso de sentido, una especie de “núcleo duro” de imágenes compartidas, cierta definición, implícita pero omnipresente, acerca de qué hablamos cuando hablamos de inseguridad.

* Doctorado en ciencias políticas y sociales, con orientación en sociología. Correo electrónico: angelaoyhandy@yahoo.com.ar.

Así, de la pluralidad de significados y escenas posibles, el robo violento en la vía pública, el asalto y el secuestro que pueden terminar en la muerte, las violaciones, los homicidios, las imágenes de una ciudad amenazante y riesgosa, constituyen los temores más agudos y más tematizados. También son certezas conocidas por todos el que no se puede confiar en la policía, que la justicia es lenta y muchas veces corrupta, que las cárceles ni rehabilitan ni garantizan la ruptura de las organizaciones delictivas. Estos son los grandes tópicos asociados con la inseguridad pública y, en muchos casos, con los problemas más graves de la sociedad mexicana, según la opinión pública.

Al margen de aquello que es directamente experimentado por cada sujeto en sus interacciones cotidianas, en sus pláticas con otros, la ciudad es vivida fundamentalmente a partir de lo que se ve y se dice de ella en las imágenes y discursos de los medios. Si hablamos de una esfera u opinión públicas, es imposible soslayar el papel de los medios de comunicación en la selección y encuadramiento de los temas de debate. La relación entre la propiedad de los medios y el poder político, la afinidad de los grandes medios de comunicación con determinados intereses económicos y su enorme poder para configurar una determinada mirada sobre la realidad, son tópicos ampliamente debatidos y señalamientos mínimos que se deben realizar para dar cuenta de la producción de información en las sociedades actuales. Sin entrar aquí, por razones de espacio, en un debate que tiene gran tradición en las ciencias sociales, en este trabajo se busca analizar aquello “que aparece” en la opinión pública, que en sí mismo puede ayudarnos a entender la preocupación actual por la seguridad pública y, ojalá, contribuir a plantear este problema en nuevos términos.

Este punto de vista se detiene en “la aparición y constitución de los temas, y abre la puerta para analizar de qué manera se constituyen esos escenarios públicos a través de distintas prácticas sociales”.¹ Siguiendo a esta autora, diremos que este enfoque analítico nos ayuda a detectar cómo un tema puede convertirse en fenómeno político, cómo se constituye públicamente, a través de cuáles imágenes, discursos o acciones. De este modo, el objetivo del artículo consiste en describir y analizar en qué términos es presentado y debatido el tema de la inseguridad pública. Esto nos permite preguntarnos cómo se constituye la inseguridad pública co-

¹ Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005, p. 293.

mo “tema” de interés, impulsado por determinados actores, con determinados diagnósticos y proyectos.

La metodología de trabajo ha sido la siguiente. En primer término se ha seleccionado un *corpus* de noticias relacionadas con el tema de la inseguridad, en el diario *El Universal*, durante los meses de mayo, junio y julio de 2004. El paso siguiente ha consistido en la codificación de esta información a partir de preguntas sencillas, casi obvias: ¿quiénes hablan en los medios sobre la inseguridad? ¿qué dicen? ¿a qué cosa llaman inseguridad? ¿qué relación tiene la seguridad con el derecho? A partir de estos interrogantes se ha buscado reconstruir los argumentos de quienes hablan, prestando especial atención a las concepciones de la ley y los derechos. Los criterios para seleccionar a los actores, siguiendo nuestro planteo inicial, fue el de analizar a aquellos que aparecen en la prensa hablando, gestionando, sufriendo, causando, la inseguridad pública. Los ejes de la ponencia serán los siguientes:

- ¿Qué es la inseguridad pública y qué tiene que ver con el derecho?
- ¿Quiénes discuten públicamente? ¿Quiénes son los que hablan sobre la inseguridad pública?
- ¿Cuál es la relación entre legalidad, seguridad y democracia, que queda establecida en estos discursos?
- ¿Cuál es la imagen del orden social y del sujeto que subyace en estos discursos?

II. LA CRIMINALIZACIÓN: JUSTIFICACIÓN DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA

1. La discusión sobre la inseguridad pública en una coyuntura específica: la mega-marcha contra la inseguridad en el Distrito Federal

La opinión pública no suele concentrar su atención en un tema por largos periodos; no busca definir minuciosamente su objeto de análisis, liberarse de juicios o ideas previas, ni examinar la propia mirada. Los temas “aparecen” al calor de acontecimientos estruendosos, de las presiones de ciertos grupos o movimientos sociales; se exaltan algunas voces, se silencian otras. Las discusiones públicas suelen parecer más bien campos de

batalla que debates académicos o deliberaciones en el ágora, aunque la imagen de la “mesa redonda”, de la plaza pública, flota en los debates televisados. ¿Por qué entonces detenernos en el estudio de algo tan fragmentario, tendencioso e inestable, como la opinión pública? Básicamente por la gran influencia que tiene en la toma de decisiones por parte del poder público, por su capacidad para generar posicionamientos políticos por parte de los ciudadanos y de estructurar conversaciones en la vida cotidiana.

También nos interesa la opinión pública porque permite aislar en un momento y tiempo determinados una correlación de fuerzas, una batalla solapada por los significados en la cual podemos ver más o menos claramente, qué es lo decible, lo discutible en un momento determinado, y quiénes han logrado la visibilidad necesaria para decirlo. El periodo de análisis que se ha seleccionado se extiende desde mayo hasta mediados de julio de 2004. Se trata de las semanas anteriores a la Mega-Marcha contra la Inseguridad,² en las cuales van ganando espacio en los medios de comunicación las crónicas de secuestros, las disputas por los índices delictivos, las propuestas de reforma legal. Luego, el anuncio de la Marcha, las adhesiones y repudios, la impresionante cobertura de los medios de comunicación que llegó a definirla como “la mayor manifestación callejera de la historia del México moderno”.

Esta coyuntura interesa especialmente porque la jerarquización del problema de la inseguridad en la agenda pública se inserta en el contexto de la organización de una acción colectiva que buscaba canalizar la desaprobación ciudadana de la gestión estatal de la seguridad pública. Acción colectiva que, a diferencia de las tradicionales marchas sindicales, campesinas, estudiantiles, contaba con el apoyo y difusión de los grandes medios de comunicación, que instaban a participar como parte de un deber cívico de todo ciudadano “de bien”.

La Marcha contra la Inseguridad fue presentada por sus organizadores como una expresión del hartazgo ciudadano ante el aumento de los delitos y la impunidad de sus autores. Así, la imagen predominante era la de la “acumulación” de hechos, de miedos, y la marcha era el señalamiento

² La Mega-Marcha contra la inseguridad fue una manifestación callejera convocada por una serie de organizaciones ciudadanas de lucha contra la inseguridad y de familiares de víctimas de la delincuencia. Fue realizada el 27 de junio de 2004. Los principales medios de comunicación capitalinos apoyaron la convocatoria que fue ampliamente cubierta por los medios nacionales e internacionales. Según los organizadores, asistió alrededor de un millón de personas; aún los datos más escépticos hablan de 300 mil personas.

de un punto culminante de la paciencia colectiva. Ahora bien, a los fines de este estudio, es importante señalar que las ciencias sociales nos han enseñado que toda acción colectiva es el producto de una construcción social, y como tal debe ser explicada en el entrecruzamiento entre factores estructurales y la experiencia de sujetos concretos que se organizan con determinados recursos. Dice Alberto Melucci que los actores sociales no son inherentemente conflictivos; la naturaleza de la acción es temporal, puede involucrar a diferentes actores y desplazarse entre varios ámbitos del sistema.³ Si consideramos que toda acción colectiva es el resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones,⁴ desaparece el argumento lineal que explica a esta marcha ciudadana como “la reacción lógica” ante el aumento de la inseguridad urbana. El análisis de esta marcha y sus implicancias exceden las posibilidades de este artículo. Sin embargo, y a los fines de nuestro análisis, interesa subrayar que la organización de esta marcha como una construcción colectiva nos aleja de los análisis más simplistas que la explican como consecuencia de un agravio grave y sostenido contra la población, a la manera de un límite “natural” contra una situación injusta, y nos lleva a un análisis sociológico que debería dar cuenta de esta acción colectiva en términos de identidad, recursos organizativos y oportunidades políticas. Antes de entrar al estudio de las noticias en la prensa escrita interesa destacar la influencia de esta marcha en la selección y encuadramiento del tema de la inseguridad en la opinión pública en este periodo.

El propósito de esta investigación ha sido la de reconstruir los significados asociados a la inseguridad pública en la opinión pública mexicana. Como dijimos, esta definición es el producto de una lucha por el significado que entablan distintos actores sociales y cuyos resultados parciales son siempre inestables. Ahora bien, se torna interesante realizar una primera indagación acerca del sentido fijado en los diccionarios y textos académicos del vocablo “inseguridad”. De las diversas acepciones que presenta el *Diccionario de la Real Academia Española* para referirse a lo seguro interesan fundamentalmente dos. En la primera lo seguro alude a la ausencia de todo peligro, daño o riesgo. La segunda refiere a lo indu-

³ Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 2002.

⁴ *Ibidem*, p. 43.

bitable, a lo cierto e infalible. Entonces, a contrario, según el procedimiento del diccionario, la inseguridad remite a un estado en el cual se actualiza el peligro, el daño o el riesgo. Lo inseguro remite a lo dudoso, a lo incierto y lo falible. Así, las presencias que actualiza la inseguridad son por un lado las del daño, el cual refiere a un maltrato o a una destrucción. Dentro del terreno de lo potencial, el riesgo y el peligro remiten a un daño futuro cuyo acontecer se encuentra indeterminado. En el pensamiento político moderno la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y sus propiedades. Así, el concepto de seguridad es recuperado como un “derecho”, pero también como una obligación del poder público, definido como gobierno o como Estado. Con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, el concepto de seguridad ha pasado desde ser una de las obligaciones de los príncipes premodernos a constituirse como un derecho del hombre moderno, y principal objetivo de su régimen político, en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos. La apetencia de “seguridad” de la incipiente mentalidad burguesa se consolida como fundamento político de legitimidad práctica del Estado moderno que la ha creado y como derecho inalienable del hombre ilustrado.⁵ Ahora bien, ¿cómo se define la inseguridad pública en la opinión pública mexicana?

2. *Imágenes de la inseguridad en la opinión pública*

A. *La criminalización-juridificación selectiva de la inseguridad pública*

Con este título se pretende aludir a un primer dato del análisis realizado: la inseguridad se define exclusivamente en términos de aumento del delito y de la ineficacia de las autoridades para combatirlo. El análisis de la información periodística que aquí se discute está basado en una estrategia metodológica de tipo cualitativo.⁶ Sin embargo, interesa iniciar con una

⁵ González Ruiz, Samuel *et al.*, *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994.

⁶ La metodología utilizada para el análisis de la noticias ha sido la siguiente. Primero, la selección de todas aquellas noticias aparecidas en el periódico *El Universal* entre los meses de mayo a julio de 2004 que aludieran al tema de la inseguridad en sentido am-

pequeña referencia cuantitativa. De un total de 340 noticias dedicadas al tema de la inseguridad pública, aparecidas entre los meses de mayo y julio de 2004, en 173 de ellas se habla del secuestro, es decir, el 50%. Un dato significativo es que la mayoría de las noticias se refieren a proyectos, demandas, diagnósticos; sólo un porcentaje reducido de este total analizado se dedica a reseñar casos recientes de secuestros. ¿Quiénes discuten sobre el secuestro? Por un lado, los funcionarios encargados de la seguridad pública, tanto del gobierno federal como del Distrito Federal, hablan de la disminución de los índices de ocurrencia de este delito, de la necesidad de ajustar estructuras de coordinación entre las diferentes policías, o bien, de la necesidad de cambiar las leyes penales para combatirlo más eficazmente.

Sintetizando, en el periodo estudiado la inseguridad es causada por el aumento del delito. Esto que puede parecer una obviedad, requiere ser analizado. En primer lugar, no todos los delitos emergen como asociados a la inseguridad, sino fundamentalmente el secuestro, el homicidio, las violaciones y, en menor medida, el narcomenudeo. Se omiten las referencias a la gran mayoría de delitos tipificados en el código penal y hasta aparecen menciones explícitas a delitos que, sin embargo, no son definidos en términos de inseguridad pública:

Añadió que los recorridos del Ejército Mexicano inhiben la comisión de delitos en el municipio, a pesar de que la inseguridad no constituye un problema grave en la comunidad, en donde los principales ilícitos son el maltrato hacia las mujeres y los robos en pequeña escala... No obstante, habitantes del barrio Santiago advirtieron que la inseguridad se ha disparado en los últimos meses, sobre todo por bandas de jovencitos que se dedican a asaltar en calles (*El Universal*, 1o. de julio de 2004).

Ya que en este municipio los principales ilícitos son el maltrato a las mujeres (que presumiblemente ocurre puertas adentro) y los robos en pe-

plio (desde crónicas de ilícitos a declaraciones de funcionarios). Tras una primera lectura del material, y en base a las preguntas de investigación que se definieron en la primera parte del artículo, se elaboraron las categorías de análisis. El tercer paso consistió en la codificación de las noticias (enteras o fragmentos seleccionados). El cuarto momento consistió en la tarea de abstracción desde las categorías elaboradas a la identificación de los marcos que estructuran el tratamiento de la cuestión de la inseguridad pública. El objetivo de este artículo no ha sido el de contar cuántas noticias de tal o cuál tipo aparecen, sino identificar los elementos típicos que estructuran la discusión sobre el tema.

queña escala (cuyo significado en la economía de las víctimas habría que analizar), se afirma, que aquí no hay problemas de inseguridad pública. Esta cita sintetiza una serie de condiciones, que aún de manera hipotética, identificamos como las variables capaces de explicar la transformación de un delito en una “causa” de inseguridad pública:

- Por un lado la existencia de colectivos con la suficiente capacidad de demanda al Estado, a través de los medios de comunicación o, en aquellos casos de sectores como los empresarios, con interlocución directa. Los actores con recursos organizativos, materiales o simbólicos son los que logran darle visibilidad a su problema y hacerlo ingresar dentro de la categoría “problema de inseguridad”. Aquí se abre todo un campo de exploración acerca de la posible influencia de las acciones colectivas y las demandas sociales en general, sobre el derecho y las instituciones encargadas de la seguridad pública.
- La dicotomía adentro-afuera, que expresaría que aquello que ocurre en el ámbito familiar, puertas adentro, no es de interés público y, por oposición, lo que ocurre “en las calles” es pasible de ser público. Así, la violencia hacia las mujeres, en el contexto que estamos analizando, sólo logra entrar en la categoría de inseguridad pública cuando la violencia culmina en asesinato y sólo en los momentos previos a la Mega-Marcha, cuando la Asociación de familiares de las muertas de Ciudad Juárez se incorpora al contingente, este hecho es descrito, y de forma sintética, en el *corpus* que se viene analizando.

B. *¿Quiénes hablan de la inseguridad en los medios?*

Básicamente, en el contexto de la inseguridad pública, cuando se habla de ciudadanía se habla, o bien de los empresarios, o bien de los “vecinos” o “colonos”. Los empresarios, a través de las distintas cámaras y asociaciones que los representan, son interlocutores privilegiados del Estado y de los medios de comunicación en su demanda. En líneas generales, cuando los empresarios se refieren a la inseguridad, concuerdan en señalar al poderío del crimen organizado y a la ineficacia del Estado que se transforma en impunidad, como las grandes causas de la inseguridad. Como actores con gran presencia en torno al tema, resaltan especialmen-

te los delitos de secuestro, robos, homicidios, y aluden directamente a los efectos de la inseguridad sobre la vida social:

...mencionó que ante la inseguridad, el Estado mexicano debe reforzar sus acciones, ya que “si no puede proveer seguridad a sus ciudadanos, no tiene razón de existir”. Aclaró que no se trata de un “últimátum”, pero más vale que las autoridades se pongan las pilas y ataquen este problema de forma seria, ya que la inseguridad y la falta de Estado de derecho, dijo, son los principales factores para inhibir las inversiones (*El Universal*, 23 de junio de 2004).

En este fragmento se presentan de forma clara y descarnada dos argumentos clásicos de la teoría política liberal: el Estado existe para garantizar seguridad a sus ciudadanos, quienes renuncian a parte de sus libertades con el objetivo de limitar la “peligrosidad” del hombre. Si no es capaz de acotar la violencia, el Estado no tiene, entonces, razón de existir. El segundo elemento de este fragmento es la relación entre la pacificación obtenida mediante el fin de la “guerra de todos contra todos”, la existencia de un Estado de derecho y el crecimiento económico. Esto es dicho por un representante del sector empresarial y si bien se aclara que “no es un ultimátum”, resuena como una advertencia de un eventual retiro de los capitales privados hacia tierras más seguras. Aquí aparece la idea de la inseguridad pública como una situación capaz de inhibir las inversiones. Pero también el ultimátum puede ser entendido en clave de urgencia:

El presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), Raúl Alejandro Padilla Orozco, aseveró que el tiempo se agota, pues la ola de secuestros es como la carrera armamentista: no se tiene un final positivo ni ganadores (*El Universal*, 18 de junio de 2004).

Lo dramático de la situación convoca a los pedidos de respuestas urgentes,⁷ la definición de la situación en términos de guerra impone soluciones de alto impacto, basada fundamentalmente en lo que para el caso

⁷ En el mismo sentido el exprocurador Macedo de La Concha: “Por ello, urgí a actualizar las leyes para combatir los delitos, «cuanto antes, pues no podemos alargar el debate y retrasar decisiones, mientras muchas vidas están en peligro», ya que los delincuentes no pueden contar con espacios para la impunidad, apuntó” (*El Universal*, 12 de junio de 2004).

argentino se ha denominado “políticas del más”:⁸ más penas, más policías, más armas. Las metáforas bélicas, en general, ayudan a definir al momento presente como de “excepción”, en el cual conviene aumentar las penas para ciertos delitos, bajar la edad de imputabilidad penal, y realizar una reestructuración completa de la política de seguridad pública. El pensar a la seguridad pública en términos de “excepción” a los cauces normales es una característica compartida por muchos discursos relevados; la peculiaridad de la situación habilitaría a alejarse del Estado de derecho, “por única vez”. Las voces que discuten este tipo de lógica generalmente son las de académicos o funcionarios de las comisiones de derechos humanos, quienes señalan lo peligroso de combatir el delito al margen de la ley.

La seguridad pública suele ser concebida en términos de orden y la relación con la ley y los derechos es más bien instrumental, la ley como medio para un fin que es la seguridad pensada en términos de orden. Es más, en ciertos relatos se deja entrever la visualización de ciertas garantías individuales como “fórmulas legaloides”,⁹ que obstaculizan la procuración de justicia.

La dicotomía entre eficacia y legalidad en el combate al delito se constituye como una imagen recurrente en estos discursos, en la cual la prioridad suele asignarse al cese del estado “de guerra” por encima del respeto a las garantías y derechos individuales.

Pero el de los ciudadanos-empresarios no es discurso homogéneo; también se escuchan voces que afirman que el aumento de penas no “funciona”, y que la resolución del problema se basaría en un aumento de la eficacia, es decir, que los “delincuentes” sepan que es muy probable que los atrapen y luego pasen unos cuantos años en la cárcel. También existe el señalamiento acerca de la necesidad de iniciar políticas de largo plazo, básicamente apuntadas a capacitar a las policías, mejorar la procuración de justicia; en síntesis, se apela a la re-ingeniería institucional en el gobierno de la inseguridad pública. Por el momento, lo que interesa señalar aquí es que los empresarios, junto con los funcionarios, le-

⁸ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Más derechos, más seguridad*, en www.cels.org.

⁹ “Pugnamos además por que haya machotes preestablecidos y no haya una fórmula ‘legaloide’ que pueda darle la libertad a secuestradores, destacó” (*El Universal*, 18 de junio de 2004).

gisladores y “expertos” en el tema, constituyen los únicos actores sociales que hablan en términos globales del problema de la inseguridad. Como veremos en las páginas que siguen, los “afectados” hablan en términos particulares, en su carácter de víctima, o bien, en tanto vecino que reclama ante el aumento de la inseguridad en su colonia. A diferencia de los empresarios, que tienen un diagnóstico y propuestas concretas frente a la autoridad pública, otros actores colectivos como sindicatos y organizaciones sociales, ocupan un lugar marginal en sus pronunciamientos en torno al tema.

Una mención especial merecen las asociaciones organizadoras de la Marcha contra la Inseguridad, que alcanzan gran notoriedad en este período, especialmente México Unido Contra la Delincuencia, Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal, Coparmex, Provecino. Los representantes de estas organizaciones suelen hablar, ya sea en tanto víctimas reclamando su derecho a la seguridad, o bien en el carácter de ciudadanos-expertos que realizan recomendaciones de política pública. Destacan las noticias en las cuales se convoca a participar de la marcha, reafirmando el carácter ciudadano, no partidario de la convocatoria.

C. Territorios inseguros: desde el boicot a Perisur al toque de queda en Tlalnepantla

En este apartado interesa reseñar dos episodios que lograron espacio y atención mediática en el período que venimos analizando. Estos casos sintetizan una serie de características que se repiten en muchas otras noticias relevadas. Pero fundamentalmente han sido elegidos porque son expresivos de ciertos rasgos que se han identificado como “típicos” en el tratamiento público de la inseguridad. Se trata del boicot a Perisur y del toque de queda instalado por las autoridades municipales en Tlalnepantla.

Perisur es un centro comercial de la ciudad de México, en el cual se congregan tiendas comerciales de marcas renombradas, restaurantes exclusivos y hoteles de primera categoría. Como tal, constituye un típico espacio urbano signado por la homogeneidad social: se trata de un lugar de compras y esparcimiento para sectores medios y altos, en los cuales los accesos se encuentran controlados y los efectos de homogeneidad social, distinción y seguridad parecen combinarse. Pues bien, según nos informa la crónica periodística, un grupo de vecinos, mayoritariamente

mujeres, organizan un boicot al centro comercial en reclamo por los altos índices delictivos registrados en la zona. En su carácter de “clientes” de Perisur, los vecinos afirmaban que se habían registrado secuestros y robos, especialmente contra mujeres, los cuales no habían sido denunciados a la autoridad por temor. El miedo a ser víctima de un secuestro, según la prensa, afectó a los propios empleados, lo que, sumado a la baja en las ventas por efecto del boicot, indujo a muchos empleados a dejar su trabajo.¹⁰

Perisur puede ser definido como un ámbito privilegiado de la segregación espacial urbana sus instalaciones cuentan con distintos sistemas de vigilancia y se caracterizan por la posibilidad que brindan a sus paseantes de relajarse en un entorno protegido.¹¹ La acción colectiva de una serie vecinos de la zona y usuarios del centro comercial logra concitar la atención de medios de comunicación y de las autoridades. Los empresarios del centro comercial colocaron más cámaras y seguridad privada; la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal asignó mayor cantidad de personal a la vigilancia de la zona y hasta se instaló un “Ministerio Público Móvil” que, sin embargo, durante su estadía no recibió ninguna denuncia. En una de las jornadas del boicot, un grupo de madres encadenó a los árboles algunos juguetes de sus hijos, símbolo de la prisión en que ellos viven, mientras la delincuencia gana las calles. Ante es-

¹⁰ “El miedo a la inseguridad que hay en Perisur y sus alrededores ha impactado también en el aspecto laboral dentro de la plaza comercial, ya que en las últimas semanas empleados de algunos negocios han decidido renunciar por temor y por las pocas ganancias que obtienen de sus comisiones debido al boicot contra el centro comercial” (*El Universal*, 10 de junio de 2004).

¹¹ En este punto, es interesante aportar algunas conclusiones de un estudio sobre urbanizaciones cerradas en Argentina, realizado por Maristella Svampa. La autora sostiene que la existencia de fronteras físicas rígidas entre zonas altamente reguladas y zonas desreguladas, como es el caso de los centros comerciales, trae aparejada la interiorización de un código binario que reorganiza la vida cotidiana y la relación con los otros. Svampa, Maristella, *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos, 2001. Retomando el análisis de Norbert Elias, se analiza la manera como esta experiencia de la homogeneización social va configurando una determinada estructura emotiva que conlleva el borramiento de los matices, lo cual explica esos pasajes abruptos que van desde la confianza absoluta (adentro) a la experiencia del miedo incontrolable y la acentuación de los riesgos. La estructura de estos miedos es relativamente independiente de las experiencias concretas de inseguridad. Así, la creciente homogeneización social y segregación espacial de nuestras ciudades podría constituirse en una línea de análisis para problematizar la denominada “inseguridad subjetiva”.

ta acción colectiva y la gran cobertura mediática que acompañó a la misma, las respuestas del Estado fueron la instalación de un Ministerio Público Móvil, la asignación de mayor vigilancia y protección al centro comercial, es decir, de alguna manera se actualizó el derecho a la seguridad de los reclamantes.

Por contraste, el caso del toque de queda en Tlalnepantla ejemplifica cómo la definición de una zona como “insegura” habilita distintas políticas públicas según el tipo de ciudadano de que se trate: visitante de Perisur o habitante de una zona de clase baja o media-baja. Las noticias del caso Tlalnepantla en el periódico *El Universal* dan cuenta de la instalación de operativos de seguridad que consistieron en la instalación de un “toque de queda”, para prevenir ilícitos en las colonias más conflictivas. Las noticias relatan, por un lado, la realización del operativo que incluía la revisión del transporte público y de todas aquellas personas que se encontraran en la vía pública después de determinada hora. Básicamente, los detenidos son niños de la calle, jóvenes deambulantes, personas ebrias o que se juntan a beber en changarros, grafiteros. También las noticias hacen referencia a la oposición de la Comisión de Derechos Humanos y de representantes de partidos de la oposición a esta medida. Como contrapartida, dan cuenta del apoyo de cierto sector de la población, referentes de escuelas y de organizaciones comunitarias, quienes dicen estar de acuerdo porque “es una zona marginada y no hay apoyo, ni vigilancia y han surgido banditas”. También la asociación de industriales de la zona aparece en la prensa, afirmando que se debería extender este tipo de medidas para bajar los índices de robo.

En este caso, la definición de un territorio como “inseguro” habilita la ejecución de una medida violatoria de las garantías individuales y que pone en entredicho el derecho de libre tránsito de los habitantes. Si bien es de destacar la pluralidad de voces que se levantan en contra de esta medida, el relevamiento realizado nos permite afirmar que no se trata de un episodio anecdótico. Las barriadas de estratos bajos y medios bajos, al ser definidas como espacios “riesgosos”, pueden ser objeto de medidas que lesionen los derechos de sus habitantes, quienes aparecen como objetos de “vigilancia”. Por el contrario, lugares como Perisur se constituyen en espacios a “ser protegidos” al igual que sus paseantes. Así, si pasear por los pasillos de este centro comercial, después de ver la última función del cine, puede ser un esparcimiento legítimo para un adolescente

visitante de Perisur, el caminar sin rumbo fijo por las calles de Tlalneplanta es motivo suficiente para ser detenido.¹²

Si la pregunta inicial fue “¿quiénes hablan sobre la inseguridad y qué dicen?”, la caracterización realizada hasta el momento permite afirmar que la posición social de quienes reclaman, expresada en el lugar que habitan y que transitan, implica una diferente relación con la autoridad pública. Algunos habitantes son interpelados por la autoridad pública como sujetos con derecho a denunciar, por ejemplo, en el caso del Ministerio Público Móvil. Otros, los habitantes de Tlalnepantla, pueden ser detenidos si caminan por la calle después de las diez de la noche o vuelven del trabajo a sus casas en transporte público. Así, es posible sostener que uno de los temas que se soslaya en la discusión sobre la inseguridad pública es la existencia de ciudadanías de “distinta intensidad”, parafraseando a Guillermo O’Donnell, en la cual la relación con la legalidad y con lo público está vinculado al sector social al que se pertenece, a los lugares de la ciudad por los cuales se transita. Si en un primer momento podemos identificar la selectividad de los medios al presentar ciertas realidades como “los” principales problemas de la seguridad, la selectividad en la interpelación del Estado a los sujetos como ciudadanos en un caso y como “sospechosos” en el otro, nos remite a la siempre problemática relación entre Estado de derecho y desigualdad social.

En nuestra búsqueda de identificación del papel de la ley y los derechos en los discursos de la opinión pública sobre la inseguridad, una de las ideas-fuerza relevadas es la confianza en la capacidad de las leyes para regular las conductas humanas. Se han identificado tres grandes propuestas para conducir a los sujetos y a través de ellos a las instituciones a una convivencia más segura.

- Las penas como incentivos para la modificación de las conductas humanas.
- La reforma institucional.
- El cambio cultural

¹² “No vamos a cargar a todo el mundo, sólo aquellos jóvenes que anden por la calle sin destino” (*El Universal*, 8 de junio de 2004).

3. *¿Hacia una convivencia más segura?*

A. Más penas, menos delitos: una apuesta al actor racional

En este primer apartado se ha querido llamar la atención a las recurrentes discusiones en torno a la eficacia del aumento de las penas, de la baja en la edad de imputabilidad penal, en suma, de la estrategia punitiva. Es fácil constatar cómo ante cada nuevo rebrote del tema de la inseguridad en la opinión pública, opera lo que, siguiendo a Roberto Gargarella, llamaremos “lógica de mercado”. Así, si aumentan los robos, o crece la percepción de que los robos aumentan, se propone el aumento de las penas para quienes roban, bajo la hipótesis que este aumento en los costos del delito será capaz de disminuir su ocurrencia. En este tipo de planteo, subyace la imagen del individuo racional, maximizador de utilidades que actuaría a partir de cálculos.

Así, antes de cometer un delito, el sujeto realizaría una evaluación en términos de costo-beneficio. La sociedad estaría estructurada alrededor de una suma de elecciones individuales y, por ello, el legislador debe desalentar, con respuestas displacenteras y costosas, las conductas que perjudican a la sociedad. Bajo este tipo de descripción cabría incluir a los numerosos proyectos de ley para elevar las penas del delito de secuestro hasta en 50 años, 100 años para policías, y en general todas las apelaciones a “sanciones ejemplares”. Pero junto a este tipo de planteos, en el *corpus* analizado se alzaban muchas voces afirmando que “el aumento de las penas no sirve, sino más bien hay que trabajar en el aumento de la probabilidad de detener y luego aplicar la ley a los infractores”. Interesa señalar que en este tipo de planteos también subyace una concepción del delito como el producto de un cálculo racional.

Uno de los grandes protagonistas del delito, en el *corpus* de noticias analizadas, es el crimen organizado. Se caracteriza por su sofisticado armamento, por una lógica de operación muy estructurada y muchas veces por su condición de banda “transnacional”. En algunas noticias se alude a estas organizaciones como “un producto de la globalización”. Pues bien, en este caso es evidente la plausibilidad de pensar en términos de elección racional. La ejecución de un delito estaría demandando una inversión en tiempo y dinero, se precisa de organización y coordinación, la imagen del cálculo tendría sentido. Ahora bien, ¿es pertinente estructurar

toda la política de seguridad pública en torno a este tipo ideal de “delincuente”? Es posible sostener, como hipótesis, que la presencia del crimen organizado “contamina” toda la política de seguridad pública, minimizándose la pregunta por el lugar que ocupa este tipo de operación en la ocurrencia total de delitos.

En este punto se quisiera introducir un largo paréntesis para discutir lo que se interpreta como una exacerbación de la imagen del individuo calculador. Desde una mirada que concibe al delito como una conducta necesariamente inserta en una trama de relaciones sociales, tenemos varios puntos que objetar a esta teoría. Interesa presentar aquí algunas conclusiones de una investigación realizada con jóvenes encarcelados por delitos violentos, en los cuales el delito predominantemente era el robo, que en algunos casos derivó en homicidio o lesiones. La investigación se ha basado en una metodología cualitativa y fue realizada en la provincia de Buenos Aires, Argentina entre los años 1999 y 2003 por Gabriel Kessler. El autor a partir de un trabajo centrado en entrevistas a profundidad, no descarta de plano la plausibilidad de la elección racional, pero llega a una interesante conclusión: en la llamada “entrada en el mundo del delito”, más que consideraciones estratégicas, priman las acciones que buscan intervenir en el mundo, pero en las cuales el no tomar en cuenta las consecuencias de los actos se constituye casi en una condición para la acción. De lo que se trata es de no pensar, de llevar al olvido los posibles costos negativos de la acción, para justamente poder lanzarse a ella. Con el aprendizaje y el paso del tiempo, por el contrario, va avanzando un proceso de racionalización.¹³ Así, no se trata de responder a la imagen de cálculo racional con una noción del delito como una conducta irracional, sino la de limitar la validez de este tipo de planteos a determinados contextos que, si bien tienen gran protagonismo en la opinión pública, no agotan el problema de la inseguridad para vastos sectores de la población.

Otra de las conclusiones del trabajo de Kessler que interesa traer a esta discusión radica en la relación con la ley. El autor sostiene que la idea de ley, de una frontera entre lo legal y lo ilegal o, más genéricamente, entre lo que se puede y no se puede hacer legítimamente, se va desdibujando en el plano de las experiencias cotidianas de estos jóvenes. Si bien los sujetos pueden reconocer, por ejemplo, que al robar cometen un acto ile-

¹³ Kessler, Gabriel, *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós, 2004, p. 260.

gal, por el contrario no pueden reconocer la legitimidad de un tercero autorizado para intervenir: un policía, un vecino que hace la denuncia. Del mismo modo tampoco conciben la idea de una intervención del Estado en tanto representante último de la ley, para ayudarlos a resolver sus necesidades. Y esto se vincula tanto con la percepción de la policía como una “banda más” a la que deben enfrentar, en la que no se vislumbra ninguna diferencia entre lo que puede ser una actuación en términos públicos y un conflicto privado. El interés en citar en extenso a este autor radica en que nos permite escapar de la dicotomía en que a veces se construye el tema de las causas del delito en la opinión pública. O bien los partidarios de “más penas”, como única solución, o bien, quienes sostienen que hay que esperar a un mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Esto último suele ser aludido como “hay que atacar las causas y no las consecuencias”.

El trabajo de Kessler nos ayuda a pensar el problema a través de ciertas mediaciones interesantes. Por ejemplo, nos ayuda a pensar el papel de la ley y las instituciones en la estructuración del vínculo social. Es decir, no se trataría de la asociación mecánica entre pobreza y delito, sino de la construcción de un sentido de lo público a partir de intervenciones sustantivas del Estado en la vida de los sujetos que ayuden a definir claramente la diferencia entre los intereses privados y los públicos. Por supuesto que no se trata de hacer fáciles traslaciones de un contexto nacional a otro. Sin embargo, este tipo de conclusiones, en el caso mexicano, nos ayudaría a pensar no sólo en el aumento de ciertos delitos, sino también en la corrupción institucional, como efectos de la dificultad de estructurar prácticas normativas.

Cerramos el largo paréntesis y volvemos al objetivo central de este artículo, que consiste en identificar los marcos que estructuran la discusión sobre la inseguridad pública. Otro de los temas que se reflató en esta coyuntura fue el de la aplicación de la pena de muerte para determinados delitos graves.¹⁴ En general, ese tipo de expresiones no fueron avaladas

¹⁴ “Ahí andaban hombres y mujeres que cargaban su dolor y las fotografías de la hija, o el hijo, del familiar o del amigo que fueron secuestrados y asesinados. Y las pancartas, lo mismo la que hacía responsable de la inseguridad a López Obrador que la que mencionaba a Fox o la que señalaba que todo es herencia de los priistas o la que en el exceso demandaba: ‘Regresa *Negro* Durazo, contigo sí estábamos seguros’. Y por aquí y por allá en cartulinas o en camisetas la demanda de pena de muerte a secuestradores, a violadores y a funcionarios corruptos” (*El Universal*, 27 de junio de 2004).

por los legisladores ni funcionarios de gobierno. Se desechaba bajo dos tipos de invocaciones: porque no “funciona” para hacer disminuir el delito, o bien, “porque hemos suscrito tratados internacionales que nos lo prohíben”. En este punto, la lectura de las noticias nos permite identificar dos grandes “marcos” desde los cuales es posible interpretar la relación con las penas. El primero, al que denominaremos “funcionalista”, piensa en la utilidad de la prisión u otras medidas para incidir en la disminución de los delitos y, luego, de la inseguridad pública. En este caso, se trataría de una técnica de administración de los conflictos que cumple con una función social determinada. El segundo marco identificado, más que aludir a una lógica funcional, busca afirmar cierta sensibilidad colectiva que proyecta en el ejercicio del poder penal la afirmación de la distancia abismal que separa a la “gente de bien” de los delincuentes. Aquí no se trata de gestionar problemas sociales sino de afirmar la moralidad colectiva a través del castigo. En este punto sería interesante analizar si existen, y cuáles son, los consensos mínimos en la materia, ya que, por ejemplo, a pesar de la retórica beligerante, en ningún caso se avanza en el plano institucional hacia la pena muerte, a pesar de que este tema emerge en los medios como “reclamo ciudadano”.

B. La reforma institucional: cambiar las leyes para cambiar las instituciones

Otra de las grandes propuestas basadas en el cambio de las leyes ha sido la de realizar una ingeniería institucional. Por ejemplo, es posible leer en las noticias propuestas de coordinación policial, reforma al proceso penal, al rol del ministerio público, nuevas escuelas de policía. Sin embargo, el tópico dominante entre las propuestas de cambio institucional es el movilizar la participación ciudadana como mecanismo de garantía de control sobre los funcionarios. En posible afirmar que en este tipo de propuestas de reforma, que son presentadas en general por académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales (como México Unido Contra la Delincuencia),¹⁵ pero también por legisladores, es posible reconstruir un círculo

¹⁵ “De la frecuencia y profundidad de la participación ciudadana dependerá el que los mecanismos de solicitud de información sean eficaces, hasta convertirse en parte integral de la operación cotidiana de las dependencias gubernamentales. Así mismo, de esto dependerá el que se desarrolle una cultura en la que las instancias gubernamentales perci-

virtuoso entre participación ciudadana, eficacia y legitimidad de las instituciones. En el periodo que estamos analizando, numerosos diseños de política pública convocan a la participación ciudadana, fundamentalmente a la denuncia de los delitos, pero también en el diseño, gestión y evaluación de los mismos. O bien, a través de la modalidad de la incorporación de “notables”, o bajo la forma de consejos o asambleas abiertas a los vecinos. La idea de “recuperación” de México, de las calles, de la confianza en las instituciones, impregna la apelación a la participación y a la rendición de cuentas, como grandes ideas-fuerza en el propuesto cambio institucional. La idea de la sociedad civil como reserva de la moralidad, cristaliza en un discurso de la antipolítica y fundamentalmente “antipolítico”.

Es importante señalar que la confianza en la capacidad de las leyes para cambiar el comportamiento, en el primer caso, y las instituciones, en el segundo, constituye un presupuesto implícito en la discusión pública, pero que necesita ser refinado. Es decir, más que la pregunta sobre cuáles leyes reformar para cambiar los comportamientos, se sostiene que habría qué pensar en cómo hacer que las leyes sean capaces de estructurar los comportamientos sociales.

C. El cambio cultural: más o mejores valores

El tercer marco discursivo que se ha identificado en la lectura de las noticias seleccionadas es la apuesta a un “cambio cultural”, como requisito necesario para construir una sociedad más segura. ¿Cuáles son las implicancias de este planteo? Es posible sostener que este discurso entraña un diagnóstico implícito: hay más inseguridad, porque se han perdido los valores compartidos que cohesionaban a la sociedad. Bajo esta apelación se agrupan varias propuestas, desde aquellas que apuntan a regenerar los valores de respeto al interior de la familia, la fe religiosa, la cultura cívica, hasta la de generar una “cultura de la legalidad”.

Interpelaciones a “romper con la indiferencia”, a “acabar con el miedo y el silencio”, se sustentan en descripciones de un tejido social roto, que fomentaría el delito, y del sujeto que delinque como inserto en una trama de relaciones sociales: ya no estamos ante el individuo racional maximizador de utilidades. Es interesante señalar que mientras las demandas de

ban que todos sus actos están o podrán estar expuestos a la luz pública” (*México Unido Contra la Delincuencia*).

mayor punición están visualizando a un individuo solitario, las estrategias de prevención del delito se construyen desde la imagen de un sujeto inserto en una trama de relaciones sociales.

Individualizar el castigo y socializar la prevención parece ser la consigna nunca pronunciada en estos debates. Este tipo de apelaciones suele aparecer en dos modalidades. En la primera, la ruptura de los lazos sociales, la desintegración social emerge como la causa propiciadora del delito, en la cual la idea de una comunidad que perdió sus valores debe ser restituida a través de una introyección de valores realizada, ya sea desde el Estado, o bien desde la propia sociedad organizada. En este sentido, es posible interpretar estrategias como el ya comentado toque de queda en Tlalnepantla, y en general las medidas basadas en lo pre-delictivo, en lo antisocial, más que en lo antijurídico. El objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía en la policía y en las instituciones en general, aparece como un objetivo declarado en este tipo de iniciativas. En este tipo de planteos subyacen concepciones fuertes de la comunidad, en programas como los derivados en las Teorías de Ventanas Rotas, por ejemplo, existe una presupuesto fuerte acerca de las comunidades como espacios de valores compartidos y de ausencia de conflictos. El espacio en que se vive, teorizado como fuente de una identidad compartida, se constituye como un supuesto muy exigente para las ciudades modernas. Pero, además, este tipo de concepciones inhabilita para pensar las relaciones comunitarias como atravesadas por procesos sociales, económicos y culturales externos a la dinámica interna.

La otra forma de asociar la pérdida de valores compartidos es exactamente a la inversa, concibiendo a la indiferencia, al miedo, como producto de la inseguridad, más que como su causa. En estas conceptualizaciones, la apatía, la falta de compromiso cívico es la consecuencia derivada del miedo al delito. Particularmente revelador de este aspecto resultan los proyectos de ley que buscan obligar a los mediadores de empresas privadas a denunciar el delito y el llamado de las víctimas a denunciar: en este punto se revelarían los límites de la privatización de la seguridad: estas empresas pueden llegar a liberar al secuestrado, pero no conducir a la detención de los culpables y mucho menos pueden contribuir a hacer cesar la inseguridad pública.

Esta distinción analítica de aspectos que suelen aparecer superpuestos en la opinión pública, ha tenido el objetivo de problematizar aspectos implícitos en los proyectos de reforma y en la estructuración de la discusión

pública sobre el tema. ¿Qué implicancias tienen estas distintas atribuciones de responsabilidad a la “falta de valores”? Si bien la elucidación de este punto requiere un análisis más profundo, en principio es posible extraer una serie de conclusiones. En el primer caso, al establecerse como causa del delito la falta de valores, se retoma un viejo argumento conservador acerca de la falta de “moralidad” como causa de los problemas sociales. Sin entrar a la discusión de fondo de este argumento, es necesario preguntar ¿qué políticas se derivan de este tipo de diagnósticos? ¿no se habilita un control más estricto de ciertos sujetos y prácticas? ¿no se abre la puerta para una reedición de las viejas prácticas del “peligrosismo social”

Respecto al segundo diagnóstico, el que visualiza a la pérdida de solidaridad como consecuencia de la inseguridad, cabría preguntarse si no tiene el efecto de justificación de ciertos comportamientos de desafectación de la cosa pública. Si el miedo a la complicidad policial con el delito constituye un argumento de peso que induce a los víctimas a no denunciar, es plausible pensar en las causas históricas a partir de las cuales la autoridad pública ha llegado a constituirse en un “objeto prescindible” para la provisión de seguridad de ciertos sectores sociales y causa de inseguridad para el conjunto de la sociedad. Más que aportar respuestas concluyentes, se trata de introducir preguntas ausentes en la discusión pública sobre la inseguridad, que quizás ayuden a plantear el problema en nuevos términos.

III. ALGUNAS PALABRAS FINALES

Una de las primeras conclusiones a la que hemos podido llegar a partir de este breve muestrario del abordaje de la inseguridad pública en la prensa mexicana, es lo que hemos llamado la criminalización-juridificación selectiva de la inseguridad pública. Fundamentalmente, el secuestro y la omnipresencia del crimen organizado, estructuran el debate y las propuestas de reforma en la política pública de seguridad, en el periodo analizado. En este punto, se quiere señalar las implicancias de este tipo de definiciones, en las cuales se omite una pluralidad de experiencias de la inseguridad derivada del delito, como la violencia doméstica, o las experiencias de la inseguridad en los barrios periféricos, que sólo se convierten en noticias ante eventos estruendosos como los linchamientos.

Pero, además, se quiere llamar la atención acerca de la omisión de una serie de vivencias de la inseguridad que exceden la discusión sobre

el aumento de determinados delitos. Por ejemplo, Norbert Lechner¹⁶ analiza el papel de los miedos, y fundamentalmente el miedo a la delincuencia, en las sociedades latinoamericanas. Sociedades en las cuales, según el autor, la construcción de un orden se encuentra desde los orígenes de la vida independiente atravesada por la exclusión de las mayorías. Así, podría narrarse la historia de América Latina como una continua y recíproca “invasión del terreno”. Así nace y se interioriza, de generación en generación, un miedo ancestral al invasor, al otro, al diferente: el deseo de seguridad es tan fuerte, porque el peligro del caos es verosímil. La gente siente amenazado su sentido de orden, o sea, lo que vuelve inteligible la vida social y su lugar en ella. No hay demarcación estable reconocida por todos, no existe una construcción pública de una autoridad capaz de otorgar predecibilidad a la vida social.

Esta apresurada introducción a las ideas de Lechner intenta sintetizar una de las conclusiones surgidas al calor de este trabajo: la necesidad de discutir desde las ciencias sociales la manera en que se define el problema de la inseguridad pública como un tema de policías y delincuentes. Como se dijo anteriormente, se sostiene la necesidad de situar el aumento de la inseguridad pública en el marco de la tensa relación entre democracia y desigualdad social.

En el mismo sentido, el análisis del papel de la legalidad y de los derechos nos permite constatar que, a pesar de la llamada “transición a la democracia”, resuenan voces que, desde distintos sectores sociales, están dispuestas a tolerar ciertas cuotas de autoritarismo a cambio de seguridad. Fundamentalmente, esta discrecionalidad se ejerce frente a “los sospechosos de siempre”, que se constituyen como sujetos “riesgosos”. Frente a la peligrosidad de las bandas de secuestradores, homicidas y narcotraficantes, los riesgos de vulnerar garantías individuales tales como la libertad de tránsito, o la detención sin orden judicial, suelen ser minimizados como planteos “legaloides” que no logran encarnarse en la vida de los sujetos. Sin embargo, el discutir la legitimidad de estos “estados de excepción” constituye una tarea irrenunciable en la construcción de una sociedad democrática.

¹⁶ Lechner, Norbert, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM, 2002, cap. 3.