

TERRITORIO, CAMBIO SOCIAL Y DELINCUENCIA

Fernando ESCALANTE GONZALBO*

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Las grandes tendencias*. III. *La crisis de seguridad*.

Tengo que aclarar de entrada que el título que aparece sobre estas líneas sólo señala una línea de investigación. No tengo nada definitivo que decir al respecto, ni siquiera nada muy sorprendente. Me daría por satisfecho si las conjeturas que presento, las que puedo argumentar con razonable fundamento empírico, sirven para justificar que esos tres términos vayan juntos.¹

I. PRELIMINAR

El delito es un hecho social, y eso significa que sigue pautas y presenta regularidades reconocibles y significativas, que remiten a la configuración del orden social. Y por eso el delito dice cosas sobre la sociedad, de la misma manera que la estructura social permite entender cosas del delito. Seguramente sobra, pero prefiero insistir: eso no anula la responsabilidad individual, en absoluto. Cada delito es producto de la voluntad libre de un individuo y ninguno está en ningún sentido razonable predeterminado por el medio, de modo que sea inevitable. El derecho con frecuencia se hace cargo de circunstancias atenuantes (o agravantes) que en alguna medida consideran la influencia de factores sociales; sólo en alguna medida, hasta cierto punto.

* Doctor en sociología por el Colegio de México. Profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México.

¹ Tengo que agradecer y gustosamente agradezco a Luis de la Barreda Solórzano la cordial generosidad con que me invitó a participar en la mesa de diálogo para la que preparé estas notas.

Insisto: el delito sigue pautas significativas que remiten al orden social. Esas pautas, sin embargo, no son obvias. No son inmediatamente visibles. Y no está claro nunca su significado. El análisis estadístico de los delitos sugiere algunas cosas, dice por ejemplo dónde o cuándo es relativamente más probable que ocurra un robo, un asalto, una agresión; dice cuáles serán los rasgos más probables o más frecuentes entre víctimas o victimarios en cada delito. No obstante, ni permite predecir con seguridad nada de eso, ni ofrece tampoco una explicación. En general, los números ayudan a plantear preguntas, pero rara vez bastan para encontrar una respuesta. Para empezar, no está nunca claro qué datos sean relevantes para entender un delito; difícilmente se podrá nunca tomar en consideración simultáneamente todas las variables que podemos registrar, de modo que siempre hace falta escoger entre ellas, pero no es posible saber de antemano cuáles sean más reveladoras. Digamos: ¿tiene importancia la edad de las víctimas? ¿Tiene importancia su escolaridad o su ocupación? Por otra parte, incluso cuando puede descubrirse una correlación positiva, sólida, entre dos variables, ése es sólo el primer paso; podemos descubrir, por ejemplo, que la edad promedio de las víctimas de homicidio es mucho más alta en determinadas regiones o localidades: de entrada, es sólo un dato, y es imposible decir lo que significa.

Todo lo anterior es sólo para dejar claros desde el principio los límites que inevitablemente tiene un análisis estadístico como el que presento en las páginas que siguen.

Añado un reparo adicional. Conviene siempre tener presente, a la hora de usar cifras agregadas de delitos, que puede tratarse en realidad de fenómenos sociales muy distintos. Dos delitos, dos robos por ejemplo, pueden no tener absolutamente nada en común, salvo la definición del Código Penal; dos homicidios, uno en un pleito entre pandillas y otro entre dos ejidatarios, o en un matrimonio, pueden no tener en común otra cosa, sino la infracción de determinados artículos del Código, y los términos en que está escrita el acta de defunción: hay que tener mucho cuidado si se quiere sumarlos. Porque no son lo mismo.

En lo que sigue me ocupo del homicidio doloso en México, en los últimos veinte años, y sugiero una serie de pautas que podrían servir para iniciar un estudio sistemático de las correlaciones entre territorio, cambio social y delincuencia. En todo momento tengo como referencia la base de datos de “Defunciones” del INEGI, que registra la causa de muerte a partir de los certificados de defunción.

II. LAS GRANDES TENDENCIAS

Si miramos el registro de homicidios dolosos en México en las dos décadas alrededor del cambio de siglo, es decir, el periodo entre 1990 y 2010, aparecen con absoluta claridad dos momentos muy distintos: uno, largo, de diecisiete años, que va de 1990 a 2007, donde el número y la tasa nacional de homicidios sigue una curva relativamente suave, que indica un cambio lento y en general descendente, y otro momento entre 2008 y 2010, en que hay un movimiento muy brusco, muy acentuado y en sentido contrario. No hay más remedio que tratarlos por separado.

En el primer periodo, entre 1990 y 2007, la lentitud del cambio en la tendencia sugiere la influencia de factores estructurales, que cambian con lentitud. El primer dato, absolutamente obvio, es que la tendencia de la tasa nacional de homicidios es descendente; a partir de principios de los noventa, y concretamente a partir de 1992, la tasa nacional disminuye año tras año, sistemáticamente, hasta registrar un mínimo en 2007. En números redondos, el índice pasa de 19 por cada cien mil habitantes, a poco menos de 9 por cada cien mil habitantes. Es una disminución notable, no sólo por la magnitud, sino porque la tendencia se mantiene durante muchos años. Ahora bien: cualquiera que sea la causa, se puede observar un comportamiento muy similar en la evolución de la tasa de homicidios de Estados Unidos y Canadá, y de buena parte del mundo. No hay hasta ahora explicaciones definitivas, ni siquiera muy convincentes sobre el fenómeno, pero es un hecho.

Desde luego, el cambio no es uniforme en todo el territorio nacional. Si miramos grandes bloques regionales, formados por conjuntos de estados, es evidente que a lo largo del periodo va cambiando el peso relativo de unos y otros, respecto al total de homicidios del país. En particular, disminuye poco a poco el peso relativo de los estados del centro y centro sur del país, mientras que aumenta el peso relativo de los estados del norte y sobre todo del noroeste. Disminuye el peso porcentual de Oaxaca, Morelos, Estado de México, Guerrero y Michoacán, mientras aumenta el de Sinaloa, Durango, Chihuahua y Baja California. Puesto gráficamente en una serie de mapas, el cambio aparece como un movimiento lento y sostenido en que la violencia se traslada de una amplia región central, ubicada entre el istmo de Tehuantepec y el Bajío, y el litoral sur del Pacífico, a una amplia región noroeste, del norte de la Sierra Madre Occidental a la frontera con Estados Unidos en Tijuana y Ciudad Juárez.

¿Qué significa eso? No está claro. Insisto en que la estadística, en este nivel, no ofrece explicaciones. Sí sugiere preguntas. Y de momento muestra una pauta territorial interesante: la geografía de la violencia, por llamarla de algún modo, se ha modificado claramente en los últimos veinte años. Tendríamos que explorar, para empezar a entender el cambio, en qué otras dimensiones se ha producido un cambio en el mismo sentido, de magnitud similar: ¿un cambio demográfico? ¿Un cambio en la estructura productiva? ¿Cambios políticos, institucionales? No me adelanto a dar una respuesta, pero tengo la idea de que algo hay de todo ello. Y conviene verlo con mucho más detenimiento.

Aparte de esos dos grandes fenómenos, la disminución de la tasa nacional y el cambio en la geografía de la violencia, el análisis de la estadística de homicidios entre 1990 y 2007 permite identificar unos cuantos rasgos básicos, que vale la pena enunciar.

En primer lugar, la disminución de la tasa durante el periodo fue mucho más pronunciada en localidades de menos de diez mil habitantes, entre trabajadores agrícolas, en el centro y sur del país; señaladamente, en el Estado de México, Morelos, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Michoacán. Como siempre, hay que decir que la estadística no explica, pero sí justifica algunas conjeturas. El movimiento obedece en parte, sin duda, al cambio del régimen agrario tras la reforma del artículo 27 constitucional en 1992; también obedece a la intensificación de la emigración hacia los centros urbanos y sobre todo hacia los Estados Unidos. Es decir, probablemente es entre otras cosas un factor del empobrecimiento y el abandono del campo, es decir, un capítulo de la historia agraria del régimen posrevolucionario. No el último, ni mucho menos. En los últimos dos años del periodo, 2006 y 2007, la tendencia a la baja se estanca y hay incluso un repunte.

En segundo lugar, es bastante clara una correlación entre la tasa de homicidios y el crecimiento demográfico, en particular en municipios urbanos. Me explico. La población del país creció en ese periodo, entre 1990 y 2010, aproximadamente un 30 por ciento. En algunas regiones, sin embargo, en algunos municipios creció mucho más: setenta, cien y hasta doscientos por ciento y más. Se trata de municipios como Benito Juárez y Solidaridad en Quintana Roo, como Chimalhuacán y Tlutilán en el Valle de México, o como Tlaquepaque en Jalisco, y prácticamente todas las ciudades de la frontera norte. Bien: en municipios donde la población crece más de setenta por ciento, en ese periodo de veinte años, la tasa de homicidios tiende a ser inestable y con frecuencia superior a la media nacional. No es difícil proponer conjeturas para explicarlo. Un crecimiento de población de esa magnitud supone una presión extraordinaria sobre los sistemas urbanos,

que normalmente no pueden cubrir la creciente demanda de educación, salud, transporte, alcantarillado, drenaje, agua potable, alumbrado, seguridad pública... A eso hay que sumar el hecho de que una buena parte del crecimiento se debe a la migración, lo que significa que hay grandes grupos de población más o menos desarraigados, sin vínculos en el orden local. Entre una cosa y otra, y las que suma una urbanización caótica, surgen espacios de vida precaria, inestable, de población particularmente vulnerable.

En tercer lugar, según la estadística de homicidios dolosos, los niveles más bajos de violencia en el país se dan, en general, en ciudades medias, de entre cincuenta mil y doscientos mil, hasta quinientos mil habitantes, y algo más, ubicadas en el centro y sur del país, ciudades viejas, coloniales, cuya población no crece más de treinta por ciento, y cuya vocación económica no ha cambiado en los últimos tiempos. Estoy hablando de Mérida, Campeche, Jalapa, Veracruz, Aguascalientes, Querétaro... Hay excepciones, desde luego, pero la mayor parte, las más importantes en todo caso, parecen explicables a partir de factores territoriales, dado que son puertos, lugares de intenso tránsito migratorio, nudos en las cadenas de contrabando.

No hace falta insistir sobre la importancia del factor demográfico. Sí, tal vez, sobre algunos problemas que plantean los cambios en la estructura productiva. Sabemos ya que no hay en general una correlación positiva entre pobreza y violencia. No son más propensos a la violencia los pobres, ni la pobreza incide de manera decisiva sobre los índices de criminalidad, y no desde luego sobre la tasa de homicidios. Lo que sí parece tener una influencia considerable es la desigualdad. Según los estudios recientes, con independencia de la riqueza general, con independencia del ingreso *per capita* o el nivel de desarrollo de una sociedad, a mayores niveles de desigualdad corresponden mayores niveles de violencia (criminalidad en general, población en reclusión, adicciones, obesidad, embarazo adolescente, enfermedades mentales y una larga serie de patologías sociales). La acotación importa porque dondequiera que se produce un cambio importante en la estructura productiva, un cambio en la "vocación económica" de una región o una localidad, hay perdedores y ganadores, y súbitamente cambia el estatus de quienes sea: pescadores o ejidatarios, mineros, transportistas, estibadores. Y ese cambio, que significa el auge de una parte de la sociedad local, es fácilmente detonador de diversas formas de violencia.

Entre los rasgos básicos para caracterizar el homicidio en México en ese periodo, entre 1990 y 2007, señalo sólo dos más: los muy altos índices de dos grupos de municipios, los más aislados en la cuenca del Balsas y en la Sierra Madre Occidental, y los municipios urbanos con paso de frontera en el norte del país.

En la cuenca occidental del río Balsas, en las regiones de Tepalcatepec, Infiernillo, Costa y Tierra Caliente, de Michoacán, hay durante el periodo tasas de homicidio inestables y altas, sistemáticamente más altas que las del resto del estado. Algo similar ocurre en la parte más alta de la Sierra Madre Occidental, en los municipios serranos de Sinaloa, Durango y Chihuahua. Ambas regiones tienen en común la falta de comunicaciones. En ninguna de las dos hay carreteras de primer ni segundo orden. Y eso significa que están separadas del movimiento normal del país, significa que hay enormes dificultades para la integración económica, y también para la presencia de las instituciones públicas más elementales. No es para sorprenderse que ambas sean, desde hace décadas, lugares propicios para el cultivo de marihuana y amapola, por ejemplo. En todo caso, son espacios con escasa presencia del Estado, y ése es seguramente el factor básico para explicar la violencia.

Los municipios de más de 50,000 habitantes con paso de frontera en el norte del país tuvieron también, prácticamente todos, tasas de homicidio relativamente altas e inestables a partir de la segunda mitad de los años noventa. Siempre con los números más altos Ciudad Juárez, con los más bajos Matamoros, Reynosa y Piedras Negras. Aunque cada caso sea distinto, aunque haga falta todavía mucho trabajo de campo para acertar con explicaciones convincentes, hay varios factores comunes que valdría la pena explorar como causas: en todos los casos, la población aumenta durante el periodo entre setenta y cien por ciento; en prácticamente todos los casos hay en la primera mitad del periodo un auge de la economía maquiladora, alta demanda de mano de obra, y en la segunda mitad, conforme las plantas se trasladan a China y el sur de Asia, un desempleo grave y creciente; en todos los casos hay, además, una población flotante, de miles y decenas de miles de personas que están sólo a la espera de una oportunidad para cruzar del otro lado. Incluso sin el contrabando de drogas, todo ello contribuiría a crear un ambiente inestable. Pero además hay que sumar la droga y hay que sumar el cambio de la política fronteriza de los Estados Unidos, a partir de la operación *Gatekeeper* de 1993, que a fin de cuentas ha producido una frontera más violenta.

III. LA CRISIS DE SEGURIDAD

El panorama cambia de manera dramática de un año a otro, en 2008 y 2009 es enteramente distinto. La tasa nacional de homicidios, que venía disminuyendo lenta y continuamente desde hacía casi veinte años, repentinamente aumenta, y aumenta con un ritmo desconcertante: pasa de 9

homicidios por cien mil habitantes en 2007, a 14 por cien mil en 2008, y a casi 20 por cien mil en 2009. En 2010, según lo que puede preverse, habrá aumentado de nuevo. Es decir, un aumento de cincuenta por ciento cada año, que en dos años vuelve a poner la tasa nacional en los niveles que tenía a principios de los años noventa. Es un cambio muy rápido y muy grande, significa pasar de 8,500 homicidios en 2007, a más de 14,000 el año siguiente, y a 19,800 en 2009.

La velocidad y la magnitud del cambio dicen que ha sucedido algo extraordinario. El cambio es literalmente catastrófico. Y eso significa que no puede explicarse mediante el mismo tipo de factores con los que se puede intentar explicar la evolución de las dos décadas anteriores. Sólo un factor coyuntural, que haya aparecido súbitamente en 2007, puede explicar el cambio. No tiene ningún misterio. El único factor de coyuntura capaz de afectar de esa manera a la tasa de homicidios es la “guerra contra el crimen”, el despliegue del ejército en el territorio y la sucesión de operativos conjuntos de las fuerzas federales.

Nuevamente, el movimiento de la tasa nacional es un poco engañoso, porque oculta enormes diferencias. Hay estados que continúan en 2008 y 2009 con una tasa baja o muy baja, y que incluso disminuye más: Yucatán, Querétaro, Campeche, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Baja California Sur... Y hay estados, en cambio, cuya tasa aumenta vertiginosamente y rebasa con mucho los máximos históricos registrados. Concretamente: Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán y Sinaloa. Aumenta también, aunque a un ritmo menor, en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

No se le oculta a nadie que son los estados en que ha habido presencia más constante del ejército, la marina y la policía federal en los últimos años. Y su evolución es claramente distinta a la del resto del país. Para ese conjunto de estados, la tasa era de poco más de 12 homicidios por cada cien mil habitantes en 2007, y llegó casi a 45 por cada cien mil en 2009, mientras para el resto del país pasaba de 7 a 10 por cada cien mil habitantes en el mismo periodo. Es decir: por la evolución de su tasa de homicidios forman sin duda un grupo aparte.

Estado por estado puede apreciarse también el cambio. El movimiento más llamativo es el de Chihuahua, donde el operativo conjunto comenzó el 28 de marzo de 2007. El año anterior la tasa de homicidios en el estado había sido de 19.6 por cada cien mil habitantes, en 2007 fue de 14.4 por cien mil, y a partir de entonces el aumento es vertiginoso, en 2008 llega a 75.2 y en 2009 a 108.5 por cada cien mil habitantes. En Sinaloa la historia es muy parecida: en dos años, tras el inicio del operativo conjunto, la tasa salta de 13 a más de 50 homicidios por cada cien mil habitantes. En Baja California

pasa de 11 a 50, en Durango el salto es de 10 a casi 70, y en Guerrero de poco más de 20 a casi 60 homicidios por cada cien mil habitantes. Dentro de ese conjunto, el estado en que el cambio es menos brusco es Michoacán, donde la tasa sube de 13 a 24 homicidios por cada cien mil habitantes entre 2007 y 2009.

La correlación es absolutamente indudable. En todos los estados en que se despliegan fuerzas federales en un operativo conjunto más o menos permanente hay un incremento exponencial en la tasa de homicidios en los años siguientes. No se produce el mismo movimiento en el resto del país, donde los cambios en la tasa son mucho más moderados, y en ocasiones no hay cambio alguno. Por otra parte, el incremento se da siempre después de la intervención de las fuerzas federales, y no antes. Otro rasgo que conviene tener presente: el aumento en la tasa es muy similar en todas las regiones de cada estado. Es extraño, e importa anotarlo, porque es un movimiento que va en contra de la dinámica que conocíamos: en todos los estados había diferencias muy marcadas entre las distintas regiones. En Michoacán, por ejemplo, la tasa de homicidios en la cuenca del Balsas era normalmente dos o tres veces más alta que la del resto del estado, y algo parecido ocurría con las zonas serranas de Durango, Sinaloa y Chihuahua. A partir de 2008 la tasa aumenta simultáneamente en el conjunto del territorio de cada estado.

Insisto: la correlación es indudable, el problema está en saber qué significa, porque una correlación no implica un nexo de causalidad. Es decir, sabemos que aumenta la tasa de homicidios donde hay operativos conjuntos, pero no sabemos por qué.

El vínculo no tiene que ser mecánico. Podría ser que hubiese una tercera variable que afectara a las otras dos, al aumento de homicidios y la presencia federal. De hecho, lo más probable es que haya una tercera y una cuarta variables y más, formando una configuración bastante compleja. No se puede ir mucho más lejos sin estudios de caso, sin el análisis detenido de muchas otras variables, muchas que no tenemos en bases de datos mínimamente ordenadas. Con todo, es posible aventurar que una de esas otras variables será muy probablemente el peso relativo de la economía de la droga en esos estados. Tampoco ofrece una explicación definitiva, porque no hay la misma violencia ni hay operativos federales sistemáticos en algunas regiones en las que la economía de la droga también es importante. El Distrito Federal, sin ir más lejos.

La explicación básica del gobierno federal es una derivación de la hipótesis anterior: se supone que al aumentar la presión de las autoridades en las regiones importantes para el cultivo, tráfico o venta de drogas, las distintas organizaciones criminales entran en una espiral de violencia, disputándose

plazas y rutas. Desde luego, podría ser. La explicación deja demasiados cabos sueltos, pero podría ser. El problema es que hay muchas más víctimas de homicidio que las que cuenta el Ejecutivo federal, como parte de esa guerra entre narcotraficantes; entre cinco mil y seis mil víctimas adicionales a las que hubo en 2007, y la mayoría concentradas en los estados de que venimos hablando. Y no está claro por qué.

Insisto una última vez en que la estadística no ofrece respuestas. Sólo ayuda a plantear preguntas, a imaginar conjeturas. En este caso, como parte de un programa de investigación, se me ocurren tres. Tres factores que podrían explicar ese incremento exponencial de la violencia en las regiones en que hay operativos conjuntos de las fuerzas federales. Sólo los enuncio. En primer lugar, podría haber formas de violencia parásita, es decir, conflictos más o menos rutinarios, que ordinariamente se habrían resuelto por otros medios, y que en el clima general de violencia e impunidad que impera en el país, se resuelven por la vía del homicidio. En segundo lugar, podría haber una crisis particularmente aguda, en esos estados, en esas regiones, del sistema de policías municipales, con lo que se habría perdido uno de los recursos básicos de generación cotidiana del orden local. Finalmente, podría incidir también la crisis del sistema de mediación informal del antiguo régimen, del conjunto de líderes, caciques, agitadores y demás intermediarios que hasta hace unos años contaban con la protección de las autoridades, y podían parasitar el orden formal, la distancia entre el orden jurídico y el orden social.

A estas alturas, apenas podemos comenzar a entrever explicaciones, todas ellas parciales, incompletas, discutibles. No obstante, la magnitud del fenómeno y su distribución territorial dicen, según yo con toda claridad, que no es un problema de “policías y ladrones”, no es sólo un problema de seguridad pública, sino expresión de un movimiento de cambio social que todavía no sabemos ni siquiera perfilar: una transición societal, secuela de la transición política, que no sabemos todavía hacia donde va.