

Seguridad ciudadana y políticas públicas: reflexiones desde el enfoque de políticas públicas

Figueras, Víctor

2015-03-20

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/663>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>



Víctor Figueras

Investigador y coordinador en la Ibero Puebla de la Lic.en Ciencias Políticas y Administración Pública así como de la Mtría. en Políticas Públicas

De acuerdo con los especialistas en el tema, la seguridad ciudadana tiene dos dimensiones principales: una objetiva y una subjetiva (Otamendi, 2009). La primera se relaciona con la materialización de los actos que vulneran la integridad de los ciudadanos y la segunda se refiere a la mayor o menor sensación de seguridad que éstos manifiestan, independientemente de lo que las estadísticas sobre delitos cometidos indiquen. En México la inseguridad ciudadana objetiva y subjetiva ha crecido significativamente en años recientes; el detonador, que no el origen, generalmente se asocia con la violencia causada por el combate al narcotráfico. En este sentido, el problema de seguridad ciudadana está íntimamente ligado a un problema de seguridad nacional. En este espacio presento algunas reflexiones sobre el problema de seguridad ciudadana desde la perspectiva de políticas públicas. Discuto, primero, que la respuesta insuficiente (y deficiente) del gobierno puede deberse a la falta de una definición clara de la *seguridad ciudadana como un problema público*, ya que ha estado subordinada al tema de la seguridad nacional. Otra posible razón es que el problema de la seguridad ciudadana ha recibido un *tratamiento inadecuado* por lo que no ha impactado lo suficiente a los decisores políticos. Finalmente, desde la perspectiva de los estudios de implementación de políticas, discuto algunos aspectos que pueden complicar la operación de una política de alcance nacional en un sistema federal, como lo es México.

Seguridad ciudadana: definición y agenda

¿Por qué el gobierno no parece haber atendido adecuadamente los crecientes problemas de inseguridad que vivimos los ciudadanos en el día a día?

Desde la perspectiva de políticas públicas se podría argumentar que esta situación obedece, en parte, a que el problema de la seguridad ciudadana¹ no ha sido claramente definido como un *problema público*. Para desarrollar una buena política pública² es crucial *antes* haber definido bien el problema que se busca solucionar (Bardach, 1993; Moore, 1993).³ Se requieren estudios serios que proporcionen y difundan información sobre el tema y que lo hagan entendible para actores diversos, también deben hacerse evidentes sus características relevantes e implicaciones actuales y futuras. Este ejercicio transforma las condiciones objetivas que desean cambiarse (el problema) en una “imagen” (el problema público), apoyada en contenido, datos duros, estadísticas, capaz de llamar la atención y movilizar la atención de quienes tienen capacidad (las autoridades públicas) para decidir hacer algo. De esta manera el problema público se entiende como un *constructo* (Aguilar, 1993) en el que hay que trabajar para lograr que sea atendido y para que se incorpore a la *agenda del gobierno* (Casar y Maldonado, 2008).⁴

Hasta hoy, la inseguridad ciudadana se ha discutido preponderantemente como una consecuencia del combate al crimen organizado.⁵ Se presenta, entonces, como un problema que ha crecido a la sombra de otro más visible y que ha acaparado la atención en términos de preocupación, discusión y análisis y que por esto ha representado la prioridad número uno del gobierno federal. Poco, en comparación, se ha debatido y atendido a la inseguridad ciudadana como un problema en sí mismo, con sus particularidades, manifestaciones e implicaciones y que requiere del diseño de políticas públicas específicas. En este sentido, para Ana Laura Magaloni (2011) es necesario:

1 En este ensayo me refiero al problema de seguridad como los eventos que en el día a día ponen en riesgo o afectan a los ciudadanos, como los asaltos, secuestros y, más recientemente, las extorsiones y el riesgo de encontrarse en medio de una balacera o ser víctima de un atentado con bombas o granadas.

2 Entendida como la estrategia decidida por el gobierno para atender y, eventualmente, resolver un problema.

3 En adelante me referiré a “políticas públicas” simplemente como “políticas” y explicitaré cuando me esté refiriendo a la *política* como la actividad alrededor de la búsqueda y ejercicio del poder (político).

4 La agenda de gobierno se constituye sólo por los temas que el gobierno ha decidido efectivamente atender. En cambio, la agenda pública engloba los temas que capturan la atención de ciudadanos y medios durante cierto periodo. Hay otras agendas, como la legislativa o la del Ejecutivo, que se conforman con los problemas específicos que estos actores atienden.

5 Véase, por ejemplo, el interesante ejercicio de discusión realizado por la Revista *Nexos* en noviembre de 2011 en el que destacan las múltiples aristas –y posibles definiciones del problema público– de la guerra contra las drogas.

[...] un replanteamiento de la estrategia de seguridad pública. La estrategia ya está agotada, porque ha sido extremadamente costosa para la población[...] Nos tendremos que mover a una estrategia que ya no esté centrada en el problema del narcotráfico, el consumo de drogas o las organizaciones criminales per se, sino a la reducción de los delitos violentos que son las conductas que afectan a las poblaciones y que amenazan de forma más relevante la autoridad del Estado.⁶

Además de definirse el problema público de manera independiente, hay un segundo reto porque, para que un problema sea atendido, se requiere que sea tratado y *movilizado* de manera que alcance la agenda gubernamental. Ningún gobierno tiene las capacidades (humana, financiera, técnica) para percibir y atender todas las demandas provenientes de la sociedad; de ahí que más bien se ocupe, progresivamente, de grupos acotados de problemas que llegan a capturar su interés; éstos constituyen su agenda. Los estudios de *agenda* nos ayudan a entender el tránsito de inquietudes sociales a problemas que se discuten en el espacio público y cómo algunos, finalmente, se integran al conjunto de cosas que recibirán respuesta por parte del gobierno. Dependiendo de la forma en que un problema se trate (qué información se selecciona, cómo se presenta, a quién), aumentará o disminuirá la posibilidad de llegar a diversos auditorios y a actores con capacidad de presionar para que un problema sea tomado en cuenta (Nelson, 1978).

En este marco, la tibia reacción gubernamental ante varias manifestaciones de los ciudadanos contra la inseguridad (recuérdese la primera gran marcha del año 2008), sugiere que el tema requiere un tratamiento diferente para potenciar su movilización. Nuevamente, la aparente indiferencia gubernamental puede obedecer a que el tema no ha sido tratado por sus propias características e implicaciones, sino como resultado de la guerra contra el narcotráfico. Un *tratamiento adecuado* prioriza algunas dimensiones e implicaciones de los problemas, en línea con una estrategia de movilización. Debe determinarse, entre otras cosas: a qué tipo de auditorio va dirigido el mensaje, cuáles son sus preferencias y qué conocimiento del tema existe. También hay que considerar si conviene enfatizar aspectos más técnicos o más “sensibles” del tema, si se deben mostrar sus implicaciones más pesimistas o, por el contrario, presentarlo como “maneable” de manera que anime a los receptores (los decisores políticos) a atenderlo (Downs, 1993). Un caso exitoso de movilización que puede referirse es la iniciativa de Al Gore, hace algunos años,

6 Magaloni, A. (2011), “Nuestra guerra: Una conversación”, Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Alejandro Hope, Denise Maerker, Ana Laura Magaloni, Héctor de Mauleón, Natalia Mendoza Rockwell, Guillermo Valdés, Joaquín Villalobos, *Revista Nexos*, México, D. F., 1 de noviembre de 2011, 48.

Para desarrollar una buena política pública es crucial antes haber definido bien el problema que se busca solucionar (Bardach, 1993; Moore, 1993)

FOTOGRAFÍA: MORGUEFILE.COM

para sensibilizar acerca del fenómeno del cambio climático y los devastadores efectos del calentamiento global. Así, el problema de la seguridad ciudadana no parece haber obtenido visibilidad suficiente, por lo que los interesados en movilizarlo requieren de estrategias diferentes para desvincularlo del tema dominante de la seguridad nacional e impulsarlo como un asunto prioritario.

Pero no sólo es el tratamiento del tema; igual o más importantes son las *características del camino que debe recorrer*; ello se refiere a las particularidades del espacio público en un contexto dado, del entramado institucional y de los canales y procesos que permiten aglutinar, representar y llevar demandas sociales a las arenas de decisión política. Así, en sistemas con un alto grado de pluralismo y permeabilidad, el caso estadounidense es citado frecuentemente, y las posibilidades de influir en la hechura de políticas (definir problemas, presentar, discutir y elegir entre diversas opciones) son mayores.

En México, en cambio, las posibilidades son aún bastante acotadas. Hasta antes de la transición democrática el gobierno controlaba la formulación de políticas. Enrique Cabrero (2000) ilustra esto diciendo que el gobierno era el dueño de la baraja, establecía las reglas del juego y decidía quién podía jugar. Hoy existen jugadores no decididos por el gobierno y algunas reglas se pueden discutir, pero el gobierno aún controla la baraja. Los nuevos jugadores, sin embargo, no son representantes de todos los intereses de la sociedad, sigue predominando una élite político-económica que sistemáticamente influye la hechura de políticas para favorecer sus intereses. A esto se refieren Denisse Dresser (2011) y Carlos Elizondo (2011) cuando señalan que el país está controlado por monopolios.

En suma, el camino que debe recorrer la demanda de atención a la seguridad ciudadana presenta muchos obstáculos; uno importantísimo es que la violencia cotidiana (asaltos, extorsiones, secuestros, balaceras) parece afectar menos a quienes, con recursos propios, tienen la capacidad de suplir la protección que el gobierno debiera proveer.

Son aquellos que viven, estudian y trabajan en espacios fuertemente resguardados, los que pueden pagar seguridad privada o enviar a su familia fuera del país. Lamentablemente son los mismos que dominan en el espacio público y quienes, mediante canales privilegiados, podrían influir para que la inseguridad ciudadana fuera prioridad para el gobierno. Sin embargo, vivir en un mundo protegido, lejanos de la realidad violenta cotidiana, hace a estos actores menos receptivos e interesados en este problema. Por consiguiente, parece necesario mapear el trayecto que la demanda de seguridad ciudadana debe seguir, identificar los posibles obstáculos y también las oportunidades para movilizar a la ciudadanía y, sobre todo, desarrollar de manera inteligente y creativa estrategias que permitan involucrar a los menos afectados y a los más influyentes.

Seguridad ciudadana e implementación

Los estudios sobre implementación de políticas tratan de entender por qué, incluso las estrategias mejor diseñadas, raramente dan los resultados esperados o hasta pueden terminar en rotundos fracasos. Entre los hallazgos más importantes de esta literatura tenemos que la implementación de una política tiene mayores probabilidades de fallar cuando hay muchos actores involucrados y cuando éstos pueden modificar o hasta bloquear la política (Wildavsky y Pressman, 1973). Éste es el caso en sistemas federales, como el nuestro, donde coexisten tres órdenes de gobiernos autónomos y cuyos ejecutivos (presidente, gobernador, alcalde) tienen generalmente la última palabra sobre los asuntos que competen a sus jurisdicciones. La comunicación deficiente, la ausencia de incentivos para cooperar y el desdeñar a los actores del último eslabón (funcionarios de ventanilla, policías, facilitadores, etc.) son factores que también afectan negativamente la implementación.

En México, hoy existen pocos incentivos a la cooperación debido

a factores estructurales que han sido señalados por los estudiosos. Primer factor: la transición democrática ha llevado a la convivencia de gobiernos de distintos partidos; puesto de manera sencilla, los gobiernos del mismo color tienen incentivos para cooperar y los de partido diferente los tienen para no hacerlo o, incluso, para bloquearse entre ellos (Garman, *et al.*, 2001). Segundo: desmantelado el control central del presidente y del PRI, los gobernadores han demostrado poder para controlar sus estados prácticamente sin resistencia (Ward y Rodríguez, 1999). Tercero: los municipios son el eslabón más débil del sistema, en recursos y capacidad institucional (Merino, 2006) y (sobre) viven subordinados a sus respectivos gobiernos estatales.

En este marco de análisis tenemos que, hasta ahora, el problema de seguridad en México (la nacional y como subproducto, la ciudadana) se ha asumido como tarea del gobierno federal, pero, como muchas otras cosas, se sufre más y cotidianamente en el nivel local.

Para el gobierno federal establecer estrategias de alcance nacional, donde poseer el mayor control se considera deseable para una política efectiva (la iniciativa de una policía nacional con mando único, por ejemplo), es muy complicado porque requiere convencer y obtener compromisos de cooperación de 31 gobernantes con distintas percepciones del tema, distintas necesidades locales y distintas filiaciones políticas. Además, muchos de ellos pueden tener motivos para oponerse al gobierno federal, como parte de alguna estrategia o compromiso políticos; hoy pueden hacerlo y esto complica aún más las posibilidades de cooperación. Ahora bien, desde la postura de los gobiernos estatales y locales hemos escuchado repetidamente que no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente al problema y que, por tanto, es el gobierno federal quien *debe* hacerse cargo de atenderlo. La respuesta ha sido que, como gobiernos, los estados y municipios son también responsables de atender el problema, deben velar por la seguridad en sus territorios y cuentan

con cuerpos de policía para tal fin. Esta situación ilustra la existencia de factores, señalados por la literatura, que complican la implementación: hay bajos incentivos a la cooperación intergubernamental, actores con poder de veto y condiciones de desigualdad entre los involucrados.

Reflexión final

Las políticas públicas se centran en el estudio de problemas, su naturaleza es aplicada y su marca de origen es utilizar el conocimiento generado para resolver los problemas que aquejan a la sociedad. En este espacio se retomaron elementos de esta perspectiva para discutir por qué la creciente inseguridad ciudadana se encuentra deficientemente atendida por las autoridades gubernamentales. Algunos puntos centrales de esta discusión son: se requiere desvincular el problema de la seguridad ciudadana y trabajar en construirle una definición autónoma como *problema público* que le procure especificidad y mayor y mejor visibilidad. Se necesita, también, generar y socializar información que permita posicionar el tema en el debate público, procurando que éste sea lo más informado y amplio posible. Por último, las estrategias de implementación de la política que resulte requieren un análisis cuidadoso de los incentivos positivos y negativos involucrados en el arreglo federal para avanzar hacia esquemas de cooperación intergubernamental.

Referencias

- Aguilar, L. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.
- Bardach, E. (1993), "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" en Aguilar, L., *op cit.*, 219-233.
- Cabrero, E. (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y política pública*, 9 (2), 189-229.
- Casar, A. y C. Maldonado (2008), *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo número 207, División de Administración Pública, CIDE, A. C., México D. F., noviembre.
- Downs A. (1993), "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología" en Aguilar, *op cit.*
- Dreeser, D. (2011), *El país de uno*, Ed. Aguilar, México D. F.
- Elizondo, C. (2011), *Por eso estamos como estamos*, Ed. Random House Mondadori, México, D. F.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Alejandro Hope, Denise Maerker, Ana Laura Magaloni, Héctor de Mauleón Natalia Mendoza Rockwell, Guillermo Valdés, Joaquín Villalobos, "Nuestra guerra: Una conversación", Revista *Nexos*, México D. F., 1 de noviembre de 2011.
- Garman, C., S. Haggard y E. Willis (2001), "Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics* 53 (January 2001), 205-36.
- Merino, M. (2006), *La Gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico oportunidades y desafíos*, CIDE/SEDESOL, México D. F.
- Moore, M. (1993), "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Aguilar, L., *op. cit.*, 189-218.
- Nelson, B. (1978), Setting the Public Agenda en May, J. y A. Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle* Sage Publications, Londres, Inglaterra.
- Otamendi, A. (2009), *Interpretaciones sobre seguridad ciudadana y sobre el rol del Estado de los argentinos* (2007), Documento presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, junio 11-14, 2009. Consultado en Internet el 19 de junio de 2012, en el sitio: <http://www.resdal.org/experiencias/lasa2009-paper-otamendi.pdf>
- Ward, P. y V. Rodriguez (1999), *New Federalism and State Government in Mexico*, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin.
- Wildavsky, A. y J. Pressman (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, University of California Press, Oakland, CA.