LA INSEGURIDAD EN MÉXICO: QUÉ SABEMOS Y QUÉ PODEMOS HACER

*Vidal Romero**

INSECURITY IN MEXICO:

WHAT DO WE KNOW AND WHAT TO DO?

RESUMEN: La crisis de inseguridad por la que atraviesa México considera diversos tipos de crímenes y de violencias. El régimen de prohibición de drogas y una política de seguridad sesgada al combate coercitivo del tráfico de drogas en detrimento de otros delitos de mayor incidencia, han resultado ineficaces para reducir el problema. En este ensayo se analiza lo que se sabe sobre estos temas y se esbozan tres acciones concretas para mejorar la situación.

PALABRAS CLAVE: conexión fiscal, crimen, drogas, organizaciones criminales, violencia.

ABSTRACT: The crisis of insecurity that Mexico is going through considers different types of crimes and violence. The drug prohibition regime and a security policy biased towards the coercive combat of drug trafficking to the detriment of other crimes of greater incidence, have proven to be ineffective. This essay analyzes the existing knowledge on these issues and outlines three concrete actions to improve the situation.

KEYWORDS: Crime, criminal organizations, drugs, fiscal connection, violence.

RECEPCIÓN: 12 de marzo de 2020.

ACEPTACIÓN: 27 de julio de 2020.

DOI: 10.5347/01856383.0135.000299482

*Departamento Académico de Ciencia Política, ITAM. Codirector del Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza (CESIG) del ITAM.

LA INSEGURIDAD EN MÉXICO: QUÉ SABEMOS Y QUÉ PODEMOS HACER

144

México sufre una grave crisis de inseguridad desde 2007. Los crímenes y las violencias son cada vez más variados y están más extendidos entre la población. Además del daño directo a las víctimas, la incidencia criminal tiene otros efectos nocivos. Afecta la economía, las relaciones entre los ciudadanos, las actitudes hacia el gobierno y el régimen, y la salud física y mental de la población. Los gobiernos de las distintas identidades partidistas y de todas las jurisdicciones han sido incapaces de contener el problema. A la par de esta tragedia, se han acumulado conocimientos sobre las causas y las posibles políticas que contribuyan a encontrar las soluciones.

El país vive, pues, una grave crisis de inseguridad, pero es importante contextualizarla y comprender que el fenómeno de la violencia en México no es nuevo. México ha sido históricamente un país violento. Los niveles de violencia que vivimos hoy en día no son atípicos (lo que no los hace “aceptables”). La tasa actual de homicidios¹ no es muy distinta que en la década de 1960 y hasta la de 1980; y es menor que en la década de 1950 y antes (tabla 1).

¹ La tasa de homicidios (y de cualquier crimen) es el cociente del total de homicidios dividido por el total de la población. La tasa permite comparar la incidencia entre unidades geográficas con distinta población. Por conveniencia, se multiplica la tasa por 100 000 para tener un número con enteros (tasa de homicidios por 100 000 habitantes).

TABLA 1.
**Tasa promedio de homicidios por
100 000 habitantes, por década**

<i>Década</i>	<i>Tasa promedio de homicidios</i>
1930	53.5
1940	50.5
1950	36.3
1960	20.8
1970	17.1
1980	18.7
1990	16.3
2000	10.7
2010	20.0

Fuente: Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos e INEGI.

Sin embargo, el reto hoy es distinto en varios aspectos que en el pasado. Hay una mayor fragmentación de las organizaciones criminales y del poder político. Ambas circunstancias dificultan las medidas de contención porque se complica la coordinación entre autoridades, así como la formación de monopolios criminales locales. El énfasis de las políticas públicas en atacar a las organizaciones de tráfico de droga y la centralización en la toma de decisiones en el gobierno federal no han contribuido tampoco a mejorar la situación del ciudadano promedio.

Los crímenes

Entre los aspectos más problemáticos de la actual crisis de inseguridad que

enfrenta México está la diversidad de las actividades criminales y su amplia dispersión geográfica. Con recursos escasos, los gobiernos deben decidir qué crímenes perseguir; o al contrario, siguiendo el planteamiento de Becker,² determinar cuántos crímenes de cada tipo están dispuestos a tolerar. La decisión sobre el uso de los recursos públicos necesariamente implicará ganadores y perdedores.

Un primer criterio posible de decisión es elegir crímenes con base en su incidencia, esto es, de acuerdo con la probabilidad de que un ciudadano sea víctima. En esta dimensión, un ciudadano en México se encuentra expuesto principalmente a robo. Si agregamos las distintas categorías: en la calle, en el transporte público, de vehículo, en casa y otros robos, la tasa de 2018 (el último dato disponible) es de 19 601 por cada 100 000 habitantes.³ Para poner en contexto la magnitud de esta cifra respecto de otras sociedades, la tasa de robos en los Estados Unidos en el mismo año fue de 2500 por cada 100 000 habitantes, una incidencia mucho más baja que México, mientras que Colombia tuvo

²Gary S. Becker, "Crime and punishment: An economic approach", *Journal of Political Economy* 76, núm. 2 (1968): 169-217.

³Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019", <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>.

NOTAS

una tasa parecida, de 20 500 por 100 000 habitantes.⁴

Una segunda dimensión que pueden considerar los gobiernos para definir su política de combate al crimen es la magnitud del daño potencial a los individuos. Si comparamos la tasa de robos con delitos de mucha menor incidencia, como homicidios, cuya tasa en 2019 fue de 23.8 por cada 100 000 habitantes, la incidencia es casi mil veces menor, pero claramente el costo para un individuo es mucho mayor.

En todo caso, la decisión sobre qué combinación de robos y homicidios elegirá combatir el gobierno no es trivial. Por un lado, enfocarse en los delitos de mayor incidencia favorece a una mayor cantidad de ciudadanos. Al disminuir la incidencia de crímenes como el robo, mejora la calidad de vida del ciudadano promedio (por ejemplo, reduce el estrés diario) y refuerza su economía.

Por otro lado, enfocarse en los delitos de mayor impacto aporta un beneficio marginal mayor por cada acto delictivo evitado, pero es mucho menor el número. Es posible también que al enfocarse en criminales que cometen delitos de alto impacto, indirectamente se reduzcan también

delitos de menor impacto que cometa la misma banda delictiva.

El gobierno debe elegir una combinación de beneficios marginales de una política enfocada en los delitos de mayor incidencia y de la reducción de delitos de mayor impacto.

La ponderación del esfuerzo que se dirigirá a cada tipo de delito considera cuestiones técnicas y cuestiones políticas. Respecto de las cuestiones técnicas, podemos pensar en las condiciones iniciales de personal, capacidades y tecnología que poseen los gobiernos. Otro elemento importante es la regulación que determina la jurisdicción de cada nivel de gobierno por tipo de delito. Si bien es posible pensar en divisiones claras por tipo de delito, en muchos casos hay traslapes, por ejemplo, cuando un mismo hecho abarca varios tipos de crímenes que corresponden a distintas autoridades. Y esto es aún más problemático si consideramos que todos los crímenes suceden en un territorio que comparten los gobiernos federal, estatal y municipal.

En cuanto a las cuestiones políticas, consideran la demanda de los ciudadanos y grupos sociales y cómo las ponderan los políticos. Por ejemplo, muchos ciudadanos pueden sentirse agraviados por haber sido víctimas de un robo, pero si no están organizados y carecen de influencia política, su peso será escaso. En cambio, unos pocos empresarios pueden

⁴Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana Resultados 2018”, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2018/Presentacion_ECSC_2018.pdf.

sentirse agraviados por el robo de mercancía de sus negocios, y si tienen influencia política suficiente, podrán presionar al gobierno para que atienda este delito.

Así, cada tipo de crimen tiene rendimientos políticos distintos para los gobernantes. Podríamos suponer para el caso de México que las autoridades municipales, en igualdad de circunstancias, preferirían combatir al crimen de mayor incidencia para sus votantes y que les compete combatir más directamente, como robos, por ejemplo. Por su parte, el gobierno federal estará más interesado en combatir delitos de alto impacto pero baja incidencia, como homicidios del crimen organizado y el tráfico de drogas.

Supondríamos también —como en cualquier otro dominio de política pública— que los distintos niveles de gobierno tratarán de imponer sus preferencias al resto para que combatan los delitos que más convengan.

En el caso de México, el arreglo fiscal y la influencia sobre la agenda pública favorecen al gobierno federal sobre los gobiernos estatales y locales. Estos dos elementos inclinan la política de seguridad pública hacia las preferencias del gobierno federal y dirigen más atención y gasto hacia el crimen organizado y las organizaciones que trafican con drogas, en detrimento del combate al crimen “ordinario” que tiene mayor incidencia.

Este resultado pareciera ir en contra de las preferencias del ciudadano promedio y más a favor de los políticos que pueden publicitar más fácilmente sus acciones, como la captura de grandes capos de carteles del narcotráfico, y cumplir con compromisos que imponen otros gobiernos. Hay una grave desconexión entre las preferencias ciudadanas de seguridad pública y las políticas que sigue el Estado mexicano en todos sus ámbitos.

El control militar de la seguridad pública no ayuda a mejorar esta desconexión. Por el contrario, la acrecienta al imponer a las policías locales el combate al crimen organizado como la prioridad. La estrategia de designar mandos únicos genera un efecto similar al centralizar la toma de decisiones y las prioridades de los altos niveles de gobierno, y no de la unidad de gobierno más cercana a la población. Esto reduce también la posibilidad de especialización de las policías.

El mercado de las drogas

Una de las variables que explica buena parte de la crisis de violencia en México (y en Latinoamérica) son las políticas públicas que han tratado inútilmente de “acabar” con el mercado de las drogas.

Las evidencias indican que ni la oferta ni la demanda de drogas ilícitas han disminuido como consecuencia de las acciones del gobierno. En comparación con el inicio de la llamada “guerra contra las drogas” a fines de 2006, hoy más mexicanos consumen drogas⁵ y las actividades de las organizaciones de tráfico y comercio se han incrementado.⁶

El mercado de drogas funciona como cualquier otro mercado de bienes ilegales con demanda inelástica y bienes sustitutos que tienden a estar también en mercados ilegales. En estos mercados es prácticamente imposible inhibir la demanda, y las disputas entre actores que compiten por el mercado se resuelven fuera de los cauces legales, lo que incentiva los enfrentamientos violentos entre las partes.

En este sentido, el problema no son las organizaciones criminales como tales, sino el mercado ilícito de drogas, lo que lo hace un problema de regulación económica y de salud pública, no un problema policiaco. El gasto público en el combate coercitivo a las drogas tiene un costo de oportunidad muy alto. Esto, aunque aparen-

temente obvio, no ha sido suficientemente reconocido por los gobiernos del mundo.

Así, el régimen de prohibición de drogas no tiene ningún sentido para el beneficio del conjunto de la sociedad. Varias de las drogas que más dañan a los usuarios y más externalidades negativas producen no están prohibidas, como el alcohol y el tabaco, sino reguladas con barreras mínimas.⁷

Si bien cada historia individual puede ser terrible, tomado en conjunto el grupo de consumidores de drogas es relativamente pequeño. Por ejemplo, los datos de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco de 2016 muestran que solo 2.7% de los mexicanos consumieron alguna droga en el último año.⁸ La proporción de consumidores es especialmente pequeña si la relacionamos con la astronómica cantidad de recursos que ha gastado el gobierno mexicano en la guerra contra las drogas, que equivale a alrededor de

⁵Véase: Instituto Nacional de Salud Pública, “Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco”, <https://encuestas.insp.mx/ena/>.

⁶Javier Osorio, “Contagion of drug violence: Spatio-temporal dynamics of the Mexican war on drugs”, *Journal of Conflict Resolution*, 59, núm. 8 (2015): 1403-1432.

⁷David J. Nutt, Leslie A. King y Lawrence D. Phillips, “Drug harms in the UK: A multicriteria decision analysis”, *The Lancet* 376, núm. 9752 (2010): 1558-1565; Global Commission on Drug Policy, *Regulation: The responsible control of drugs* (2018).

⁸Instituto Nacional de Salud Pública, “Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017”, <https://encuestas.insp.mx/ena/encodat2017.php>.

1% del PIB anual.⁹ Este patrón es similar en muchos otros países.¹⁰

Por último, es importante saber que la presencia de mercados de drogas no siempre causa violencia, y menos de la magnitud de la que tenemos en México. Muchos países tienen mercados de drogas, pero en muy pocos se observa la magnitud de violencia que hay en México y otras naciones de Latinoamérica, como Venezuela, Colombia, Honduras, Guatemala o El Salvador. La diferencia está en las políticas que aplican los Estados.

Las organizaciones criminales

Las organizaciones criminales en México se han fortalecido, diversificado y fragmentado en los últimos años.¹¹ Esto es causa y consecuencia del mal estado de la seguridad. El combate frontal e indiscriminado a las

organizaciones criminales no solo ha sido ineficaz para inhibir el mercado de drogas, sino que ha tenido muy costosas externalidades negativas para la sociedad. El mayor impacto negativo ha sido en el alza de homicidios causada por la pelea por el territorio entre grupos criminales.

Sabemos por los estudios disponibles que los operativos que el gobierno federal ha emprendido desde 2007 están asociados a un incremento en los enfrentamientos entre organizaciones criminales. La captura o muerte de los líderes induce conflictos dentro y entre las organizaciones.¹²

La fragmentación política que experimenta nuestro país desde mediados de la década de 1990, aunque deseable en muchas otras dimensiones, perjudica la capacidad de combatir al crimen. Esto se debe a problemas de coordinación operativa y de colusión de distintas autoridades con las organizaciones criminales.¹³

La violencia que ejercen las organizaciones no es indiscriminada. Los grupos delictivos funcionan como cualquier agente racional. Tienen comportamientos heterogéneos respecto de la población: cuando una organización tiene el monopolio de las

⁹ Para más detalles sobre los recursos públicos destinados a seguridad, véase el informe del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. y el Observatorio Nacional Ciudadano, https://onc.org.mx/uploads/ReporteSeguridad_CIEP_ONC_VF.pdf.

¹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *World drug report. Global overview of drug demand and supply* (Nueva York: United Nations, 2019), cuadernillo 3.

¹¹ Viridiana Ríos, "Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement", *Trends in Organized Crime* 16, núm. 2 (2013): 138-155; David Shirk y Joel Wallman, "Understanding Mexico's drug violence", *Journal of Conflict Resolution* 59, núm. 8 (2015): 1348-1376.

¹² Ríos, "Why did Mexico become so violent?"; Brian J. Phillips, "How does leadership decapitation affect violence? The case of drug trafficking organizations in Mexico", *The Journal of Politics* 77, núm. 2 (2015): 324-336.

¹³ Osorio, "Contagion of drug violence".

NOTAS

actividades delictivas (que muy probablemente incluye la complicidad de las autoridades), evita la violencia y “ayuda” a la población. Cuando hay competencia, tiene un comportamiento predatorio y ejerce violencia contra la población.¹⁴

La entrada ilegal de armas desde Estados Unidos facilita la violencia. Hay evidencias de que los cambios que hacen más laxa la venta de armas en Estados Unidos aumentan la violencia en México.¹⁵

Si, como señalamos, las organizaciones criminales responden a los incentivos del mercado, entonces será inútil enfocar la lucha contra el crimen en organizaciones o personajes específicos, porque mientras permanezcan las condiciones del mercado, la eliminación de un líder o de una organización criminal solo generará su rápida sustitución.

Posibles soluciones

Después de 13 años del inicio de la guerra contra las drogas, se han acumulado abundantes conocimientos

¹⁴ Beatriz Magaloni, Alberto Díaz-Cayeros, Gustavo Robles Peiro, Aila Matanock y Vidal Romero, “Living in fear: The dynamics of extortion in Mexico’s drug war”, *Comparative Political Studies* 53, núm. 7 (2020).

¹⁵ Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce, “Cross-border spillover: US gun laws and violence in Mexico”, *American Political Science Review* 107, núm. 3 (2013): 397-417.

sobre sus causas, de modo que hay mejores bases para pensar en soluciones que minimicen el crimen y la violencia en México.

Las políticas de los distintos gobiernos federales no parecen tener en cuenta las evidencias y continúan aplicando políticas públicas para acabar con las organizaciones criminales por medio principalmente de la coerción, en lugar de enfocarse en modificar las condiciones de los mercados ilegales.

Tres acciones específicas contribuirían a mejorar significativamente la seguridad en México al modificar las estructuras de los mercados ilegales y los incentivos de los gobiernos para combatir al crimen: legalizar las drogas, mejorar la conexión fiscal en temas de seguridad y especializar a las policías.

Legalización de drogas

El sustento para defender la legalización de las drogas como parte de la solución al problema de inseguridad es el costo de oportunidad. Así, la legalización trasladaría recursos de un rubro de gasto público a otro que tiene más eficacia y eficiencia social.

Si el objetivo es reducir el consumo de drogas, dada la ineficacia probada en prácticamente todo el mundo de prohibirlas, hay solucio-

nes más baratas y eficaces para tratar el problema.

Y si el objetivo es reducir el crimen, al liberar recursos de la guerra contra las drogas será posible combatir más delitos de mayor incidencia y que marginalmente requieren menos dinero, pero afectan a una proporción muy alta de mexicanos. En efecto, las cantidades que actualmente dedican policías y militares para, por ejemplo, perseguir narcomenudistas, buscar y erradicar plantíos en zonas de muy difícil acceso por todo el país o reunir la inteligencia necesaria para averiguar las actividades de los traficantes, podrían destinarse a combatir esos otros crímenes de alta incidencia.

Hechos como el de la fallida captura de Ovidio Guzmán en Culiacán en 2019 muestran la desventaja de la coerción del Estado mexicano y lo absurdo de la guerra contra las drogas. Supongamos que se hubiera logrado la captura de Ovidio Guzmán, ¿cuál habría sido el efecto en el bienestar de los ciudadanos? Muy probablemente ninguno.

Proponer la legalización de las drogas que actualmente están prohibidas no implica estar a favor del consumo. Por el contrario, puede significar estar en contra del consumo utilizando medidas más eficaces que el enfoque coercitivo. Todas las evidencias señalan que las drogas dañan la salud, por lo que requerimos mejores soluciones que la mal llamada

prohibición que ha probado suficientemente que es ineficaz e ineficiente.

Si de lo que se trata es de minimizar los mercados negros y tratar el consumo de drogas como un problema de salud, el cambio de la política de prohibición a una de regulación en la que se trate a las drogas ahora prohibidas como se trata a las drogas permitidas, idealmente debería abarcar a todas las drogas que actualmente están penalizadas. Sin embargo, hay numerosas restricciones nacionales e internacionales que limitan lo que México (o cualquier país) puede hacer para terminar con la prohibición de drogas.¹⁶ Así, el enfoque más viable es eliminar gradualmente el régimen de prohibición, iniciando con drogas suaves, por ejemplo, la cannabis y sus derivados, como ya se hace en otras naciones.

Conexión fiscal

El segundo tema que debemos resolver es alinear por medio de las instituciones fiscales los incentivos de los niveles de gobierno para combatir los delitos que caen bajo su jurisdicción.

Mientras el gobierno federal siga redistribuyendo la gran mayoría de los recursos para seguridad a los gobiernos estatales y locales, las prefe-

¹⁶ London School of Economics, *After the drug wars* (Londres: Ideas, London School of Economics and Political Science, 2016).

rencias del gobierno federal sobre el combate a delitos relacionados con tráfico de drogas seguirán siendo impuestas a las autoridades locales. Idealmente, quisiéramos que todos los niveles de gobierno recaudaran la mayor parte de los recursos que gastan. De esa forma se crea una conexión más directa entre lo que pagan los votantes y lo que reciben en bienes y servicios públicos. Los gobernantes lo saben y les importan los votantes porque su futuro político depende de ellos. Así, ajustan sus políticas públicas a las preferencias de sus votantes y no a los intereses de otra autoridad que puede imponerles su poder.

Establecer un régimen fiscal mejor conectado no es tarea fácil y abarca muchas otras áreas de la recaudación y gasto del gobierno. Si pensamos, por ejemplo, en el área social, el panorama es muy similar al de seguridad. Es probablemente uno de los mayores retos que enfrenta México.

Un camino viable para modificar la estructura de incentivos de los políticos es atribuir a los órdenes de gobierno responsabilidades formales e informales más claras en los aspectos de la seguridad. Una vez que la responsabilidad está clara, las autoridades tendrán incentivos para buscar recursos que puedan gastar de acuerdo con sus propias preferencias y las de sus votantes.

Especialización de las policías

En todos los ámbitos, la especialización tiene recompensas. La división del trabajo entre policías permite la especialización técnica y también da a los políticos y los ciudadanos herramientas para solucionar problemas. Actualmente no es obvio a qué se dedica cada policía, por lo que buena parte de la población asume que un policía debe realizar “un poquito de todo”, desde perseguir narcotraficantes hasta cuidar que los autos respeten los lugares de estacionamiento.

La composición de las policías tendría que reflejar la heterogeneidad de los temas relacionados con la seguridad pública. Es necesaria una policía dedicada al crimen organizado, pero también son necesarias organizaciones policiacas que se encarguen del combate al robo, al secuestro, a la extorsión, al lavado de dinero y al resto de los delitos.

Al igual que la conexión fiscal, fortalecer la especialización de los cuerpos policiacos es un paso para que las autoridades de los distintos niveles de gobierno asuman una responsabilidad y mejoren su desempeño en los rubros de su jurisdicción. Así incluso se genera una competencia entre autoridades por destacar su buen desempeño, lo que claramente mejora la situación de los ciudadanos.