

Análisis de la propuesta de seguridad de Andrés Manuel López Obrador

I. Acerca del formato de participación

- El hecho de que no se adapten a la plataforma propuesta muestra poca capacidad de responder en los términos que el ONC les pide.
- El documento que se analiza no es formalmente la plataforma del candidato ni tampoco su propio discurso. Se trata de un discurso ofrecido por Alfonso Durazo quien, eventualmente, sería el responsable de la política de Seguridad.
- El uso de voceros para transmitir los detalles del proyecto del candidato puede tener dos lecturas: 1) Que el candidato reconoce la complejidad del tema y delega en un especialista el diseño de su estrategia. En este caso, sin embargo, no hay evidencia de que el Dr. Durazo podría tener este perfil; 2) Si el representante del candidato no es un especialista sino solo un vocero, tiene el efecto de diluir la responsabilidad del candidato por la forma en que se presenta y se explica su proyecto, siempre puede argüir que fue un error de comprensión o explicación de su equipo o se maneja en una escala de poca claridad en sus ideas sin que ésta signifique un costo particular para el candidato
- El documento se presenta como “estrategia de seguridad pública”, ante esto se deben notar que el término “estrategia” (no proyecto, no programa, no ‘líneas básicas’), implica que tendríamos que esperar la especificidad y racionalidad, el cálculo y la identificación de actores que supone una “estrategia”

II. Elementos cardinales de la propuesta

- Habla de “seguridad pública” y no utiliza términos como “seguridad interior” o “seguridad ciudadana”. Esto muestra que tiene una visión tradicional (no necesariamente mala, solo clásica), donde el *policing* se asume como una labor exclusiva del Estado. En ese sentido, no queda claro cuál será la participación de actores como la sociedad civil organizada y los organismos no gubernamentales.
- Su noción de inseguridad descansa en un abordaje de acuerdo con el cuál la privación y marginación de ciertos sectores es el origen de la criminalidad. En ese sentido, supone que una inversión en los grupos “marginados” tendría efecto en los niveles de delito. Aunque los efectos de las crisis económicas, la pobreza y desigualdad en los índices de criminalidad han sido ampliamente estudiados (desde la tradición económica y sociológica), esta interpretación tiene dos limitantes importantes: 1) Se puede correr el riesgo de criminalizar la pobreza, lo que la literatura llama “el determinismo de la miseria”, 2) Esto supone que los índices delictivos sólo reflejan los efectos de la privación y frustración de algunos sectores, sin considerar otras dinámicas de delito en las que estos elementos no son necesariamente los más relevantes (por ejemplo, contadores, abogados o notarios que participan en el mercado de drogas no lo hace ni por falta de estudios ni por marginación).
- Por otra parte, si toda la política de seguridad descansa en la **política social**, además de insuficiente, estaría sujeta a las prácticas clientelares a las que se presta la operación de este tipo de programas. Además, no queda claro en qué es distinta esta propuesta a algunos programas implementados desde la política social en otras administraciones. Finalmente, la mayor participación de SEDESOL en la política de seguridad –que si bien resulta pertinente– supone la redefinición de los programas sociales en su conjunto y no se menciona nada al respecto.
- En ese mismo sentido, se nota una **simplificación de la problemática de seguridad**,

dado que no se repara en la diversidad de dinámicas de criminalidad que imperan a nivel local. Pareciera que en todos los estados y municipios el problema es el mismo. Por ejemplo, respecto a los homicidios, en alguna parte del documento se infiere que todos los muertos están asociados al tráfico de drogas y no a otros problemas de seguridad como robo de hidrocarburo, problemáticas locales, entre otros. Es probable que ciertas variaciones de los componentes determinísticos de los homicidios dolosos sí estén asociados al tráfico de drogas y fenómenos conexos, pero no es todo. Además, a lo largo del documento se nota una mezcla de las problemáticas de “violencia” y “criminalidad” como si se trataran de lo mismo. Esto también se hace patente en lo referente al “tráfico de personas hacia la frontera norte”, en este caso, no hay mención alguna sobre la frontera sur, como si ésta no fuera parte central de la problemática. Además, se omite el caso de la “trata de personas” (una vez más, porque se lee el problema de manera simplista), cuando está ampliamente documentado, inclusive por la UNODC, que los amplios flujos migratorios (origen, tránsito y destino) hacen que los migrantes en México sean mayormente susceptibles a ser víctimas más bien de trata de personas

- En **términos presupuestales** se hace mención de una “redefinición de prioridades presupuestales” que, aunque parece pertinente como medida, no queda claro cuál sería el criterio para redefinir las prioridades, ni los indicadores que se tomarían en cuenta para ello.
- Hay una **confusión constante entre las competencias y límites del poder Ejecutivo**, frente a los poderes locales. Se asume que se logrará “sumar” a los poderes locales a un proyecto en el que llevarán liderazgo, sin especificar los cambios institucionales que obrarían para que eso sea realista. Además de que se pasan por alto las dinámicas locales en las que el Ejecutivo tiene poco control. Si tantos elementos de su estrategia dependen de que el Ejecutivo logre alinear a todos los poderes bajo el mismo proyecto, se pueden incentivar prácticas como el uso del presupuesto como “moneda de cambio” en negociaciones con los municipios, lo cual siempre puede prestarse a dinámicas politizadas y partidistas. En este sentido, el caso más grave puede ser la propuesta de crear una Secretaría de Seguridad Pública Nacional. Si bien no sería la primera vez que la política de seguridad se buscaría despolitizar al desincorporarla de la Secretaría de Gobernación, lo que llama particularmente la atención es el atributo de “Nacional” y no Federal. Por una parte, pueden ser óptimas las pretensiones de coordinación en todo el territorio, sin embargo, para eso ya existe el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la propuesta carece de elementos para distinguir entre ambas instituciones. Ahora bien, el problema está en que las condiciones del Federalismo parecen estorbar para estos propósitos. pues básicamente lo que se estaría planteando es tomar las funciones y atribuciones que le competen a los estados y municipios. Es fundamental, por ende, que haya precisión sobre lo que se está buscando, pues hay una diferencia importante entre procurar la coordinación y pasar por alto los condicionantes del Federalismo.
- Esta misma falta de claridad en las competencias es también visible en lo que se refiere a la **división de poderes**. Por ejemplo, cuando se menciona que “pondrá orden en los cuerpos de seguridad y en las instituciones de procuración y administración de justicia” notamos que el uso del término “administración” puede ser problemático, pues si se refiere a las instituciones responsables de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, una de estas funciones efectivamente recae en el Ejecutivo (la ejecución de sanciones) pero no la otra (el juzgar las conductas presuntamente criminales).
- Hay también una confusión entre las labores asignadas a las **distintas dependencias gubernamentales**. Por ejemplo, se asume que la UIF tendría que “inferir golpes” a las finanzas del crimen organizado, sin reparar en que esa labor no es posible sin la coordinación de la Unidad de Inteligencia y la PGR. Por otra parte, no especifican cuáles son las

limitantes de la UIF, si son técnicas, tecnológicas o normativas. En este sentido, uno de los elementos más relevantes es el peso que se asume que tendría la figura del Presidente de la República quien fungiría, según se explica, como titular del Ejecutivo Federal y como una especie de Secretario Técnico de Gabinete de Seguridad, más allá de que esto podría suponer un retroceso en la discusión de lograr una Fiscalía autónoma y, de paso, de fragilizarían los principios del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

- A lo largo del documento se **movilizan cifras con poco rigor** pues ni se hace referencia a las fuentes originales ni tampoco se discuten los alcances y límites de las mediciones. Si bien no es un documento académico ni analítico, si las cifras y estadísticas movilizadas serán cruciales para sostener su argumento, entonces sí es fundamental tratar éstas con el más amplio rigor. De ese modo, imperan los lugares comunes y las aseveraciones que, por más que sean del dominio popular, no son propias de un diagnóstico o análisis serio de un problema como el que nos ocupa. Por ejemplo, se asume que “no hay presupuesto destinado para prevenir el delito; las acciones reactivas absorben el 100% del presupuesto”. Este dato es falso: El presupuesto ha sido bastante inestable y es difícil de rastrear, pero sí ha existido. En 2017, no hubo presupuesto, pero en 2016 y 2018 sí lo hubo. De acuerdo con datos de la cuenta pública se aprobó un total 2 015 311 756 pesos y se ejercieron 1 601 026 100 en 2016. En 2017 ya no existía el PRONAPRED, pero sí hay recursos destinados a ciertas actividades de prevención y de fomento a la participación ciudadana. De acuerdo con el PEF 2018, se tiene previsto el ejercicio de 300 millones de pesos para el PRONAPRED de este año. Un mejor manejo de los datos redundarían en un mejor diagnóstico y comprensión de la problemática. Ir más allá de la retórica. Otro ejemplo es cuando evocan el lugar que México ocupa en el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional. Primero, no se especifica que se trata de la medición de este órgano internacional. Además, no se especifica que éste es una medición de percepciones de corrupción y no de número de actos de corrupción (registrados o perseguidos). En suma, se trata de un uso poco riguroso de las cifras y, en todo caso, eso fragiliza sus argumentos.
- Las **transformaciones institucionales**, aunque son parte importante del documento, presentan varias limitaciones:
 - a) La propuesta parece concentrarse en los cuerpos policiacos, dejando del lado otros perfiles que igualmente requieren transformaciones profundas: ministerios públicos, servicios periciales, etc.
 - b) Las intenciones de mejora en la selección y evaluación de la probidad de los cuerpos policiacos, así como la transformación propuesta a sus condiciones laborales, no está claro en qué sentido serían diferentes a las políticas implementadas en la Policía Federal. Asimismo, se asume que no sólo se transformarían los cuerpos Federales sino todos los del país, pasando por alto que esto supone un trabajo complejo de coordinación con los poderes locales.
 - c) Se habla de “duplicar la capacidad de formación policial” sin reparar en que las necesidades en cada municipio y estado, en términos de cuerpos policiacos, son muy distintas. De igual manera, no se especifica si se implementará el mismo modelo policial en cada municipio y estado y si esto es pertinente, pues no es lo mismo la problemática que puede enfrentarse en un municipio como Ciudad Mante (Tamaulipas) que en otro como la delegación Miguel Hidalgo (CDMX).
 - d) Una vez más, parecen confundirse las atribuciones y límites del Ejecutivo Federal con aquellas que son competencia de los estados y municipios.
 - e) Si bien la transformación de los cuerpos policiacos es una de las partes en las que se ofrecen más pistas de lo que constituye su propuesta de seguridad, lo cierto es que quedan demasiados cabos sueltos como: los criterios y procesos de evaluación de los poli-

cias, las reformas legales e institucionales que se prevén, la forma en la que se pretende cerrar la brecha entre los municipios que tienen cuerpos de seguridad muy distintos y, sobretodo, en qué se distingue su proyecto de otros intentos de fortalecimiento institucional implementados en el pasado.

- Respecto a elementos específicos de la problemática de seguridad tal como el “**narcotráfico**”, su idea de combatirlo desde una perspectiva económica supone la redefinición y diseño de un conjunto de políticas ad hoc a la cadena de valor de cada estupefaciente, que no es la misma para todos. Sin embargo, no se toca ningún punto en este sentido.

La propuesta relativa a la **disminución de la violencia**:

- a) aunque puede ser pertinente como alternativa, tiene el problema de dejar demasiados cabos sueltos al punto de parecer apenas una ocurrencia. Por ejemplo, no se especifica quiénes consideran que son “las partes del conflicto” entre las cuales se promovería la política de pacificación.
- b) El documento parece indicar que la Fuerzas Armadas seguirían temporalmente en algunos territorios y, aunque se especifica que se garantizaría el respeto a los Derechos Humanos, no se especifica cómo se operaría la salida paulatina de las Fuerzas Federales ni en a partir de qué condiciones se estimaría que ya es prudente retirarlas. Tampoco se aclara qué transformaciones normativas e institucionales se operarían para garantizar el respeto a los Derechos Humanos.
- c) Aunque se habla de conseguir un “punto de inflexión” en las estadísticas de violencia, se tienen que considerar dos elementos. El primero es que la disminución de la violencia no necesariamente significa la solución de la problemática de seguridad y, sobretodo, se pasa por alto que una de las características de las series de tiempo de homicidio doloso es que son series con mala memoria, es decir, el pasado importa poco para su predicción. Asimismo, las series pueden cambiar de tendencia en un lapso de 18 meses así que una inflexión puede no ser un resultado tan significativo y, especialmente, permanente.
- d) La propuesta de “menos sicarios y más becarios”, además de que la frase no es precisamente original (pues la misma pronunció en su momento el ex Presidente Calderón o el Gobernador Graco Ramñírez), Esta política funcionaría bien para dos casos precisos: a) en los que el sicariato es una elección de los jóvenes (a partir de ciertas circunstancias) y no el resultado de las amenazas y violencia de los grupos de tráfico de drogas y b) en los que la marginación conduce al sicariato. Pero aún no sabemos cuál es la proporción de esto ni qué otros factores pueden explicar este tipo de condiciones. Además, desde una lectura económica, los jóvenes verían la beca asignada por el Estado como un sustituto de la oferta del Narcotráfico sólo si el valor esperado de la primera supera el valor esperado de la segunda. En este sentido, el valor esperado puede ser estrictamente monetario (lo cual obligaría al Estado a fijar becas superiores a lo que paga el “Narco”) o bien, puede ser que los jóvenes integren otros elementos en la ecuación con la que definen el valor de las ofertas (reputación, símbolos de poder), de ser el caso, haría falta más que “becas” para atraer a los jóvenes que están en el sicariato.

Sobre la propuesta de **sustitución de cultivos ilegales**, la propuesta parece una alternativa interesante e innovadora entre lo que se ha planteado en el país. Sin embargo, esto pasa por varios supuestos:

- a) Que las condiciones del cultivo legal sean más atractivas para los agricultores que el cultivo ilegal. Para ello, se tendrían que legalizar algunos cultivos que hoy son muy redituables. Además, se tendrían que asegurar demandas de los productos legales, es decir, un mercado. Eso depende de muchos factores (incluido, por ejemplo, lo que suceda con el TLC).

- b) Se asume que quienes son parte del mercado de la droga voluntaria y pasivamente se mudarán a una actividad legal. Esto tal vez pueda ser cierto para los agricultores (siempre que no reciban amenazas), pero no necesariamente para otros perfiles en la cadena de este Mercado.
- c) No se especifica cuál sería la participación de SAGARPA en el Gabinete de Seguridad ni en la implementación de esta política.

En lo relativo al **combate a la corrupción**:

- a) Se habla de “cero tolerancia al influyentismo”, sin embargo, no se especifica cómo se va a tipificar, identificar y tratar, en especial si se considera que, en la literatura, se ha documentado que tanto el conflicto de interés como el tráfico de influencia son de las conductas más complejas de operacionalizar en los esfuerzos anti-corrupción.
- b) La propuesta de una Contraloría Ciudadana para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos, aunque interesante, no especifica cómo se enmarca en el Sistema Nacional Anticorrupción ni en qué medida serían complementos o rivalizarían.

La propuesta de **atención a las víctimas**:

- a) No quedan claros elementos centrales como su proyecto para atender a las familias de las personas desaparecidas, en especial dado que la atención integral a las desapariciones requiere más que una Comisión de la Verdad como ha planteado el candidato en otros foros, especialmente frente a los padres de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa. Discursivamente solo se está prometiendo que se les atenderá y tendrán respuesta, ¿en qué se diferencia esto de los Diálogos de Chapultepec que mantuvo el presidente Calderón con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad?
- b) Tampoco se especifica las reformas que prevén a la Ley General de Víctimas ni su diagnóstico de ésta y de la CEAV.



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD^{MR}

✉ contacto@onc.org.mx

🐦 [@ObsNalCiudadano](https://twitter.com/ObsNalCiudadano)

📘 [/ObservatorioNacionalCiudadano](https://www.facebook.com/ObservatorioNacionalCiudadano)