



Alejandro Agudo Sanchíz*

COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD: Estado, comunidad y familia en los encuentros ciudadanos con la policía¹.

* Doctor en antropología social por la Universidad de Manchester, Reino Unido. Ha trabajado como consultor en programas de política pública y actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Es autor del libro *La producción social de los programas de desarrollo. Una etnografía de la administración de la pobreza* (2014) y coeditor, con Marco Estrada, del volumen *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (2014).

Las opiniones y expresiones de los artículos aquí publicados son entera responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de Insyde.

¹ Texto presentado en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales, San Cristóbal de Las Casas (Chiapas), 26 de marzo de 2014.

Hace al menos tres décadas que los gobiernos nacionales y las instituciones financieras internacionales comenzaron a utilizar en la implementación de políticas públicas a la “sociedad civil” como contraparte contractual, al trasladarle las responsabilidades de su instrumentación y éxito. Así, la ciudadanía, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil se vieron inmersas en el esquema que descansa en una contradicción fundamental: la debilidad de los Estados, quienes son incapaces de hacer frente a las graves problemáticas que afectan a las sociedades contemporáneas, y solamente pueden apuntalar aquí y allá con discursos públicos. A este respecto, especialistas en política y estudios internacionales recomiendan involucrar a actores no estatales y emplear métodos no jerárquicos de influencia política como estrategias para la gobernanza en contextos de “estatalidad limitada”.²

Es necesario que se tomen con seriedad las consecuencias y ramificaciones de estos supuestos normativos sobre el Estado y, por extensión, sobre la comunidad. ¿Quiénes los difunden y a través de qué concretos mensajes y políticas? ¿Quiénes realmente los comparten y hasta qué punto? ¿De qué múltiples espacios proceden y en qué contradicciones incurren? Junto con el análisis crítico de los imaginarios oficiales o académicos, hay que preguntar qué ocurre cuando la construcción de una “comunidad participativa” se les solicita a aquellos para los que el Estado puede quedar excluido de, o entrar en competencia con, problemas individuales y aspiraciones o lealtades confinadas a otros ámbitos.

Abordaré aquí estas cuestiones mediante el examen de ciertas percepciones y experiencias de la delincuencia y la seguridad pública, expuestas en entrevistas, grupos de discusión y encuentros entre policías municipales, funcionarios públicos y habitantes de colonias urbanas marginadas en diversas ciudades mexicanas. El material del que dispongo al respecto proviene de mi trabajo en consultorías para el desarrollo de intervenciones en *seguridad ciudadana*, las cuales propiciaron dichos encuentros. Estas iniciativas están guiadas en gran parte por el enfoque de la “coproducción de la seguridad”,³ el cual busca implicar activamente a las comunidades en la prevención integral de las violencias y la delincuencia mediante una relación más próxima y un trabajo de colaboración regular con las autoridades. La política de seguridad resulta así ciudadanizada y concebida como un esfuerzo conjunto donde los distintos integrantes de la sociedad civil tienen responsabilidades compartidas en la prevención de los delitos y la gestión pacífica de los conflictos.

UN CONTEXTO DIFÍCIL PARA EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Aunque la intervención de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad tanto pública como nacional tiene larga data, a lo largo de los últimos 20 años se ha ampliado debido a los impactos

² RISSE, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood. Introduction and Overview”, RISSE (ed.), *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Nueva York, Columbia University Press, 2011, pp. 1-35.

³ RUIZ, Juan Carlos y Franz VANDERSCHUEREN (eds.), *Consolidación de los gobiernos locales en Seguridad Ciudadana: formación y prácticas*, Madrid, URB-AL/Europe Aid Cooperation Office, 2007.

sociales de sucesivas crisis económicas y políticas, así como por la menguante capacidad mediadora del Estado ante el fortalecimiento de la violencia y el crimen organizado.⁴ Especialmente en el último sexenio, la explosión de violencia e inseguridad experimentada en México ha conllevado una expansión del Ejército en la seguridad pública, manifiesta en el desplazamiento de mandos policiales por militares en diversas regiones. No obstante, tras la militarización de la seguridad y la imposición de *estados de excepción* en múltiples regiones y ciudades del país, el gobierno mexicano –muy a su pesar– se vio obligado a instrumentar planes de contingencia destinados a “reconstruir el tejido social” y combatir la pobreza en las zonas más afectadas. Como parte de esta agenda han surgido programas basados en un aparente reconocimiento de las múltiples dimensiones y expresiones de la violencia y, por ello, en la necesidad de conocer sus diversos factores precursores, los espacios en que se desarrolla y los actores involucrados. Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012), entre estos programas sobresalió Hábitat, financiado en gran parte por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL).

Al entrar en contacto con proyectos de intervención en seguridad que se han dado en el marco de programas como éste,⁵ hube de familiarizarme enseguida con uno de sus principios rectores: las policías municipales no pueden, por sí solas, enfrentar todas las manifestaciones del delito y la criminalidad. La solución propuesta, empero, no pasa por sustituir las policías locales por fuerzas federales o militares, sino por aunar la acción policial en equipos de trabajo y áreas de los ayuntamientos junto con las de otros profesionales –trabajadores sociales, abogados, psicólogos– para el diseño e instrumentación de programas de prevención integral.⁶ En suma, se parte del reconocimiento de que las transformaciones de la violencia y la criminalidad han desbordado a las instituciones encargadas de combatirlas, las cuales han perdido legitimidad y credibilidad frente a los ciudadanos y requieren, por ello, de una urgente transformación que implica al complejo sistema social del que forman parte.

El enfoque que inspiró a las mencionadas participaciones en política pública era el de la *seguridad ciudadana*, y el modelo hacia el que dirigían sus objetivos el de la *Policía de Proximidad*. Los que participamos en estas iniciativas buscábamos así contribuir a una transición desde el esquema político represivo al servicio del Estado –clave en el paradigma imperante de la *seguridad*

⁴ PIÑEYRO, José Luis, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, ALVARADO, Arturo y Mónica SERRANO (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Los grandes problemas de México, vol. xv, México, El Colegio de México, 2010, pág. 156.

⁵ Por su invitación a participar en estas iniciativas, dedico un sincero agradecimiento a María Eugenia Suárez de Garay, Directora de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde). Reconozco asimismo el financiamiento proporcionado por la Dirección de Investigación de la Universidad Iberoamericana para mi propio proyecto de investigación sobre violencia e inseguridad, el cual sirvió de base para mi conocimiento de las intervenciones en “policía de proximidad” de Insyde.

⁶ DAMMERT, Lucía, “Reforma policial en América Latina”, *La seguridad ciudadana: un reto de las democracias*, Nueva York, CIES/World Press, 2009.

pública– hacia otro más integral centrado en generar condiciones de vida adecuadas para el desarrollo de las personas.⁷

No obstante, de inicio existió una significativa divergencia en todo lo anterior. Las políticas imperantes hacia las policías municipales han consistido en su “depuración” y su sometimiento a la dirección de mandos militares o al escrutinio de agencias federales. En tiempos recientes, estas medidas han coexistido si acaso con otras de tipo más “preventivo” consistentes sobre todo en la transferencia directa de capacitación, infraestructura y recursos a las comunidades más vulnerables o afectadas por la violencia. Sin contemplar en principio esquema de policía de proximidad alguno, el programa Hábitat de la SEDESOL estaba pensado como estrategia compensatoria o paralela a “la guerra contra el crimen organizado” de la administración del presidente Calderón.

Más allá de esta discordancia, sin embargo, había un rasgo compartido tanto por dichas políticas como por las investigaciones aplicadas en coproducción de seguridad. Unas y otras presuponían la participación de ciudadanos dispuestos a “construir comunidad” de cara a la colaboración con determinados actores externos. Esto podía resultar problemático si se soslayaban las relaciones y los procesos políticos e institucionales que de hecho habían moldeado a las colonias urbanas en las que trabajamos, los cuales tuvieron consecuencias importantes para los encuentros que buscaban promoverse entre administradores públicos, policías municipales y representantes de dichas localidades.

¿DÓNDE ESTÁ LA COMUNIDAD?

Los gobiernos nacionales, las agencias internacionales de ayuda al desarrollo y diversas intervenciones en política pública tienen perspectivas variables con respecto al papel que le destinan a las autoridades e instituciones locales en la promoción de la participación comunitaria. Es sobre estas diferencias en donde se proyectan las prescripciones de aquellos que recomiendan suplantar o complementar las actividades regulativas de los estados ineficaces o remisos en la provisión de bienes colectivos. Para ilustrar estas perspectivas a continuación se ejemplificará con el caso de la creación de la colonia Terremoto, en la ciudad de San Luis Potosí, donde en 2011 mis colegas y yo realizamos un proyecto piloto de policía de proximidad para el programa Hábitat.

Para llevar a cabo el desarrollo habitacional de esta colonia a inicios de la década del 2000, la SEDESOL hubo de establecer un convenio con el Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí mediante un programa federal de subsidio para la vivienda. Tras la verificación realizada en 2007, sin embargo, se encontró que el gobierno potosino había incumplido la normatividad federal para el empleo de recursos públicos, entregando fondos, viviendas y paquetes de materiales a los integrantes del Movimiento Pueblo Libre (MPL), una de las organizaciones populares con presencia

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana*, Bogotá, Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina/LAC-SURF/PNUD, 2008 [www.regionalcentre-lac-undp.org/images/.../marcoparalaaccion.pdf].

en San Luis Potosí.⁸ Este uso discrecional de los recursos del programa de la SEDESOL sugería la posible complicidad clientelar entre el gobernador de San Luis y el líder de MPL.

La pérdida de control sobre recursos federales (que deben alcanzar directamente a individuos que cumplen con el perfil de beneficiarios) fomenta las prácticas de pasar por encima del Estado incapaz de cumplir las decisiones centralizadas. El problema de estas recetas de política es que presuponen “la elaboración de normas por actores no estatales o la auto-regulación de la sociedad civil”.⁹ La existencia de comunidades de ciudadanos libres y auto-gobernados, dispuestos a constituirse en destinatarios directos de la ayuda nacional o internacional, se complica debido a los mismos procesos históricos de intermediación de demandas, caracterizados por redes de relaciones corporativas entre gobiernos locales y regionales, partidos políticos nacionales y organizaciones populares. Además del mencionado MPL, en la colonia Terremoto están presentes Antorcha Campesina, la Coordinadora del Movimiento Amplio Popular y un grupo de inmigrantes indígenas pertenecientes a la comunidad Triqui de Oaxaca; nada menos que cuatro organizaciones en una pequeña colonia de unos 2 500 habitantes. Estas asociaciones son “la comunidad”, cuya formación no puede entenderse al margen del sistema y los procesos políticos ignorados por los esquemas liberales de la “estatalidad limitada”. Son actores relevantes en cuyas batallas cotidianas los sentidos de lo estatal, lo comunitario y la participación pasan por otras definiciones. Su agenda de prioridades se reformula a la luz de las propias concepciones de los grupos políticos, a los cuales hay que pertenecer para obtener derechos y servicios básicos cuya satisfacción aparece como el resultado de la lucha y la confrontación, o bien en forma de dádivas y favores dispensados a cambio de votos y apoyos.

Estos vínculos políticos y lógicas de movilización, sin embargo, tampoco fueron conducentes al tipo de sentido comunitario exigido por nuestro equipo de investigadores-consultores como base para la producción colectiva de seguridad ciudadana. Tras un “conversatorio” o encuentro para el diálogo entre la policía municipal de San Luis Potosí e integrantes de todas las organizaciones con presencia en Terremoto, celebrado en 2011, gran parte de nuestros esfuerzos durante el siguiente año se dirigieron a convencer a los vecinos de la colonia de que dejaran de lado por un momento sus afiliaciones políticas. Aquellos dieron entonces los primeros pasos para organizarse en una asociación que representara a todos los habitantes de la colonia en su conjunto, capaz de conformar un comité ciudadano que se vinculase directamente con un equipo técnico de la policía municipal –destinado a trabajar conjuntamente con los colonos en la solución de los problemas de seguridad que más les afectaran.

Poco después, no obstante, los vecinos de Terremoto se habían dividido de nuevo. Asociados localmente con nuestro equipo de investigadores, los representantes inicialmente elegidos fueron ignorados y cada organización popular presentó un grupo de candidatos para conformar su propio

⁸ GUTIÉRREZ TURRUBIARTES, Roberto, “Sanción al gobierno por comprar vivales como Pedro Torres”, *El Sol de San Luis*, 10 de marzo 2010. [www.oem.com.mx/elsoldesanluis/notas/n1550421.htm.]

⁹ RISSE, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood. Introduction and Overview”, RISSE (ed.), *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Nueva York, Columbia University Press, 2011, pág. 9.

comité. Lo último que pudimos hacer fue intentar persuadir a los colonos de que la futura junta de vecinos podría incorporar a miembros procedentes de las distintas organizaciones de Terremoto. Tampoco era posible albergar muchas esperanzas al respecto, porque los responsables de desarrollo y organización social de la administración municipal –en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, “temerosos” de las posibles acciones de inconformidad de los integrantes de Antorcha Campesina, empezaron a considerar la posibilidad de permitir la conformación de varias juntas en Terremoto –una por grupo u organización–, amenazando así con perpetuar la división y el conflicto entre los colonos. El ciclo del corporativismo se perpetuaría, entonces, conforme distintos partidos políticos buscasen favorecer a una u otra asociación popular a cambio de apoyos en coyunturas electorales municipales y estatales.

Los problemas que caracterizan a otras colonias urbanas en las que trabajamos, especialmente aquellas surgidas de invasiones y asentamientos irregulares, tampoco pueden entenderse al margen de la política mexicana y sus resortes de más largo cuño. En no pocos casos fueron ciertos líderes populares, vinculados a partidos políticos en procesos electorales locales o regionales, quienes promovieron la invasión de terrenos para crear asentamientos cuyos pobladores resultarían fuertemente leales a dichos partidos. Los procesos de movilización y organización local resultantes de estas circunstancias coadyuvaban en principio al surgimiento de un fuerte sentido de pertenencia que, en relativo contraste con las historias de otras colonias como Terremoto, hiciese más fácil una cierta construcción de comunidad. Conforme la población creció y se consolidaba el proceso de asentamiento y regularización de la tenencia de la tierra, sin embargo, los vecinos perdieron interés en participar y la asociación entre ellos se erosionó.

Ésta fue la impresión que derivé de mi experiencia en Colinas del Sol, una colonia de la ciudad de Nogales producto de la ocupación irregular de terrenos por parte de inmigrantes de diversas partes del país. Las luchas originales por la tenencia de la tierra, durante las primeras fases de la creación y regularización de la colonia en la década de 1990, estimularon juntas semanales a las que acudían numerosos pobladores. También existía una suerte de reglamento comunitario que, entre otras cosas, dictaba la imposición de multas a aquéllos que tiraran basura o incurrieran en otras faltas. Una vez lograrse el objetivo primordial, no obstante, las asociaciones vecinales fueron desapareciendo y, con ellas, el trabajo conjunto para solucionar problemas relativos a los servicios y la seguridad en la colonia.

Resulta sospechosamente sencillo culpar a los propios marginados por su incapacidad para corresponsabilizarse y “coproducir seguridad”. Así sucede cuando se ignoran los procesos mediante los que se producen poblaciones como Colinas del Sol. Ésta aparece en los mapas como un apéndice, una excrecencia de la mancha urbana de Nogales, apenas unida a su orilla oriental por una avenida y un par de calles más. Descoyuntada del ámbito urbano local, Colinas se encuentra en cambio vinculada a ciertos flujos transnacionales que implican a la cercana frontera con Estados Unidos y al vecino estado de Arizona, accesibles mediante pasos clandestinos que parten de vías rurales como las que serpentean entre los cerros circundantes.

Enseguida surgen aquí las nociones de “tráfico”, “ilegalidad” o “delincuencia organizada”. La mayoría de las veces lo hacen de manera implícita, en forma de eufemismos y muestras de

resignación por parte de algunos funcionarios municipales ante la mención de Colinas del Sol: en unas ocasiones se construye sin mayores aclaraciones como “una colonia complicada”, mientras que en otras se representa como un lugar sin incidentes donde “no pasa nada”. En las primeras interacciones con el visitante fuereño, los propios vecinos de Colinas se encargan de apuntalar este muro de silencio: “aquí está tranquilo, no hace falta la policía”.

Poco a poco, sin embargo, durante las sucesivas entrevistas y en la discusión grupal previa al conversatorio entre la policía y los representantes de vecinos, el secreto a voces que supone la inseguridad en Colinas del Sol va dando paso a revelaciones íntimas, personales, pero al fin compartidas con familiares, amigos y vecinos: el temor ante la violencia en la escuela, las agresiones y el maltrato sufridos a manos de parientes y vecinos, el miedo a caminar por las calles oscuras en la noche o a salir a trabajar dejando la vivienda a su suerte. Durante dicho conversatorio, no obstante, los representantes de la institución policial no estaban preparados para recibir propuestas del tipo: “a los vecinos de la colonia nos preocupa el robo a casa habitación y queremos vincularnos con la policía para prevenir este delito”. La policía municipal raramente entra a Colinas: su misión no es “combatir al crimen organizado”, dicen sus responsables, ya que no cuentan con capacitación ni recursos para ello. Al igual que en otras colonias menos inseguras, la irrelevancia de la policía se acentúa en Colinas ante casos de ineficiencia en la resolución de conflictos cotidianos y delitos comunes. Una joven de 15 años de la colonia, por ejemplo, afirmó que ella y su familia habían resuelto contener ciertas situaciones de riesgo hablando directamente con los delincuentes –a quienes conocen desde pequeños– para que respeten sus propiedades y viviendas y no consuman drogas en las inmediaciones. Tuvimos constancia de este tipo de iniciativas en otras colonias urbanas en Tijuana y la propia Nogales, donde, haciendo uso de ciertos mecanismos de control moral familiar o vecinal basados en una relación histórica con los hoy llamados “sicarios”, las mujeres toman iniciativas para contener el abuso sistemático de estos personajes. Ellas los han visto crecer, los conocen de toda la vida y pueden arriesgarse a hablar con ellos.

Recurrir a un orden “alternativo” al legalista requiere de otros mecanismos y argumentos,¹⁰ aunque lo destacable en este caso es además lo que significa implícitamente en términos de desplazamiento de la *soberanía* del Estado a otros actores y fuerzas beligerantes. Resulta asimismo significativo que, en contraste con las organizaciones civiles que en Baja California brindan apoyo a los familiares de desaparecidos –tanto si optan por la vía judicial como por la extralegal para buscar a sus seres queridos–, en Sonora no existen aún tales organizaciones.¹¹ Como reflejo local de esta ausencia, en colonias como Colinas del Sol aquellos que apelan directamente a la delincuencia carecen de redes locales o comunitarias que les ayuden a protegerse, más allá del apoyo que pueda brindar la familia. La erosión de los vínculos comunitarios, y su relación con las experiencias y percepciones de distancia o desconfianza

¹⁰ MENDOZA, Natalia, “Quiero que usted me fusile”, *Nexos*, núm. 412, abril 2012. [www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102637.]

¹¹ MENDOZA, Natalia, “El derecho a sepultar”, *Nexos*, núm. 411, marzo 2012. [www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102592.]

respecto del Estado y las instituciones, tienen otras implicaciones significativas para los nuevos esquemas de seguridad ciudadana que merecen una atención más detallada.

ESTADO Y FAMILIA: ¿ESFERAS EN COMPETENCIA?

Ciertos “análisis políticos” y encuestas de rango nacional apuntan a visiones favorables sobre la situación personal combinadas con un débil sentimiento de corresponsabilidad hacia la situación del país o de la propia comunidad, percibida como carente de rumbo o crecientemente deteriorada: “Prevalece la idea de que en todo caso ‘mi país es mi familia’, pequeña patria que sí se puede cambiar con el propio esfuerzo”.¹² Puede que haya ciudadanos que encajen en un perfil individualista o “liberal”, aunque en ese caso la cuestión es por qué éste y otros tipos de ciudadanos pueden llegar a creer tan “poco o nada en su gobierno”. ¿Qué recursos, oportunidades y garantías son necesarios para pensar de otro modo?

Mediante pláticas, cursos y encuentros familiares realizados en su vecindario, María, la presidenta de una asociación de vecinos en la colonia nogalense de Luis Donaldo Colosio, expresó su deseo de llevar la prevención de la violencia “a las orillas de la colonia”, donde difícilmente llegan las patrullas de la policía y los servicios públicos (no hay alumbrado ni pavimentación). Al preguntarle sobre su interés y su compromiso declarados con la “seguridad ciudadana”, María me respondió que “la seguridad empieza en tu casa”. Este principio no obedecía al objetivo de lograr una cierta concordancia con las autoridades locales de seguridad pública, sino al de conducirse conforme a los preceptos de una organización religiosa con fuerte énfasis en la mejora personal y en el compromiso con la “familia” como principal entidad social. Las recomendaciones de María acerca de “inculcar valores a las familias” y a sus hijos procedían de su experiencia de cinco años como voluntaria de Visión Mundial, una confraternidad evangélica internacional que desarrolla labores sociales en diversos países.

Parte de la cuestión reside en qué vienen a suplir las lealtades familiares y religiosas. Es difícil no pensar en los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), edificados por SEDESOL-Hábitat con el fin de ofrecer diversos servicios y alentar la organización social en las poblaciones urbanas más desfavorecidas. Basados en el modelo de los centros culturales de los barrios más pobres en la ciudad colombiana de Medellín, varios CDC fueron construidos al vapor como parte de la estrategia “Todos Somos Juárez”, en la que la administración de Felipe Calderón basó su plan de contingencia para restaurar el tejido social de las colonias afectadas por la violencia en Ciudad Juárez. Auténticos “elefantes blancos” carentes de recursos, cascarones vacíos con instalaciones prematuramente deterioradas, los CDC son lugares fríos y poco acogedores en los que no puede garantizarse siquiera la seguridad personal de aquéllos que acuden a los mismos. En marcado contraste, los centros culturales de los salesianos, en la misma Ciudad Juárez, bullen de vida todo el día con diversas actividades recreativas y deportivas en instalaciones bien diseñadas desde el inicio y adecuadamente equipadas y mantenidas gracias a las donaciones de diversos particulares.

¹² NEXOS, “El mexicano ahorita. Retrato de un *liberal salvaje*”, *Nexos*, núm. 398, febrero 2011, pp. 22-34.

La organización de personas y actividades en torno a dicha orden religiosa como *centro comunitario* permite así fortalecer las redes de vigilancia y protección de una comunidad determinada. En este sentido, el carácter de la iglesia como institución alternativa al Estado o en competencia con el mismo ha residido precisamente en su capacidad para la formación de comunidades –justo el objetivo anunciado en las políticas y esquemas actuales para lograr coproducción de seguridad. El espacio físico y el liderazgo provistos por las instituciones religiosas permiten no sólo la organización del ritual, sino además de campañas educativas, de salud y alimentación e incluso recreativas. Un nuevo caso de soberanía suplantada para las recomendaciones sobre la gobernanza en áreas de “estatalidad limitada”.

No obstante, merece la pena aportar cierto contexto adicional a la pérdida de terreno estatal frente a la fe en “instituciones tradicionales” como la familia y la iglesia. En un ensayo a medio camino entre la filosofía y la historia, Jean Franco¹³ examina las distintas –incluso contradictorias– dimensiones de la familia y sus implicaciones para la comprensión de ciertos acontecimientos políticos en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX: a un tiempo patriarcal y jerárquica, destinada a la reproducción del orden social, “la familia ha sido un rival poderoso del Estado”, de cierta forma más real que la abstracta unidad de este último.¹⁴ Especialmente cuando, en situaciones de violencia generalizada y crisis estatal, la familia parece pervivir, junto con la iglesia, como la única institución mínimamente viable. La autora se refiere principalmente a los casos de violencia estatal y militar durante las décadas de 1970 y 1980. Se trata sin duda de casos extremos, expuestos sin perder de vista las cualidades restrictivas y represivas de la propia familia, aunque también para enfatizar su peso como espacio de cobijo donde confinar nuestras lealtades y darle la espalda al mundo. Ello puede añadir un elemento adicional para entender las actitudes de personas como María, así como el contraste entre la generalizada imagen resentida y crítica del gobierno, por un lado, y la calidad de la familia como depositaria de consuelo y esperanza, por el otro: “La familia brinda un asidero social elemental y el motivo para salir a luchar por algo y por alguien en un mundo donde cada quien jala por su cuenta”.¹⁵

Sin embargo, el peso ideológico de la familia tiene una doble cara. Ante la ausencia de otros recursos o garantías, a ella se le atribuye no sólo gran parte de la solución, sino además todo el problema. En este sentido, es significativo que actitudes como las de María tengan refrendo en las percepciones y discursos cotidianos de los propios policías y otros servidores públicos –representantes de las instituciones que tan poca confianza merecen a los ciudadanos. Aquellos atribuyen a menudo gran parte de los delitos y conductas antisociales al “deterioro de la familia”. Durante una entrevista, un comandante de la policía de Tijuana concluyó que “el trabajo preventivo, el trabajo de seguridad siempre se tiene que hacer y se debe de iniciar y debe de ser permanente en los hogares. Si la gente no entiende de educación, si la gente no tiene la

¹³ FRANCO, Jean, “Killing Priests, Nuns, Women, Children”, SCHEPER-HUGHES, Nancy y Philippe BOURGOIS (eds.), *Violence in War and Peace. An Anthology*, Malden y Oxford, Blackwell, (2004) [1985], pp. 196-199.

¹⁴ FRANCO, Jean, “Killing Priests, Nuns, Women, Children”, SCHEPER-HUGHES, Nancy y Philippe BOURGOIS (eds.), *Violence in War and Peace. An Anthology*, Malden y Oxford, Blackwell, (2004) [1985], pág. 197.

¹⁵ NEXOS, “El mexicano ahorita. Retrato de un *liberal salvaje*”, *Nexos*, núm. 398, febrero 2011, pág. 23.

costumbre para hacer ciertas cosas, siempre van a seguir habiendo delitos y delitos... ¿qué educación les doy a mis hijos, qué están viendo mis hijos de mí? ¡Valores!”.

Ésta fue una tendencia recurrente en muchos de los talleres y conversatorios que propiciamos en diversas ciudades como paso previo a una estrategia de policía de proximidad. Al señalar el incremento de bandas juveniles involucradas en robos y asaltos, por ejemplo, un vecino de una colonia en Playa del Carmen consideró que “necesitan una ayuda porque son jóvenes que crecen en familias que los descuidan y se dedican a buscar la vida, pero de otra manera”. El director de Seguridad Pública Municipal, presente en el conversatorio con los vecinos de esta colonia, coincidió en que “lo que tenemos que fomentar mucho es la familia... porque ahí es de donde sale el que es secuestrador, el extorsionador, el asaltante, todos ellos vienen de una familia, deben de tener una formación en una familia. Por lo tanto, lo que debemos cuidar mucho es el fomento familiar; si no hay eso, repercute en la seguridad pública”.

La supuesta irresponsabilidad de los padres resulta consecuente con la reducción de los problemas de inseguridad al interior del ámbito familiar, donde el descuido paterno se atribuye además al tiempo que se ocupa en las actividades laborales. La conclusión “lógica” de este tipo de argumento es culpar a las madres de familia que salen a trabajar por abandonar sus labores primordiales como amas de casa y cuidadoras de hijos. Como afirmó otra vecina de la misma colonia en Playa del Carmen, “los jóvenes están creciendo solos. Y los padres están muy ocupados en hacer dinero... ¿Quién es su mamá? El vecino, la vecina, el Internet”. El discurso de las “malas madres”, clave en la construcción social de la maternidad,¹⁶ se invoca una vez más como explicación universal de infortunios y patologías que pueden así ser clara y convenientemente identificados por autoridades y ciudadanos, lo cual permite eludir corresponsabilidades y soslayar el papel de las instituciones.

De manera más precisa, lo que se evita en estos casos es una consideración seria del grado en que “la familia”, como categoría legal y política asociada a determinados derechos y responsabilidades, es *producto del Estado* en un sentido muy directo.¹⁷ No obstante, a pesar de que los sistemas normativos que modelan diversas estructuras familiares son parte de la esfera pública, el carácter sagrado y privado conferido al espacio doméstico, fuente de las relativas inmunidad y resistencia analizadas por Jean Franco, permite invisibilizar ciertos problemas acuciantes que pertenecen o deberían pertenecer a dicho ámbito público.

Ciertos funcionarios en las ciudades y municipios donde realizamos los diagnósticos para nuestra asesoría en seguridad ciudadana, así como algunos de los estudios e informes auspiciados por aquéllos, dieron cuenta de la frecuencia y gravedad de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, durante los grupos de discusión en los que se invitaba a los ciudadanos a exponer problemas de seguridad que considerasen más frecuentes o graves, nadie mencionó en principio este tipo de

¹⁶ PALOMAR, Cristina y María Eugenia SUÁREZ DE GARAY, “Los entretelones de la maternidad. A la luz de las mujeres filicidas”, *Estudios Sociológicos*, vol. xxv, núm. 74, mayo-agosto 2007, pp. 309-340.

¹⁷ NUSSBAUM, Martha C., *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, Barcelona, Herder, 2002, págs. 345-346.

violencia –mientras que muchos coincidían en señalar a la familia como emisora de delincuentes e inseguridad hacia la sociedad más amplia. Estas ocasiones se convirtieron así en una muestra de lo que no era pertinente ni seguro mencionar en presencia de extraños. Un embarazoso silencio siguió a mi pregunta sobre la violencia en el hogar, en los momentos finales del taller improvisado en la pequeña biblioteca pública de la colonia Riberas del Bravo, en Ciudad Juárez. Un promotor de comités de vecinos de la colonia fue franco conmigo: “es que aquí no lo vemos como violencia, pues, porque es algo que no afecta a todo el mundo, es algo que pasa dentro de algunos hogares, no sé, y entonces ahí no nos metemos. Ya cada quien sufre o resuelve eso como puede; pero, si la mujer llama a la patrulla, entonces que vaya hasta el final y que deje que se lleven al marido”. Tras los dilemas que la denuncia de estos casos plantea se encuentra la renuencia a encarar el problema bajo la premisa de que “uno no puede meterse en asuntos ajenos”, en cuestiones privadas. La violencia intrafamiliar se silencia, o bien se reduce al estereotipo de la mujer golpeada en un hogar exclusivamente nuclear que, en el fondo, no quiere hacer nada para cambiar su situación por su dependencia emocional y económica del marido.¹⁸

Al tratarse la violencia intrafamiliar como un asunto privado, vergonzoso y silenciado, se pierde de vista que lo que se da “adentro” impacta tarde o temprano en lo que sucede “afuera” –como en el caso de los niños y jóvenes supuestamente malcriados por sus padres. Previo a los conversatorios con la policía, no dejamos de enfatizar la responsabilidad de los ciudadanos de procurar que las violencias familiares y locales fueran atendidas por las instituciones correspondientes. Sin embargo, muchos ya habían transitado por dichas instituciones, como las mujeres con graves carencias y problemas familiares que acuden al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de sus municipios, a la Cruz Verde (subvencionada en su mayor parte por los ayuntamientos) o a la propia policía (a la que suele achacarse una deficiente atención en caso de llamados y denuncias) para ser asistidas e incluso relevadas del peso del cuidado de sus hijos o sus nietos; mediante su falta de respuesta a estas peticiones de ayuda, son las mismas instituciones sociales las que refuerzan la idea de que los problemas en el hogar, el mal trato y la maternidad deben asumirse individualmente y no de forma colectiva.¹⁹

Otro problema de fondo es la manera en que la violencia intrafamiliar puede mostrar otras dimensiones de la violencia que van más allá de la seguridad *per se*. Ello podría poner en duda la suposición de que, a mayor cohesión comunitaria, mayor seguridad ciudadana. Es necesario reflexionar sobre problemáticas de violencia e inseguridad desde lo comunitario y no sólo desde el ámbito familiar. Sin embargo, los hogares en las colonias urbanas marginadas también se enfrentan a desigualdades crónicas, así como los modelos de género y maternidad sostenidos por los discursos institucionales y el abuso de autoridades ineficientes.

¹⁸ La familia nuclear y biparental se convierte aquí en un “tipo ideal” del cual se alejan numerosos grupos domésticos encabezados por mujeres –madres e incluso abuelas– con o sin presencia de hombres adultos.

¹⁹ PALOMAR, Cristina y María Eugenia SUÁREZ DE GARAY, “Los entretelones de la maternidad. A la luz de las mujeres filicidas”, *Estudios Sociológicos*, vol. xxv, núm. 74, mayo-agosto 2007, págs. 335-336.

SOCIEDAD DISCIPLINARIA, ESTADO PUNITIVO

Durante uno de los conversatorios entre ciudadanos y policías municipales, los moderadores insistimos en que intentasen “hablar de impulsar acciones que procuren mejores instituciones”. Uno de los representantes ciudadanos propuso entonces “fortalecer la figura del facilitador social [del DIF], que salga a quemar suela por las calles... abandonar la oficina y visitar a las familias, preguntarles por qué sus hijos están en la calle o por qué abandonaron la escuela”.

La difusión del imaginario del *toque de queda* es extraordinariamente amplia. De manera literal, esas tres palabras aparecieron en prácticamente cada uno de los talleres que llevamos a cabo en colonias urbanas de Ciudad Juárez, Tijuana, Nogales, Playa del Carmen y San Luis Potosí. Cuando invitábamos a los asistentes a pensar y sugerir propuestas de solución a los problemas de inseguridad vinculados con la existencia de pandillas juveniles, la respuesta más inmediata consistía en que se prohibiera a los menores de edad estar en la calle después de las diez u once de la noche. Como mencioné anteriormente, la construcción hegemónica de la seguridad pública resumida en el ideario de la emergencia y la excepción, así como su fuerte presencia en diversas localidades y colonias urbanas, está vinculada a una corriente moralizadora ampliamente compartida que desplaza todo el problema a “la familia” y, por ende, convierte a esta última en el principal objeto de control y vigilancia. Según lo expresó la esposa de un conocido líder comunitario en una de las colonias urbanas:

Deberían de poner algo así como... ¿cómo se llamaría? Toque de queda, o algo así. Todo adolescente, menor de edad, que no justifique andar en la calle a ciertas horas de la noche... va para su casa. Levantarlo [la policía] y vamos a su casa. Y decirle [a la madre]: “a ver, señora, no son horas de que el niño o la niña ande en la calle”. Esos niños, ¿qué tienen que hacer en la calle a esa hora? Por consiguiente, se desvelan. Al otro día, ¿a qué horas se andan levantando? No estudian, no trabajan, no hacen nada.

En un sentido importante, la figura del toque de queda como solución a los problemas de inseguridad se vuelve paradigmática de una división entre dos esferas con competencias claramente definidas: la inseguridad se origina en el ámbito familiar, donde los padres han de lidiar con ella; en caso de salirse de dicho ámbito, la fuerza pública del Estado hará frente a la emergencia y regresará el problema a donde pertenece –al ámbito privado. No parece existir un terreno intermedio o de transición entre ambas esferas: la “comunidad”.

La propensión ciudadana al estado de sitio y a la reducción de los problemas de seguridad a la familia, sin embargo, también responde a los débiles fundamentos institucionales sobre los cuales exigir a las policías municipales una mayor voluntad para participar en la gestión de soluciones a los problemas del entorno, así como para demandarles una preparación integral para fungir como mediadoras en la solución pacífica de cualquier controversia social. Muchos de los integrantes de las instituciones policiales con las que trabajamos se mostraban en principio de acuerdo con el modelo de “policía de proximidad”, en especial con la necesidad de reorientar los recursos materiales y humanos disponibles: no sólo a “aplicar la ley” o a perseguir delitos, sino además a atacar los factores de riesgo que pueden llevar a que éstos se cometan. El problema, no obstante,

residía en cómo los policías entendían exactamente este aspecto de la prevención y en la manera en que lo transmitían a sus interlocutores en las colonias urbanas.

Durante un encuentro con jóvenes de una colonia en Tijuana, los policías municipales, tras exhortarles a “portarse bien, conducirse de manera responsable y no salir por las noches a ciertos lugares”, anunciaron el giro experimentado en los últimos tiempos por su institución hacia un modelo “más social y próximo al ciudadano”. Por ello, añadieron, “ustedes y sus papás tienen que ser los ojos y oídos de la policía en su colonia”.

Este tipo de expresiones, empleadas de manera habitual por los policías para traducir sus propósitos de proximidad con la ciudadanía, guarda relación con ciertos enfoques de seguridad que prescriben la transferencia del vigilantismo y la coerción al seno de las propias comunidades marginadas –donde hay que actuar a tiempo, se afirma, para prevenir la formación de los maleantes que salen de ellas. En un diagnóstico elaborado por una agencia consultora para el BID, empleado como insumo por SEDESOL-Hábitat, la participación comunitaria para la prevención de delitos se reduce a principios tales como el “control natural de los accesos”, la “vigilancia natural” y el “reforzamiento territorial”,²⁰ reproduciendo así terminología y procedimientos que recuerdan a los de los puestos de control y otras técnicas militares. La alternativa a estos esquemas, ante el descrédito de las policías locales por su incapacidad para satisfacer las exigencias de mayor reacción contra la delincuencia, es la creación de una actitud colectiva aquiescente con la presencia del Ejército y la Marina en diversas ciudades y comunidades mexicanas. Donde ocurren, las demandas ciudadanas de diversas formas de estados de excepción equivalen de hecho a la petición de una dimensión estatal vinculada con el monopolio centralizado de la fuerza –un escenario donde difícilmente cabe el papel de la policía municipal como “eslabón primario de la justicia restaurativa” y como mediadora de propuestas e iniciativas ciudadanas.²¹

CONCLUSIÓN

Las experiencias de proximidad policial descritas aquí ofrecen posibilidades para revisar el binomio Estado-seguridad, así como el lugar de la población en dicho binomio. La expectativa ciudadana de que las autoridades mantengan el “orden público” mediante la persecución del delito guarda relación con la tendencia a situar el origen de la (in)seguridad en el seno de la familia: la figura del toque de queda sintetiza la demanda de remover el problema del ámbito público y regresarlo a donde pertenece. Que los padres –o la madre– puedan o no controlar a los jóvenes es un asunto que no compete a nadie más, de la misma forma en que la violencia intrafamiliar no ha de ser siquiera mencionada en público. Así, la seguridad termina siendo de hecho una responsabilidad compartida, aunque con fronteras y soberanías claramente delimitadas: las familias se encargarán

²⁰ PUBLIKA CONSULTING (PBK), *Diagnóstico y línea de base para evaluación de impacto CPTED y de prevención situacional*, Santiago, Chile, PBK, 2011, pág. 14.

²¹ LÓPEZ, Antonio, RÍOS, Carlos y Miguel SARRE, *Bases ideológicas de la función policial en México*, Documentos de Trabajo, núm. 36, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, diciembre 1999.

de producirla con distintos grados de éxito en la esfera privada, mientras que el Estado vigilará que las consecuencias negativas no trasciendan al ámbito público y lidiará en caso contrario con la emergencia.

Existen por supuesto otros factores más amplios que inciden en esta insospechada “coproducción de seguridad”. El discurso de la *participación* y su relación con la transferencia de mecanismos de control y vigilancia a la propia ciudadanía resulta consecuente con políticas que presuponen una “comunidad” con la cual sustituir al Estado que se retira de ciertas áreas para fortalecerse en otras. El objetivo de iniciativas como las de SEDESOL-Hábitat para “restaurar el tejido social”, así como “recuperar espacios públicos” de sociabilidad que permitan la construcción de redes sólidas entre vecinos, es en parte apoyar a las familias como herramienta más propicia para crear comunidad que el Estado, el cual sólo puede o debe contribuir generando campañas y permitiendo espacios apropiados. No contemplada en este esquema como un actor capaz de crear comunidad, la policía local sólo puede reincorporarse a las funciones estatales de la fuerza centralizada o desaparecer, como ilustran los recientes avances hacia la creación de un Mando Único Policial en México.

Al apuntar a una cierta construcción de comunidad como eslabón perdido entre la seguridad del Estado y la que busca producirse en el ámbito privado, en suma, las mencionadas iniciativas demandan un *nosotros* participativo con recursos suficientes para entablar una relación nueva e incontaminada con instituciones a cuya reforma se concede poco. Se ignoran así historias previas en las que “actores estatales” y “no estatales” aparecen interconectados en las mismas redes y relaciones de poder constitutivas de diversas desigualdades y violencias, como ilustra finalmente la administración clientelar de las necesidades en muchas colonias urbanas marginadas.