

DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA A LA GRAN SEGURIDAD

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La inseguridad frente a la delincuencia se ha convertido en la principal preocupación de los mexicanos. Más de tres cuartas partes de la población de 18 años y más “se percibe como posible víctima de al menos un delito” (77.1%), predominando el temor al “robo o al asalto en la calle o en el transporte público” (72.9%), al lado del miedo a ser víctima de “lesiones por una agresión física” (55.8%), o de “extorsión o secuestro” (46%) (INEGI, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2017*). Tras estos temores hay un dato abrumador: 28.8% de los mexicanos fueron víctimas directas de por lo menos un delito durante 2016, de acuerdo con la misma encuesta. No es sorprendente que el problema nacional que “genera mayor preocupación según la percepción de la población” sea el de la inseguridad frente a la delincuencia (61.1%), incluso más que el desempleo (36.3%), la corrupción (29.1%), la pobreza (27.9%) o el narcotráfico (16.7%). Por ello, estudiosos de la felicidad de las naciones estiman que entre los grandes problemas públicos cuya solución generaría mayor satisfacción a los mexicanos destaca el de la inseguridad frente a la delincuencia.

Desde el ámbito internacional, nuestro país no se mira mejor. Los indicadores de competitividad 2016-2017 del Foro Económico Mundial ubican a México en el lugar 135 entre 138 países por la presencia del crimen organizado; y en el lugar 130 por el costo que para los negocios representan el crimen y la violencia. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —en sus estadísticas en línea actualizadas a diciembre de 2017— colocó a México como el país con la mayor tasa de homicidios dentro de la OCDE: 17.9 homicidios por 100 000 habitantes, seguido por Estados Unidos con una tasa de 4.9, muy lejos de Portugal (1.0), de Holanda (0.6), de Francia (0.6) o del Reino Unido (0.2).

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¿Por qué caímos en este abismo de inseguridad pública y cómo salir de él? Responder estas interrogantes constituye el propósito primordial de este volumen. Su primera sección analiza la economía del narcotráfico, así como la sociología del cultivo de estupefacientes. Esta prelación obedece a que la espiral de muertes violentas aparece asociada a la “guerra contra el narcotráfico” declarada al inicio de su gobierno por el entonces jefe de Estado mexicano Felipe Calderón. Baste recordar que el número de homicidios dolosos saltó de 10 253 en 2007 a 22 409 en 2011, cerrando el sexenio 2007-2012 con un acumulado de 92 423 homicidios dolosos (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorción y robo de vehículos 1997-2017*, México, 2018). Durante el bienio 2011-2012, cuando se registraron 43 968 homicidios dolosos según las cifras del SESNSP; 31 874 de estos homicidios fueron ejecuciones del crimen organizado, de acuerdo con las rigurosas cifras de Semáforo Delictivo (*Reforma*, 21/1/2018). Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, en el periodo que va de diciembre de 2012 a igual mes de 2017, se registraron 98 120 homicidios dolosos, de los cuales 56 617 fueron ejecuciones del crimen organizado, de acuerdo con las mismas fuentes. Por eso se ha ganado el calificativo del periodo más violento desde la Revolución mexicana.

Ahora bien, puesto que la crisis de seguridad pública proviene de dos esferas delincuenciales claramente diferenciadas: la esfera del crimen organizado cuya actividad primordial —u originaria— es el tráfico de drogas; y la esfera delincencial definida *grosso modo* por el INEGI como del fuero común; ambas esferas —si bien tienen vasos comunicantes y cierta causalidad común— son analizadas a partir de sus propias características y determinaciones, tanto para su correcta comprensión, como para el diseño e instrumentación de estrategias eficientes para superar la crisis multidimensional de seguridad.

Para el análisis cuantitativo inicial de la esfera delincencial del fuero común, la citada *Encuesta nacional de victimización*, realizada por el INEGI mediante entrevistas en los hogares, es altamente relevante: “permite hacer estimaciones sobre la victimización respecto de los delitos más representativos del fuero común ocurridos durante 2016 a los hogares y a las personas de 18 años y más miembros de los hogares. Delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de medirse en una Encuesta de Victimización como lo es la ENVIPE 2017” (INEGI, *op. cit.*). En su universo de estudio, el INEGI estimó que en nuestro país hubo 31 052 676 delitos, que afectaron a 25 030 072 víctimas directas. Los delitos captados por la ENVIPE 2017 fueron: robos o asaltos en la calle o el transporte público

(25.9%), extorsión (24.2%), robos totales o parciales de vehículos (11.3%), fraude (12.6%), robo en casa habitación (6.6%), entre otros. “De los 17 043 453 delitos estimados donde la víctima estuvo presente, los delincuentes portaban arma en 43.1% de los casos”; y en 5.9% de estos casos el arma “fue utilizada”. El efecto psicológico es el miedo: entre las actividades cotidianas que la población dejó de hacer por temor a la delincuencia se encuentran: usar joyas (64.2%), salir de noche (51%), llevar dinero en efectivo (47%), llevar tarjetas de crédito o débito (38.2%), salir a caminar (33.5%), ir al cine o al teatro (24.3%), salir a comer (24.8%), viajar por carretera a otro estado o municipio (20.4%), entre otros temores. El “costo total estimado a consecuencia de la inseguridad y el delito”, exclusivamente referido a los hogares en esta esfera delincencial, ascendió a 229.1 miles de millones de pesos, equivalentes a 1.1% del PIB.

Adicionalmente, el INEGI levantó en 2016 su más reciente *Encuesta Nacional de Victimización de las Empresas* (ENVE 2016), la cual “permite hacer estimaciones sobre la victimización de los delitos más representativos del fuero común ocurridos durante 2016 a las unidades económicas del sector privado”. En este universo de estudio, el INEGI estimó que en el país hubo 3 989 768 delitos, tales como robo o asalto de mercancías, dinero, insumos o bienes (22.3%), extorsión (16.5%), fraude (15.3%), robo de mercancías en tránsito (6.8%), entre otros. De los 1 604 049 delitos estimados donde hubo víctimas presentes (personal de las unidades económicas), los delincuentes portaban arma en 19.5% de los casos “donde aplica la condición de portación de armas”. El costo total estimado para las unidades económicas a consecuencia de la inseguridad y el delito, exclusivamente en esta esfera delincencial, ascendió a 138.9 mil millones de pesos, que representan 0.76% del PIB.

En la esfera del crimen organizado, tan sólo la economía del narcotráfico es considerablemente mayor por su valor: la venta de drogas ilegales genera a los cárteles mexicanos ingresos brutos anuales probablemente muy superiores a los 600 000 millones de pesos. De acuerdo con el Departamento de Estado estadounidense (*2012 International Narcotics Control Strategy Report*), los cárteles mexicanos de la droga reciben entre 19 000 y 39 000 millones de dólares anuales procedentes sólo de Estados Unidos. En 2016, de acuerdo con un reportaje del diario británico *The Guardian*, “los cárteles mexicanos obtienen entre 17 900 y 27 300 millones de euros al año por la venta de drogas en Estados Unidos” (Nina Lakhani, “Mexico’s War on Drugs: What has it Achieved and How is the US Involved?”, *The Guardian*, 9/12/2016). Pero estos cárteles venden también drogas en Europa —enviándolas generalmente vía África— y en Asia, amén de traficar con drogas en

Canadá y diversos países de América Latina. Su transnacionalización ha alcanzado tal dimensión, que la Europol encontró que “los grupos del crimen organizado mexicanos [...] se han convertido en coordinadores globales de mercado en el tráfico de cocaína a los mercados europeo y norteamericano y en la producción y el tráfico de drogas sintéticas para los mercados europeo, norteamericano y asiático” (*Comunicado de prensa Europol*, 12/IV/2013, en línea). Además, los cárteles mexicanos cuentan con un dinámico mercado interno de drogas ilegales, aunque su tamaño es relativamente modesto: 2 286 658 consumidores, de los cuales 544 870 “presentan dependencia a las drogas”, según la *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017*.

Ahora bien, dada la demanda sostenida de drogas ilícitas en el mundo, satisfecha a través del mercado negro delincriminal, las ganancias netas del narcotráfico resultan fabulosas. Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas del *World Drug Report 2017*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), un kilogramo de cocaína costaba, en 2015, 1 508.5 dólares en Colombia; puesto en Estados Unidos alcanzaba un precio máximo de 55 000 dólares al mayoreo y de 900 000 dólares al menudeo. De hecho, la propia UNODC estima que el valor del mercado de cocaína y opiáceos en el mundo asciende a 85 000 millones de dólares; y el mercado global de las drogas ilícitas alcanzó los 320 000 millones de dólares en el mismo año (UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas, 2015*, Nueva York, 2015).

De allí la enorme capacidad financiera de los cárteles mexicanos del narcotráfico no sólo para su acelerado proceso de acumulación de capital y expansión industrial transnacional (por ejemplo, de acuerdo con información de la UNODC y la DEA, “los cárteles mexicanos del narcotráfico están abasteciéndose de cocaína en Bolivia [...] donde además han instalado laboratorios para producir drogas sintéticas”: *El Universal*, 21/VIII/2012), sino también para corromper funcionarios e infiltrar las estructuras de gobierno en sus tres niveles, como se analiza en las tres primeras secciones de este volumen.

No es casual que Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”, haya sido incluido por la revista *Forbes 2009* en la lista de multimillonarios; y que en febrero de 2013 la Comisión Anticrimen de Chicago lo haya declarado “el enemigo público número uno”, por primera vez desde que Al Capone recibió este calificativo después de la tristemente célebre masacre del día de San Valentín de 1929. “Su nivel de violencia y de corrupción —señalaron la Comisión Anticrimen y la DEA—, superan ampliamente a los de Capone”. “Su habilidad para corromper y hacer cumplir sus sanciones con su infinito suministro de ingresos es más poderosa que la del crimen organizado italiano”

(*Reforma*, 15/II/2013). Guzmán se convirtió en el narcotraficante mexicano más famoso “al enviar toneladas de marihuana, cocaína, anfetaminas y heroína a los mercados estadounidenses en camiones, aviones ligeros y a través de túneles clandestinos”. “Chicago, la urbe y su zona metropolitana sirven como centro de tránsito de drogas, dejando las huellas de Guzmán en gran parte de la violencia que vive esta localidad, dijo la Comisión Anticrimen”. “Comparado con Guzmán, Al Capone parece un *amateur*” (*La Jornada*, 15/II/2013). Cuando Guzmán Loera fue extraditado a Estados Unidos, James Hunt, director de la Agencia Antidrogas (DEA) de Nueva York, y sus hombres, lo esperaban en el aeropuerto. Poco después Hunt declaró: “Puedes detener a hombres como El Chapo, pero mientras haya demanda [de drogas ilegales] tendrás el problema” (Agencia MARS, en *Reforma*, 13/XI/2017). La competitividad-precio de las drogas vendidas por los cárteles mexicanos ha sido relevante para su dominio del mercado. De acuerdo con Hunt, mientras las mafias de hace 40 años, que traían su heroína de Europa, la vendían en Estados Unidos a 200 000 dólares por kilogramo; los cárteles mexicanos están vendiendo sus kilos de heroína por 50 mil, 60 mil o 70 mil dólares (*ibidem*).

Para completar el panorama, se estima que la mayoría de los cárteles transnacionales mexicanos, así como los cárteles y bandas regionales y locales, han agregado a las fabulosas ganancias del narcotráfico, los ingresos de otras actividades delictivas: cobro de derechos de piso, trata y tráfico de personas, secuestros, robos a ferrocarriles y un largo etcétera. La velocidad de esta diversificación delictiva puede ilustrarse con el robo de combustibles: el número de tomas clandestinas, de acuerdo con Pemex, pasó de 213 en 2006, a 462 en 2009, a 691 en 2010, a 1 449 en 2012 y a 9 509 en 2017 (*Reforma*, 18/II/2013 para 2006-2012; y PEMEX, *Tomas clandestinas* para 2018). Desde luego, en esta veloz diversificación criminal, lo que más lastima a la población es el crecimiento exponencial de la trata de personas —no sólo de trabajadores migratorios y de mujeres, sino también de niños para la explotación sexual (véase por ejemplo el *Texas Public Safety Threat Overview 2017*)—, además de otros delitos que no sólo representan pérdidas de vidas y desaparición de personas, sino también pérdidas patrimoniales y, para colmo, degradación de la calidad de vida de los mexicanos por la violencia y el temor.

Frente a este panorama de inseguridad pública, cuya causalidad multifactorial es ampliamente analizada en este volumen, la pregunta crucial es cómo salir de este abismo. En este preámbulo presentaré sólo algunas reflexiones desde el campo de mi disciplina profesional: la economía.

Para empezar, la historia económica internacional indica que la demanda mundial de productos ilegales (sean drogas, armas u otros), cuyos usuarios (finales o intermedios) están dispuestos a adquirir pagando precios extraordinarios, genera su oferta en mercados delincuenciales.

Hace casi un siglo, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Volstead que prohibía la producción, venta, transporte, importación y exportación de bebidas alcohólicas (implementando así la enmienda XVIII de la Constitución estadounidense), el senador Andrew Volstead exclamó lleno de júbilo: “El demonio de la bebida hace su testamento. Se inicia una era de ideas claras y limpios modales [...]. Se cerraron para siempre las puertas del infierno”. La Ley Volstead entró en vigor el 17 de enero de 1920, pero en lugar de reducir el consumo de alcohol, trajo consigo enormes costos sociales, económicos y políticos. Para empezar, como la demanda de bebidas alcohólicas permaneció, sus precios se elevaron drásticamente en el mercado negro, convirtiendo la producción y el tráfico ilegales de alcohol en una actividad económica altamente rentable operada por poderosas bandas criminales, que corrompían y atemorizaban a funcionarios públicos y policías. Las mafias —como la de Al Capone, cuya fortuna en 1927 era estimada en 100 millones de dólares— luchaban ferozmente por el control de las rutas y los mercados de alcohol, de modo que la prohibición trajo consigo efectos colaterales indeseables: crecimiento de los asesinatos, aumento de los robos, las extorsiones (incluyendo el “derecho de piso”) y otros delitos cometidos por las cada vez más poderosas y corruptoras mafias (véase Phillips Charles y Alan Axelrod, *Cops, Crooks, and Criminologists*, New York, Zenda, 2000; Luciano Iorizzo, *Al Capone A Biography*, Westport, Greenwood Press, 2003; Antonio Escohotado, *Historia general de las drogas*, Madrid, Espasa Calpe, 2004; así como “Prohibition” y “Capone, Al”, en *The New Encyclopedia Britannica*, 15TH Edition, Chicago, 2007).

Para poner fin a la pesadilla de violencia criminal que había traído consigo la prohibición del alcohol, se necesitaba una conciencia ciudadana favorable a la legalización y políticos de mente abierta y visión de Estado. Ambos fenómenos surgieron: el Partido Demócrata incluyó el tema en su plataforma para las elecciones presidenciales de 1932; y en febrero de 1933 el Congreso estadounidense aprobó la XXI enmienda constitucional que derogó la prohibición del alcohol, siendo ratificada en diciembre de ese año al ser aprobada por más de 75% de los estados. Además de sus efectos benéficos sobre la paz pública, la legalización trajo consigo un significativo aumento de la recaudación tributaria y ahorros presupuestales por el fin de la guerra perdida contra el alcohol.

Como si nada de lo anterior hubiera ocurrido, en 1961 se firmó el Acuerdo Único de Estupefacientes de Naciones Unidas, de contenido peor que la

Ley Volstead; y en 1971 el presidente estadounidense Richard Nixon declaró la “guerra contra las drogas”. Cincuenta y cuarenta años después, respectivamente, la Comisión Global sobre Política de Drogas —integrada en 2011 por Kofi Annan, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Fuentes, George P. Shultz, Mario Vargas Llosa, Paul Volker, entre otros— publicó el informe de una acuciosa investigación mundial. Para empezar, comprobó que el consumo de drogas ilegales en el mundo, en vez de reducirse, se había incrementado: tan sólo durante el periodo 1998-2008, el consumo mundial de cocaína aumentó 27%, el de opiáceos 34.5% y el de marihuana 8.5% (*Guerra a las drogas*, Informe de la Comisión Global de Política de Drogas, Nueva York, 2011). Desde luego, esta tendencia ha permanecido: durante el periodo 2008-2013, el número de consumidores de drogas en el mundo se incrementó 21.2% (UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas*, 2015, Nueva York, 2015). “Donde los mercados de drogas son variados y están bien establecidos —concluyó la Comisión Global— no es un objetivo realista prevenir el uso de drogas impidiendo la oferta”. “La guerra a las drogas no ha sido y no puede ser ganada”.

Las recomendaciones de la Comisión Global son multidimensionales y están rigurosamente sustentadas. Baste destacar aquí una de sus principales sugerencias a países como México: “ensayar modelos regulatorios (con cannabis, por ejemplo) que estén diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de los ciudadanos”. Desde luego, el informe da cuenta de las exitosas experiencias de regulación bajo distintas modalidades en Portugal, Holanda, Suiza y otros países europeos, así como en buen número de entidades federativas de Estados Unidos.

Sin duda —a la luz de la experiencia internacional y de la crisis de seguridad que padece México—, la formación de un mercado regulado de drogas constituiría un instrumento primordial para la solución estructural del megaproblema de la criminalidad asociada al tráfico de drogas.

En la historia de México sería la segunda vez que regulemos las drogas; y esta vez, esperemos, será la definitiva. La primera regulación de las drogas fue obra del presidente Lázaro Cárdenas, en su Reglamento Federal de Toxicomanías, publicado en el *Diario Oficial* del sábado 17 de febrero de 1940, que incluye entre sus considerandos: “Que la persecución de los viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceptuarse al vicioso más como enfermo, a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena”. “Que el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento de 1931 ha sido la del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos

los traficantes”. Por lo anterior, “he tenido a bien expedir el siguiente Reglamento Federal de Toxicomanías”. De sus disposiciones, destacaré sólo los puntos que, a mi juicio, son los más relevantes. El Departamento de Salubridad Pública “autorizará discrecionalmente a los médicos cirujanos con título registrado en la propia Dependencia, para prescribir narcóticos en dosis superiores a las señaladas por la Farmacopea”, sujetándolos a normas simples (artículo 3) de carácter administrativo. “Se autoriza a los farmacéuticos para despachar enervantes a dosis mayores de las señaladas por la farmacopea, solamente en los casos en que sean prescritas por médicos cirujanos que cumplan los requisitos del inciso b), artículo 3 de este reglamento”. “Para la atención de toxicómanos, el Departamento de Salubridad fundará los dispensarios y hospitales que considere necesarios”. Claro, se trataba de Lázaro Cárdenas, un presidente que realmente hizo historia.

Posteriormente, el reglamento de toxicomanías del presidente Cárdenas fue derogado por su sucesor, el presidente Ávila Camacho, quien al parecer no resistió la presión ejercida por el gobierno de Estados Unidos; y nuestro país regresó a una política de drogas prohibicionista a ultranza, con sus consabidos efectos perversos. Por el contrario, en el mundo de hoy se está observando un proceso de cambio en la política de drogas: baste recordar que en Estados Unidos se va extendiendo —estado por estado— la legalización del uso medicinal y recreativo de la marihuana; en Uruguay, la legalización de la cannabis fue aprobada en 2013, y en 2017 comenzó a venderse en las farmacias a consumidores registrados en un padrón; y en Portugal, donde la discriminación del consumo de drogas —incluidas la marihuana y la heroína— comenzó en 2001, su uso entre los jóvenes de 15 a 24 años cayó casi a la mitad 15 años después (AP, “Gozan marihuana legal”, *Reforma*, 20/VI/2017; y Nicholas Kristof, “Así es como se les gana a las drogas”, *Reforma*, 30/IX/2017). De esta manera, el respaldo internacional hacia una política de drogas más realista y humanista está abriéndose paso, con los mismos argumentos de fondo que el presidente Lázaro Cárdenas adujo en su decreto regulatorio de las drogas (además del *Informe 2011* de la Comisión Global de Política de Drogas, véase su *Informe 2017*, titulado *El problema mundial de la percepción de las drogas*).

Desde luego, la regulación de las drogas es sólo una parte de la solución de la crisis de seguridad pública que padece nuestro país. Dada la diversificación delincinencial de los cárteles y bandas del crimen organizado —desde el tráfico de drogas hasta otros delitos de alto impacto— son necesarias otras acciones para superar la pesadilla de violencia y corrupción del crimen organizado. Ciertamente, se trata de desbaratar un intrincado nudo similar al gordiano.

El corazón financiero de este nudo gordiano es el lavado de dinero sucio. Desde el *staff* del Fondo Monetario Internacional, el punto ha sido resumido así: “El lavado de dinero [...] hace que las ganancias de delitos como fraude, robo y tráfico de drogas parezcan fruto del trabajo honrado, como por ejemplo cuentas bancarias, inmuebles, o bienes suntuosos de apariencia legítima. Así los delincuentes pueden disfrutar del producto de sus delitos y vivir vidas disimuladas. Además, pueden usar los activos lavados para ampliar sus actividades delictivas e incrementar su riqueza y su poder, incluso corrompiendo autoridades políticas y policiales para obtener su protección” (Paul Ashin, “Dinero sucio, un verdadero problema”, *Finanzas y Desarrollo*, FMI, junio de 2012, las cursivas son nuestras). En efecto, el lavado de dinero es el mecanismo central en el ciclo de reproducción de la economía criminal. Por eso, en su acuciosa investigación sobre *Seguridad y desarrollo*, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*, el *staff* del Banco Mundial señaló: “El seguimiento del dinero —es decir, el rastreo de las corrientes financieras ilícitas— es un componente fundamental de la acción contra el tráfico ilícito de drogas y de recursos naturales”.

Ahora bien, para que las políticas antilavado de dinero sucio sean algo más que mera fraseología, o que una suerte de espada sin filo (recuérdese que la Unidad de Inteligencia Financiera del gobierno mexicano, durante sus casi dos décadas de existencia, no ha logrado ningún pez gordo del crimen organizado), deben ser radicalmente rediseñadas. Edgardo Buscaglia ha sugerido tres grandes cursos de acción: 1) “coordinación eficaz, interinstitucional y operativa entre órganos de inteligencia financiera (Hacienda, policías, fiscalías y jueces) que apunte al desmantelamiento patrimonial de empresas criminales y firmas legales ligadas a organizaciones delictivas”; 2) “el combate y prevención de la corrupción política al más alto nivel, limitando al mínimo la “inmunidad” de funcionarios; incluyendo investigaciones (a través de unidades autónomas de investigación patrimonial en cada entidad federativa, operando en red con la Unidad Federal de Inteligencia Financiera), para reunir material probatorio, formular acusaciones y dictar sentencias judiciales por delitos como: tráfico de influencias, conflicto de intereses, enriquecimiento ilícito, malversación de fondos, peculado, encubrimiento, lavado de dinero y financiamiento ilegal de campañas electorales”; 3) “un nivel mucho más amplio de cooperación y coordinación entre México y otros Estados para incautar y decomisar activos patrimoniales ligados a los grupos criminales mexicanos, en empresas legales nacionales y extranjeras” (*El Financiero*, 5/IV/2013; véase también E. Buscaglia, *Vacíos de Poder en México*, México, Random House Mondadori, 2013). La relevancia de estos cursos de acción para cortar de tajo el nervio financiero del ciclo de reproducción de la economía criminal —actuando simultáneamente

contra el lavado de dinero y la corrupción, que son dos caras de una misma moneda—, es ampliamente argumentada en este volumen.

La palabra clave adicional es fiscalización. De manera puntual, para facilitar los trabajos de inteligencia financiera, pero también por razones de equidad tributaria, es necesario introducir un impuesto sobre la riqueza, como ha sugerido —con carácter general— el staff de FMI (en *Monitor Fiscal*, octubre 2017), que mejoraría la recaudación al servir de impuesto de control, y facilitaría enormemente la fiscalización patrimonial.

No está de más recordar que Al Capone sólo pudo ser encarcelado cuando el agente del Internal Revenue Service (ISR), Frank J. Wilson, documentó la evasión fiscal de Capone por \$215 030 dólares. No hay duda de que nuestro Sistema de Administración Tributaria necesita muchos Frank J. Wilson; y no hay duda de que este personal puede formarse con egresados de nuestras universidades. De manera puntual, hay que recordar que Wilson documentó la evasión de Capone por ingresos de un casino de juego ilegal, apoyándose en la enmienda XVI de la Constitución que facultó al Congreso para establecer impuestos sobre los ingresos de cualquier fuente que provengan, para cuya recaudación eficiente el Departamento del Tesoro contó con su poderoso IRS (véase A. Escohotado, *op. cit.*; y *Amendments of The Constitution of The United States of America*, disponible en <www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPOCONAM1992->). Desde 1993, el Sistema de Cuentas Nacionales de México incluye actividades ilícitas en el producto interno bruto. ¿Por qué no establecer expresamente que los ingresos de cualquier actividad estarán sujetos al impuesto sobre la renta, uniendo esta disposición con la introducción de un impuesto sobre ganancias de capital, no sólo por razones de eficiencia y equidad tributaria sino también cerrar puertas al enriquecimiento ilícito, *id est*, por razones de seguridad pública y ética nacional?

Ahora bien, ni la crisis de inseguridad pública en general, ni la reproducción ampliada del crimen organizado en particular, podrán detenerse —y mucho menos revertirse— sin actuar también contra las causas estructurales de la disponibilidad de jóvenes proclives a ser reclutados por la delincuencia, sea organizada o del fuero común.

Desde una perspectiva universal, en la acuciosa investigación sobre “Seguridad y desarrollo” antes citada, el staff del Banco Mundial encontró: “en las encuestas realizadas en seis países y territorios afectados por la violencia [...] los ciudadanos plantearon algunas cuestiones relacionadas con el bienestar económico individual (pobreza, desempleo) y la injusticia (en particular, la desigualdad y la corrupción) como principales determinantes de los conflictos”. De manera específica, la investigación del Banco Mundial

planteó la pregunta: “¿qué impulsa a las personas a sumarse a bandas de delinquentes?”. “En las mismas encuestas —concluyó el BM— se observó que las principales razones citadas para explicar por qué los jóvenes se suman a bandas de delinquentes son muy semejantes: el desempleo predomina en ambos casos”.

Desde la perspectiva socioeconómica, política y cultural específica de nuestro país, la *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2014*, realizada por el INEGI, arrojó resultados similares: la percepción ciudadana sobre las causas de la inseguridad y la delincuencia apunta hacia el desempleo (41%) y la pobreza (32.7%), al lado de otras causas como la corrupción (32.2%) y la desintegración familiar (20.8%). (Las ENVIPE posteriores no incluyeron estas percepciones). De manera puntual, en los delitos donde la víctima estuvo presente y pudo identificar la edad de los delinquentes, 28.2% eran jóvenes de no más de 25 años, según la ENVIPE 2017.

Ciertamente, el terrible panorama de inseguridad y delincuencia que padece nuestro país no surgió de la nada: tiene como su principal caldo de cultivo la estrategia económica neoliberal aplicada en México durante las últimas tres décadas y media, que ha resultado incapaz de generar empleos dignos para sus nuevas generaciones, a causa del raquítico crecimiento económico de apenas 2.3% anual observado durante el periodo 1983-2018. En contraste, bajo la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, precedente a la estrategia neoliberal, el PIB mexicano creció a una tasa media de 6.1% anual durante el periodo 1935-1982, de modo que se lograron crear puestos de trabajo suficientes para los nuevos demandantes de empleo (véase el volumen *Empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección de volúmenes).

Una válvula de escape ha sido la emigración al extranjero: de acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional de Población, durante el periodo 1983-2017 el saldo migratorio de nuestro país —considerando no sólo la migración a Estados Unidos, sino también a Canadá y otros países— fue negativo en 10 767 882 personas, o sea 307 648 por año.

Pero esta válvula ha sido insuficiente para compensar la escasa generación de empleos dignos en México. Por esta razón, hay un fuerte contingente de trabajadores potenciales en el desempleo encubierto: 5.6 millones de mexicanos que “no trabajan ni tienen trabajo, ni buscan activamente uno, por considerar que no tienen oportunidad para ello, pero tienen interés en trabajar” (INEGI, ENOE, primer trimestre de 2018). Además, 2.5 millones de mexicanos se encuentran en el desempleo abierto: buscan activamente empleo, pero no lo encuentran (INEGI, *op. cit.*). Más aún: 30.9 millones de

los mexicanos —que representan el 56.7% de la población económicamente activa (INEGI, *op. cit.*)— se encuentran ubicados en el empleo informal, caracterizado por su precariedad, sus bajas retribuciones y la ausencia de prestaciones de seguridad social.

Para colmo, al abarrotamiento de los mercados de trabajo en México, que presiona los salarios a la baja simplemente por efecto de la relación oferta/demanda de puestos de trabajo, se sumó la política salarial neoliberal que ha utilizado a los salarios mínimos como instrumento antiinflacionario, mediante la fijación del incremento anual de estos salarios en un porcentaje igual a la tasa de inflación proyectada. Pero como la inflación realmente observada ha resultado casi siempre mayor que la proyectada, durante el periodo 1983-2017 los salarios mínimos perdieron el 69.1% de su poder de compra.

Así, el salario mínimo general ha caído por debajo de la línea de pobreza: para 2018 fue fijado en \$88.36 diarios para el área geográfica única (o sea \$2 484.40 mensuales), lo que significa un ingreso mensual por familia típica (de cuatro miembros) muy inferior a la línea de bienestar, que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue de \$2 983.02 mensuales por persona en el medio urbano, o sea \$11 932.1 por familia. Más aún, el salario mínimo se ubica debajo de la línea de bienestar mínimo, que de acuerdo con el CONEVAL fue de \$1 482.2 por persona en el medio urbano, o sea \$5 928.8 mensuales por familia. Hay que recordarlo: el bienestar mínimo es definido por el CONEVAL como el “valor monetario de una canasta alimentaria básica”: *ergo*, el salario mínimo no alcanza a las familias ni siquiera para la comida básica.

Además, puesto que los incrementos del salario mínimo han servido como referente en las negociaciones salariales de los trabajadores del sector formal de la economía, los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron 63.6% de su poder de compra durante el periodo 1983-2017. Y como resultado salarial agregado de la estrategia económica neoliberal, durante el primer trimestre de 2018 el 67.7% de los trabajadores subordinados y remunerados con ingreso especificado (24 663 761 trabajadores) ganaron desde menos de un salario mínimo hasta tres salarios mínimos (\$7 952.4 mensuales), lo que representa para los hogares de estos trabajadores un ingreso mensual muy por debajo de la línea de la pobreza.

Desde luego, el empobrecimiento de los trabajadores ha ido al parejo con el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los factores de la producción (capital y trabajo) durante la era neoliberal. Para comparar, bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible (IND) había pasado de 26.3% en el periodo 1950-1958 a 35.2% en el periodo 1959-1967: y continuó au-

mentando hasta alcanzar el 41.9% del IND durante el periodo 1971-1982. Pero bajo la estrategia económica neoliberal, la participación de los salarios en el IND descendió a 34.8% durante el periodo 1983-2016, con un promedio de 32.3% en el bienio 2015-2016 (último dato disponible).

De esta manera, las tres grandes variables económicas habitualmente asociadas al incremento de la violencia y la delincuencia: el desempleo, la pobreza y la desigualdad, se conjuntaron —y sumaron a la crisis del régimen político mexicano (véase la sección segunda de este volumen)— para provocar la tormenta perfecta delincencial: no sólo se ha creado una creciente inseguridad en la vida pública, sino que el dinero sucio ha penetrado las estructuras de gobierno y hasta los procesos electorales; padecemos instituciones de procuración e impartición de justicia que se han corrompido y han perdido la confianza de los gobernados; el tráfico de influencias y la captura de instituciones públicas por los poderes económicos dominantes (incluido el crimen organizado) afectan a los tres poderes del Estado y a los tres niveles de gobierno; todo lo cual ha provocado extendidas rupturas del Estado de derecho, con una grave proliferación de la ilegalidad y la impunidad.

Los resultados de esta tormenta perfecta están a la vista. Ya lo había advertido el staff del Banco Mundial en su informe sobre “Seguridad y desarrollo”: “Cuando los Estados, los mercados y las instituciones sociales no garantizan la seguridad básica, la justicia y las oportunidades económicas a los ciudadanos, los conflictos pueden multiplicarse”. Por incómodo que pueda parecerle a la élite política neoliberal mexicana, esta es la esencia de nuestra realidad.

Lo bueno es que sí se puede escapar de este abismo. Profundas crisis nacionales —como la que hoy padece México— han obligado a muchos países a realizar grandes reformas que los han transformado en ejemplares economías desarrolladas con robustos estados de derecho.

Ningún país vino al mundo con una economía desarrollada y con instituciones públicas libres de corrupción, eficientes y democráticas. Todavía en el siglo XVIII, todas las naciones-Estado de Europa occidental —con economías en desarrollo previas a la Revolución Industrial— eran gobernadas por funcionarios ineficientes y corruptos que hacían fortunas al amparo del poder público. Pero en el curso del siglo XIX lograron industrializarse y establecer instituciones públicas eficientes, funcionales y democráticas. Lo mismo han hecho los países de nueva industrialización, que transitaron de sistemas políticos corruptos y basados en el clientelismo, a sistemas políticos eficientes y democráticos. “El mensaje central de este informe —concluyó también el *staff* del Banco Mundial— es que, para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los siste-

mas de gobierno legítimos de manera que se pueda garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo”.

Ese es nuestro reto. Los capítulos de este volumen, escritos por reconocidos especialistas en delincuencia organizada y seguridad pública, penalistas, politólogos, sociólogos, economistas y antropólogos, analizan la causalidad multifactorial de la crisis de seguridad frente a la delincuencia que padece nuestra nación y proponen cursos de acción para una estrategia comprensiva de seguridad frente a la delincuencia y la pérdida de cohesión social.

Desde luego, nuestra propuesta de seguridad pública se inserta en el concepto de seguridad humana —o gran seguridad—, entendida como la ausencia de amenazas y miedos —provenientes del entorno antropogénico— que se logra mediante el establecimiento del estado de derecho y el pleno ejercicio de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) que otorgan certeza a la opción de vivir con dignidad, justicia y libertad.