

# Gobernar la complejidad: bases para una política de seguridad de largo plazo en México

*Governing complexity: bases for a long term public security policy in Mexico*

## **Jorge Enrique Pérez Lara**

Doctor en Desarrollo de la Educación,  
realiza una Estancia Posdoctoral en la  
Universidad Autónoma del Estado de  
México. Miembro del Sistema Nacional  
de Investigadoras e Investigadores, nivel 1.  
jorge\_epl1@yahoo.com.mx

## **Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**

Doctor en Administración Pública,  
miembro del Sistema Nacional de  
Investigadoras e Investigadores, nivel 1.  
mauri1324@hotmail.com

## **Alicia Valentina Tolentino Sanjuan**

Maestra en Filosofía por la UNAM,  
Doctora en Humanidades, línea  
Filosofía Moral y Política por la  
UAM-Iztapalapa. Miembro de la  
Red Mexicana de Mujeres Filósofas.  
valentinatolentinossanjuan@gmail.com

## **Resumen**

El artículo aborda la inseguridad pública en México como un sistema complejo caracterizado por interacciones no lineales entre factores estructurales, institucionales y socioculturales. Con base en una revisión crítica de las políticas sexenales recientes, el estudio persigue tres objetivos: demostrar la insuficiencia de enfoques lineales; formular lineamientos interdependientes que articulan gobernanza policéntrica, financiamiento plurianual condicionado, uso ético de inteligencia artificial, justicia restaurativa, urbanismo preventivo y transparencia de datos; y proponer una arquitectura estatal capaz de producir seguridad como bien público. Metodológicamente, emplea análisis documental, así como principios de teoría de la complejidad para vincular diagnóstico y diseño institucional. El artículo concluye que sólo un marco adaptable, evaluable y corresponsable puede reducir la violencia de forma sostenible y reconstruir la confianza ciudadana en el Estado mexicano.

**Palabras clave:** seguridad pública – gobernanza policéntrica – participación ciudadana – multicausalidad de la violencia – planificación estratégica – políticas de Estado

## **Fecha de recepción:**

16.6.25

## **Fecha de aceptación:**

8.9.25

### **Abstract**

*This article addresses public insecurity in Mexico as a complex system characterized by non-linear interactions among structural, institutional, and socio-cultural factors. Based on a critical review of recent six-year policies, the study pursues three objectives: to demonstrate the inadequacy of linear approaches; to formulate interdependent guidelines that articulate polycentric governance, conditional multi-year funding, ethical use of artificial intelligence, restorative justice, preventive urban planning, and data transparency; and to propose a state architecture capable of producing security as a public good. Methodologically, it employs documentary analysis as well as principles from complexity theory to link diagnosis with institutional design. The article concludes that only an adaptable, accountable, and co-responsible framework can sustainably reduce violence and rebuild citizens' trust in the Mexican state.*

**Keywords:** *public security - polycentric governance - citizen participation - multicausal violence - strategic planning - state policies*

## **Introducción**

La inseguridad pública en México se ha convertido en un laberinto de violencias, precariedades y desconfianzas que pone a prueba la gobernabilidad democrática; ya no es posible explicarla como la simple suma de delitos ni como un reflejo mecánico del narcotráfico. Hoy se presenta como el síntoma más visible de un entramado de exclusión social, crisis institucional e impunidad que se retroalimentan de forma no lineal. Las estrategias coyunturales de los últimos sexenios –militarización, transformaciones administrativas o programas de prevención aislados– han demostrado ser insuficientes y, en ocasiones, contraproducentes. El resultado es una ciudadanía atrapada entre el miedo cotidiano y la sensación de que las políticas cambian con cada gobierno, pero la violencia permanece. Frente a este escenario, el documento parte de la idea de que la inseguridad debe ser abordada como un problema público complejo: multicausal y dinámico, cuya solución rebasa la lógica reactiva y demanda un horizonte de política de Estado que articule educación, empleo, salud, justicia y gobernanza.

Con base en esa premisa, el texto persigue tres objetivos centrales. Primero, reconstruir de manera crítica el debate teórico y empírico sobre la inseguridad en México para mostrar por qué los enfoques lineales han fracasado y por qué la teoría de la complejidad provee categorías más pertinentes para un diagnóstico sistémico. Segundo, formular un conjunto de lineamientos operativos que permitan transitar de políticas de gobierno sexenal a una auténtica política de Estado en seguridad pública, con mecanismos explícitos de evaluación, financiamiento plurianual y corresponsabilidad social. Tercero, proponer una arquitectura de gobernanza que distribuya competencias y recursos entre Federación, estados, municipios, poderes legislativo y judicial, academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, de modo que la seguridad sea un bien público coproducido y no un servicio atendido mediante el uso exclusivo de la fuerza.

Para cumplir con los objetivos, el trabajo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar se delimitan los alcances del fenómeno y se justifica la adopción del enfoque de complejidad; el apartado siguiente desgana los conceptos sistémicos y su base epistemológica. A continuación se contrastan los enfoques predominantes en sucesivos sexenios gubernamentales con los requisitos de una estrategia estable, multisectorial capaz de trascender los ciclos políticos. Posteriormente se formula una propuesta de lineamientos para una política de Estado en seguridad pública en México. El texto cierra con conclusiones donde se sintetizan los hallazgos y se plantean pasos de seguimiento.

## **1. La inseguridad como problema público complejo**

La inseguridad en México ha adquirido, en las últimas décadas, una configuración que desborda los marcos tradicionales de comprensión y acción pública. Lejos de ser una problemática aislada, con causas únicas y soluciones evidentes, constituye un entramado dinámico de factores estructurales, sociales, institucionales y simbólicos que interactúan de forma constante y no lineal. Esta naturaleza hace de la inseguridad un problema público complejo, cuya persistencia y agravamiento responden no solo a fallas en el diseño de políticas públicas, sino a una insuficiente comprensión de su multidimensionalidad. En el contexto mexicano, el fenómeno de la inseguridad no puede entenderse únicamente como una acumulación de delitos ni como una consecuencia mecánica del narcotráfico; es más bien la manifestación visible de una crisis profunda de legitimidad, de orden social, de gobernabilidad y de justicia.

El escenario actual se configura a partir de múltiples dinámicas simultáneas. Por un lado, se observa una persistente violencia organizada que ha logrado desplazar a la criminalidad tradicional hacia formas de acción más sistemáticas, con estructuras jerárquicas, capacidad financiera, armamento sofisticado y estrategias territoriales. Según Coronado-Camero y Sierra-Gutiérrez (2022), en México el narcotráfico ha evolucionado hacia un fenómeno de carácter híbrido y asimétrico, caracterizado por su capacidad de adaptarse,

cooptar instituciones y expandirse a través de las debilidades del Estado. Este tipo de violencia no opera solamente por la vía del enfrentamiento armado o el tráfico de drogas, sino mediante la infiltración de mercados legales, la intimidación comunitaria y la captura parcial de gobiernos locales.

Junto a esta violencia estructural se manifiesta otra capa de inseguridad igualmente relevante: la impunidad. Los niveles de impunidad alcanzan cifras alarmantes en México. De acuerdo con México Evalúa (2018), más del 90% de los delitos no se investigan ni se castigan, y los ciudadanos experimentan una desconfianza generalizada hacia las instituciones encargadas de procurar justicia. Esto revela que el problema de la inseguridad no se limita a la existencia de actos delictivos, sino que radica también en la incapacidad del Estado para procesarlos adecuadamente, generando un círculo vicioso en el cual la víctima se ve doblemente perjudicada: por el delito en sí y por el abandono institucional posterior.

Esta realidad expone la multicausalidad del problema. No se trata, como suele presentarse en discursos simplificadores, de un enfrentamiento entre criminales y fuerzas del orden; la inseguridad tiene raíces en la pobreza estructural, la exclusión social, la debilidad institucional, la corrupción, la segmentación urbana, la falta de oportunidades para los jóvenes, la disfuncionalidad de los sistemas educativos y la crisis del tejido comunitario. Consiguientemente Luis Herrera-Lasso (2022) propone un modelo que contempla once variables interrelacionadas que inciden en la propensión a la violencia, entre las que se encuentran la marginación, la presencia de pandillas juveniles, la violencia intrafamiliar, la circulación de armas y drogas, la impunidad, la desorganización comunitaria y la falta de cultura de legalidad. Este conjunto no puede abordarse mediante una política pública única o centralizada, ya que su manifestación y reproducción responde a contextos locales diversos y a trayectorias históricas particulares.

En este sentido, la teoría de la complejidad ofrece un marco epistemológico más adecuado para abordar la inseguridad como fenómeno público. De acuerdo a Covarrubias Moreno (2022:82), “la complejidad está relacionada con el proceso de construcción social que determina qué cuestiones se asumen como problemas públicos y la forma en que se definen como tales”. Es decir, no basta con identificar datos estadísticos sobre delitos para comprender la inseguridad; es necesario analizar cómo se construyen las percepciones de inseguridad, qué actores participan en esa construcción y qué intereses están en juego. Además, la complejidad remite a la interacción de múltiples causas materiales que generan efectos no previsibles, así como a la necesidad de revisar los marcos tradicionales de acción gubernamental que, muchas veces, están desfasados frente a la realidad dinámica de los problemas actuales. Como lo explican Mballa y González (2017:98), los problemas públicos complejos “no son solo situaciones difíciles, sino configuraciones dinámicas con múltiples variables interrelacionadas”. Esta afirmación obliga a repensar las estrategias políticas no desde la lógica de la solución definitiva, sino desde una lógica adaptativa, de aprendizaje institu-

cional y de corresponsabilidad social. En el caso de la inseguridad, esto implicaría dejar de centrar todos los esfuerzos en la acción policial o militar y construir políticas articuladas que comprendan la dimensión educativa, cultural, urbana, económica y simbólica del problema. Significa, además, reconocer que la inseguridad no se resuelve con una sola política, ni con una sola institución, ni en un solo nivel de gobierno.

La aproximación tradicional en el diseño de políticas públicas ha tendido a simplificar la complejidad; la formulación muchas veces parte de un diagnóstico cuantitativo limitado, se construye una solución centralizada y se implementa de forma homogénea, sin considerar las especificidades del entorno. Esta lógica lineal ha demostrado su ineffectividad frente a fenómenos como la inseguridad. Como señala Herrera-Lasso “la estrategia planteada por la administración Calderón no parece haber contemplado esta complejidad. Fue una estrategia que dedicó la mayor parte de su atención a una sola variable: el crimen organizado” (2022:2). Esta reducción llevó a concentrar recursos en el ámbito federal y en las fuerzas armadas, descuidando el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las instituciones de prevención, lo cual agravó la crisis en lugar de contenerla.

Otro error frecuente es suponer que los problemas públicos complejos pueden resolverse mediante “soluciones singulares” desvinculadas del entramado social. Tal como advierte Covarrubias (2022), los gobiernos suelen organizar sus respuestas a partir de criterios funcionales, espaciales y temporales que no se corresponden con la naturaleza transversal de los problemas. Esto genera un desfase entre la formulación de la política y la realidad a la que intenta responder. Por ejemplo, las acciones de seguridad se planean en ciclos de gobierno de corto plazo, mientras que los efectos de la inseguridad y sus causas estructurales se extienden en el tiempo. Así, se privilegian medidas de impacto mediático, como el despliegue militar o la creación de fiscalías especializadas, pero se dejan de lado políticas de largo plazo, como el fortalecimiento del tejido comunitario, la formación en cultura de legalidad o la atención a víctimas.

El fracaso de estas aproximaciones lineales se evidencia no solo en los indicadores de violencia, sino también en la percepción ciudadana. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2023) muestra que más del 60% de la población considera inseguro el lugar donde vive, y la desconfianza hacia las autoridades policiales sigue siendo uno de los principales obstáculos para la denuncia y la participación ciudadana. Esta distancia entre el Estado y la sociedad es uno de los síntomas más graves de la crisis de gobernabilidad que alimenta la inseguridad., “La violencia se transmite y crece con el paso del tiempo; también se corre el riesgo de normalizarla en la vida diaria, lo cual provoca el deterioro del capital social, afecta la calidad de vida de las personas y crea incertidumbre en las instituciones del Estado” (Reyes-Bazúa y Torres-López 2021:210). Esta advertencia resalta la urgencia de abordar el problema desde una lógica integral que vaya más allá de la contención o la represión.

La teoría de la complejidad exige, en palabras de Mballa y González “concebir a las políticas públicas como un sistema complejo, definir sus unidades de análisis, deconstruir y reconstruir cada una de las unidades con base en el conocimiento y examinar la relación dialógica que existe entre ellas” (Mballa y González 2017: 99). En el caso de la inseguridad, esto implicaría asumir que las políticas de seguridad deben dialogar con las políticas sociales, educativas, urbanas y de justicia, y que su diseño debe involucrar a múltiples actores en un proceso continuo de evaluación y ajuste. La seguridad no puede ser vista como un fin técnico-administrativo, sino como una condición que surge del equilibrio entre derechos, justicia, equidad y gobernanza.

En suma, la inseguridad en México es un problema público complejo que no puede enfrentarse desde paradigmas tradicionales ni con herramientas diseñadas para contextos simples, su naturaleza dinámica, multicausal e interdependiente exige una transformación profunda de la lógica de gobierno. El reto es construir políticas de seguridad que reconozcan esta complejidad, que se alejen del reduccionismo punitivo y que se orienten hacia la construcción de condiciones estructurales de paz, justicia y cohesión social. Solo en ese horizonte podrá hablarse de una política pública efectiva, legítima y sostenible en materia de seguridad.

## **2. Fundamentos teóricos: la teoría de la complejidad**

La construcción de políticas públicas eficaces en contextos marcados por fenómenos dinámicos, multicausales y persistentes como la inseguridad exige un cambio paradigmático en el modo de pensar y de intervenir desde el Estado. Frente a la insuficiencia de modelos lineales y fragmentarios, emerge con fuerza la teoría de la complejidad como un marco epistemológico que permite comprender la realidad social en su totalidad dinámica, interdependiente y cambiante. Esta perspectiva ha sido construida a partir de diversos desarrollos teóricos, entre los cuales destacan la Teoría General de Sistemas de Ludwig von Bertalanffy, el pensamiento complejo de Edgar Morin y los avances en torno a conceptos como la no-linealidad, la retroalimentación, la autoorganización y el análisis de los problemas públicos complejos.

Ludwig von Bertalanffy, estudioso de la Teoría General de Sistemas (TGS), sostuvo que los fenómenos vivos y sociales no pueden explicarse como una suma de partes aisladas, sino como totalidades interactivas en las que cada elemento influye y es influido por los demás. “La característica básica de los sistemas no es la existencia de partes en sí, sino las interacciones entre esas partes” (Bertalanffy 1981: 37). Esta afirmación implica que los sistemas, al ser abiertos, no pueden ser comprendidos en términos estáticos ni deterministas, sino como unidades dinámicas en constante intercambio con su entorno. En el terreno de las políticas públicas, esta visión exige abandonar el reduccionismo causal y adoptar una mirada integradora y procesual de los fenómenos sociales, como

la inseguridad, que no pueden ser atribuidos a una causa única ni tratados mediante intervenciones unidimensionales.

El pensamiento complejo de Edgar Morin profundiza y amplía esta mirada sistémica, al incorporar no sólo la interacción de elementos sino también la incertidumbre, la ambivalencia, la autoorganización y la retroacción. Morin (2005:13) sostiene que “la complejidad no está en las cosas en sí, sino en la forma en que las pensamos; el pensamiento complejo no pretende eliminar la incertidumbre, sino integrarla”. Esta concepción implica una ruptura con el paradigma cartesiano que separa sujeto y objeto, lo racional de lo emocional, y lo cuantificable de lo cualitativo; para Morin, los problemas verdaderamente relevantes del mundo contemporáneo como la inseguridad, la violencia, el deterioro ambiental, la exclusión, son “problemas complejos, es decir, entrelazados, multidimensionales, recursivos y transversales” (op.cit. 21). Tal como señala Covarrubias (2022), la complejidad de los problemas públicos no sólo radica en la multiplicidad de factores causales, sino también en su capacidad para “poner en entredicho los referentes tradicionales de organización y acción de los gobiernos, es decir, los esquemas funcionales, espaciales y temporales heredados del modelo burocrático clásico” (p. 82).

En este marco, el concepto de no-linealidad resulta fundamental, a diferencia de los sistemas simples, en los que una causa produce un efecto proporcional, los sistemas complejos operan con múltiples variables que se interrelacionan de formas no predecibles. Esto significa que pequeñas causas pueden producir grandes efectos, y que intervenciones bien intencionadas pueden tener consecuencias inesperadas o contraproducentes. La teoría del caos y los estudios sobre sistemas dinámicos muestran que estos comportamientos no-lineales son frecuentes en las sociedades contemporáneas. Así lo reconoce Mballa (2017), al señalar que “la política pública no es una acción fragmentaria, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo, en la que intervienen múltiples actores, recursos, valores y restricciones contextuales” (p. 99). Esta perspectiva obliga a los decisores públicos a abandonar la pretensión de control absoluto y a aceptar la incertidumbre como parte inherente de la acción pública.

Otro concepto clave en la teoría de la complejidad es la retroalimentación (feedback), que refiere a los mecanismos mediante los cuales un sistema regula su comportamiento en función de los efectos que produce. Existen retroalimentaciones positivas, que amplifican un fenómeno, y retroalimentaciones negativas, que lo contienen o equilibran. En el ámbito de la seguridad pública, por ejemplo, una política basada exclusivamente en el uso de la fuerza puede desencadenar retroalimentaciones negativas como el incremento de la violencia o la desconfianza hacia las instituciones. Como advierte Herrera-Lasso (2012), “la estrategia de seguridad pública implementada por el gobierno federal durante el sexenio de Calderón se centró en la persecución del crimen organizado, pero generó un ambiente de impunidad, corrupción y desarticulación institucional que ter-

minó retroalimentando el problema que intentaba resolver” (p. 2). La comprensión de estos bucles de retroalimentación es esencial para diseñar políticas que consideren tanto los efectos directos como los efectos secundarios de las decisiones públicas.

La auto organización, por su parte, se refiere a la capacidad de los sistemas para generar orden sin necesidad de control centralizado. En los sistemas sociales la auto organización se manifiesta en la emergencia de nuevas formas de organización, redes de colaboración, o dinámicas adaptativas que surgen de la interacción entre actores. En términos de seguridad, esto implica reconocer que muchas comunidades generan sus propios mecanismos de defensa, mediación o justicia ante la ausencia o ineficiencia del Estado. Esta capacidad puede ser una fuente de resiliencia, pero también de reproducción de prácticas autoritarias, violentas o discriminatorias. De allí que, como subraya Mballa (2017:100), “la política pública debe ser capaz de leer y acompañar estos procesos de autoorganización, más que imponer soluciones externas que ignoren las dinámicas locales”.

La noción de problema complejo adquiere centralidad en este marco; de acuerdo con Covarrubias (2022), un problema complejo es aquel que “involucra múltiples dimensiones causales, actores con intereses divergentes, y cuya solución no puede ser desagregada en etapas secuenciales ni delegada a un único actor” (p. 83). Estos problemas, como la inseguridad, la corrupción o la desigualdad social, no pueden ser resueltos mediante soluciones estandarizadas o lineales, sino que requieren aproximaciones colaborativas, iterativas y adaptativas. En este sentido, Roth (2002) propone que el análisis de políticas públicas debe transformarse en una “metodología de investigación social aplicada a la actividad concreta de las autoridades públicas, orientada por el principio de la complejidad” (p. 14).

En el ámbito de las políticas públicas la complejidad se manifiesta en la existencia de múltiples actores con distintos niveles de poder, recursos, información y legitimidad. Esta pluralidad genera procesos de interacción impredecibles, en los que las decisiones son resultado de negociaciones, disputas, alianzas y adaptaciones sucesivas. “El análisis de políticas públicas desplaza el foco de atención del Estado como estructura a la actividad del Estado en acción, es decir, a los procesos mediante los cuales se construyen, implementan y evalúan las decisiones públicas” (Roth 2002:15). Esta concepción permite comprender por qué muchas políticas no alcanzan sus objetivos, no porque estén mal diseñadas desde un punto de vista técnico, sino porque no consideran la complejidad de los sistemas en los que deben operar.

La complejidad también implica resultados no lineales. Una política puede tener efectos dispares en distintos territorios o grupos sociales, puede ser apropiada y resignificada por los actores locales, o puede interactuar con otras políticas de forma sinérgica o contradictoria. Esta condición exige una evaluación permanente, basada en el aprendizaje, la retroalimentación y la capacidad de adaptación. En este sentido señala Covarrubias



que “la implementación de políticas públicas en sistemas complejos no puede reducirse a la ejecución de un plan preestablecido, sino que debe entenderse como un proceso de navegación en condiciones de incertidumbre, en el que el rumbo se va ajustando conforme se aprende de la experiencia” (Covarrubias 2022: 95).

Las implicaciones de este enfoque para el diseño de políticas de seguridad pública son múltiples y profundas. En primer lugar, implica reconocer que la inseguridad no es un fenómeno exclusivamente criminal o policial, sino una manifestación de múltiples fallas estructurales, culturales, políticas y sociales. “La inseguridad no puede enfrentarse únicamente con estrategias represivas, sino que exige políticas que atiendan sus causas profundas: desigualdad, exclusión, impunidad, deterioro institucional y ruptura del tejido social” (Reyes-Bazúa & Torres-López 2021:210). Esta afirmación pone en evidencia la necesidad de integrar políticas sociales, educativas, de salud, urbanismo y participación ciudadana en el diseño de estrategias de seguridad.

En segundo lugar, la teoría de la complejidad sugiere que las soluciones deben adaptarse a los contextos específicos, lo que funciona en un municipio puede no ser eficaz en otro, por lo que se requiere una gobernanza multinivel, flexible y basada en diagnósticos locales, como lo señala el informe “Nuevos retos en seguridad y defensa en México” (Coronado & Sierra, 2022), “cada país es soberano en determinar cuáles son las amenazas a su seguridad y, por lo tanto, en asignar nuevas tareas en la materia a los cuerpos e instituciones especializadas” (p. 147). Esta afirmación puede extenderse al nivel subnacional, donde los gobiernos locales deben contar con autonomía, recursos y capacidades para diseñar e implementar estrategias adecuadas a sus realidades.

Finalmente, la perspectiva de la complejidad enfatiza la necesidad de construir políticas colaborativas, donde la ciudadanía no sea vista como receptora pasiva, sino como coautora de las decisiones públicas, la participación ciudadana no sólo aumenta la legitimidad de las políticas, sino que enriquece su diagnóstico, implementación y evaluación. Como expresa Morin, “en un mundo complejo, la democracia no puede limitarse al voto, debe ser también una democracia del conocimiento, del debate, del aprendizaje conjunto” (Morin 2005:28). En este sentido, la política de seguridad debe abrir espacios de deliberación, empoderamiento y corresponsabilidad que fortalezcan el tejido social y la confianza institucional.

En suma, la teoría de la complejidad ofrece un marco potente y necesario para repensar las políticas públicas de seguridad en contextos como el mexicano; su incorporación exige no sólo nuevas metodologías, sino una transformación profunda en las formas de concebir el poder, el conocimiento, la planificación y la acción pública. Implica aceptar la incertidumbre, valorar la diversidad, fomentar la cooperación, y avanzar hacia políticas más integrales, adaptativas y sensibles a las realidades complejas que configuran los problemas públicos contemporáneos.

### 3. De la política de gobierno a la política de Estado en seguridad

El tránsito de una política de gobierno a una política de Estado en materia de seguridad representa una transformación sustancial en la forma de diseñar e implementar estrategias que aborden el fenómeno de la inseguridad desde una perspectiva estructural y no meramente coyuntural. Mientras que las políticas de gobierno tienden a responder a prioridades administrativas y políticas de corto plazo, generalmente vinculadas con intereses partidistas y electorales, las políticas de Estado se fundamentan en una visión de largo alcance, sostenida por amplios consensos sociales y políticos, que trasciende los ciclos gubernamentales y permite la institucionalización de acciones coordinadas, evaluables y multisectoriales.

En este sentido, resulta fundamental subrayar la distinción entre una política pública orientada por el impulso de un gobierno en turno generalmente reactiva, fragmentaria y poco sostenible y aquella concebida como política de Estado, la cual se institucionaliza mediante acuerdos interinstitucionales y marcos normativos que garantizan su continuidad y adaptabilidad ante nuevas circunstancias. Como lo sostiene Roth Deubel (2002:56) “las políticas públicas deben superar su condición de instrumentos ad hoc diseñados desde los centros de poder y convertirse en expresiones de voluntad pública construidas a partir de diagnósticos complejos, participación social e institucionalización de procesos deliberativos”. Esta afirmación pone en evidencia la necesidad de que las decisiones de política en materia de seguridad se desliguen de las agendas gubernamentales particulares, para convertirse en compromisos colectivos sostenidos por la estructura institucional del Estado.

Uno de los problemas recurrentes en la historia reciente de la política de seguridad en México ha sido, precisamente, la inestabilidad en las estrategias adoptadas por los sucesivos gobiernos, las respuestas gubernamentales a la inseguridad han estado marcadas por giros abruptos de enfoque de la militarización a la prevención, y nuevamente a la militarización sin una hoja de ruta articulada con los demás sectores del Estado. Esto se evidencia, por ejemplo, en la administración de Felipe Calderón (2006-2012), cuyo enfoque se centró en una estrategia de confrontación directa con el crimen organizado (Pérez Lara, 2011). Señala al respecto Herrera-Lasso (2022:1): “la estrategia centrada en la guerra contra el narcotráfico y no en la construcción de un esquema integral de seguridad pública; con problemas graves de coordinación interinstitucional [...] construida de arriba hacia abajo, de lo federal a lo municipal, en la que las comunidades tuvieron escasa o nula participación”. Esta lógica vertical y centralista revela un enfoque eminentemente gubernamental, reactivo, poco adaptativo y altamente dependiente de las decisiones del Ejecutivo federal, lo cual impidió su consolidación como política de Estado. Los resultados de esta estrategia no fueron alentadores a pesar del aumento del presupuesto en seguridad pública que casi se triplicó entre 2006 y 2010; de acuerdo al

estudio de Pérez Lara (2014) pasó de 16,616 millones de pesos en el primero de esos años a 43,000 millones en 2010. No obstante los niveles de violencia no disminuyeron; al contrario, “en las 32 entidades federativas se observó un incremento en por lo menos uno de los cinco delitos violentos” (Herrera-Lasso, 2022:2). Esta desarticulación entre gasto público y resultados evidencia la falta de visión sistémica y de una arquitectura institucional que integre las distintas dimensiones del problema.

Una política de Estado en materia de seguridad no puede basarse únicamente en el uso de la fuerza pública o en la persecución penal, debe comprender la inseguridad como un fenómeno multifactorial que requiere una estrategia integral y multisectorial, articulada con sectores como la educación, el desarrollo social, la salud mental, el sistema de justicia y la participación ciudadana. Herrera-Lasso lo advierte con claridad: “solo con un esquema que no disocie las políticas sociales de las políticas de seguridad será posible construir esquemas democráticos de seguridad acordes con las condiciones y las necesidades socioeconómicas del país” (Herrera-Lasso 2022:2). Esta afirmación resulta esencial, pues señala el núcleo de la diferencia entre una política de gobierno centrada en la contención y una política de Estado basada en la prevención y la cohesión social.

El fracaso de las estrategias centradas exclusivamente en el aparato coercitivo se evidencia también en la transición entre los sexenios presidenciales de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. A pesar de que este último impulsó un enfoque más preventivo con la creación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el esfuerzo fue minado por la falta de institucionalización y de coordinación entre niveles de gobierno. Según Hernández (2020), “la falta de resultados evidenció, por un lado, la cooperación de los gobiernos subnacionales en políticas prioritarias del gobierno central [...] y por otro, la poca coordinación de los distintos niveles de gobierno ante la violencia e inseguridad” (p. 44). La ausencia de una estructura formal que vinculara este programa con otros sectores gubernamentales y con los poderes locales convirtió una política con potencial transformador en una acción dispersa y de bajo impacto.

La fragmentación de las políticas públicas de seguridad también se explica por la falta de comprensión de la seguridad como un subsistema dentro del sistema político-administrativo general. La seguridad no puede entenderse como una esfera aislada que depende exclusivamente de los cuerpos policiales o militares. Es, más bien, el resultado de un ecosistema institucional donde interactúan múltiples factores: calidad educativa, niveles de empleo, acceso a servicios de salud mental, confianza en las instituciones de justicia y participación ciudadana en la vida pública. En este sentido, Herrera-Lasso (2022) señala que “el plan de construcción de condiciones de seguridad pública debe incluir acciones y programas de carácter social: atención a jóvenes con escasas oportunidades, violencia intrafamiliar, programas de adicciones, acercamiento entre policías y sus comunidades, construcción de espacios comunitarios, fomento de la cohesión comunitaria” (p. 2).

Estas acciones sólo pueden sostenerse mediante una política de Estado que garantice la permanencia de dichos programas más allá de los ciclos electorales.

Un ejemplo exitoso de política de Estado en materia de seguridad puede encontrarse en los procesos de construcción de políticas de seguridad ciudadana en América Latina que han logrado altos niveles de institucionalización, intersectorialidad y participación ciudadana. En particular, el caso de Bogotá durante las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000 y 2016-2019) constituye un referente paradigmático de cómo la seguridad puede abordarse desde una lógica compleja, integradora y sostenida. En este contexto, se implementaron estrategias integrales de convivencia que incluyeron desde la transformación del espacio urbano hasta innovadoras campañas pedagógicas y culturales, pasando por reformas estructurales en el transporte público, siempre en articulación con la fuerza policial y otras instancias gubernamentales.

El punto de inflexión en esta experiencia no fue simplemente el diseño de políticas específicas, sino la construcción de una visión sistémica de ciudad basada en la cultura ciudadana, la corresponsabilidad y el respeto a la legalidad. Como lo afirma Antanas Mockus, “una política pública de seguridad no puede ser eficaz si no reconoce que la violencia tiene raíces culturales profundas, que deben ser intervenidas mediante pedagogía, simbología y ejemplos desde el gobierno” (Mockus, citado en Ceballos & González 2004: 78). Esta afirmación se tradujo en acciones concretas como la sustitución de policías de tránsito por mimos, el uso de campañas de sensibilización sobre el respeto a las normas y la promoción de un lenguaje común basado en la civilidad. Tales medidas, lejos de ser anecdóticas, respondían a una estrategia deliberada de transformar los marcos normativos informales de la ciudadanía y reforzar el contrato social urbano.

El éxito de estas políticas, sin embargo, no puede entenderse como el resultado de un conjunto de programas aislados, sino como la expresión de una política integral. Tal como lo analizan Dammert y Bailey (2005), lo distintivo de Bogotá fue que “la política de seguridad ciudadana no se limitó a respuestas policiales, sino que se integró con políticas educativas, de salud, urbanísticas y culturales en una lógica de gestión intersectorial” (p. 41). Esta integración permitió no solo la articulación institucional, sino también la sostenibilidad de las medidas más allá de un solo periodo de gobierno. De hecho, varias de las estrategias iniciadas por Mockus fueron continuadas y adaptadas por Peñalosa, y luego retomadas por otras administraciones, lo cual evidencia un proceso de institucionalización paulatina que trasciende la lógica electoral.

Este fenómeno es congruente con los postulados de la teoría de la complejidad aplicada a las políticas públicas, en donde los problemas como la inseguridad requieren respuestas no lineales, adaptativas y capaces de evolucionar en el tiempo. Como señalan Mballa

y González López (2017), “los problemas públicos no encuentran soluciones integrales porque no son analizados desde su complejidad, por lo cual, las políticas resultan fragmentadas y, a veces, inoperantes” (p. 99). En el caso de Bogotá, la adopción de una lógica sistémica que reconoce la multiplicidad de factores involucrados en la seguridad desde la cultura hasta la infraestructura permitió diseñar una respuesta coherente con la naturaleza del problema.

Además, el modelo bogotano enfatizó la participación ciudadana como eje fundamental para construir legitimidad y corresponsabilidad, no se trató solo de informar a la ciudadanía, sino de incorporarla activamente en los procesos de diagnóstico, evaluación y toma de decisiones. Tal como lo describe Cano (2014), “las experiencias de seguridad ciudadana en América Latina han sido exitosas cuando han logrado activar mecanismos de gobernanza urbana que incluyan a organizaciones sociales, académicas y comunitarias en el diseño y monitoreo de las políticas” (p. 103). En Bogotá, esto se expresó en la creación de observatorios ciudadanos, campañas pedagógicas participativas, encuestas periódicas sobre percepción de inseguridad y presupuestos participativos orientados a temas de convivencia y justicia local.

En resumen, el caso de Bogotá ofrece un ejemplo robusto de cómo una política de seguridad puede evolucionar cuando logra articularse con otros sectores, sostenerse en el tiempo más allá de los ciclos electorales y legitimarse a través de la participación activa de la ciudadanía. No es casual que múltiples organismos internacionales, como el PNUD y el BID, hayan reconocido esta experiencia como modelo de buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana. En palabras de Koonings y Kruijt (2007), “Bogotá demostró que no hay necesidad de elegir entre seguridad y democracia, sino que ambas pueden potenciarse mutuamente cuando la gestión pública se orienta por principios de complejidad, inclusión y sostenibilidad” (p. 118).

México requiere avanzar en esa dirección; para ello es imprescindible construir una política que reconozca la seguridad como un bien público compartido, cuya garantía no puede ser monopolizada por una administración ni instrumentalizada políticamente. Como plantean Mballa y González (2017), “las políticas públicas son un conjunto de mecanismos con un alto grado de complejidad, que obedecen a lógicas y racionalidades de los sistemas complejos cuya comprensión es posible mediante un análisis holístico” (p. 99). Solo bajo esta perspectiva puede diseñarse una política de seguridad que no dependa del carisma presidencial, de la coyuntura electoral o del escándalo mediático, sino que responda a una lógica de gobernabilidad democrática, legalidad institucional y justicia social.

El paso de una política de gobierno a una política de Estado en materia de seguridad representa una condición sine qua non para enfrentar con eficacia, legitimidad y soste-

nibilidad los graves problemas de violencia e inseguridad que aquejan a México. Este tránsito exige abandonar la lógica fragmentaria y reactiva que ha caracterizado a muchas de las estrategias adoptadas en el pasado, y avanzar hacia una visión integral, participativa y de largo plazo, sustentada en la institucionalización de procesos, en la articulación multisectorial y en la comprensión sistémica de los problemas públicos. Solo así será posible garantizar que la política de seguridad deje de ser un campo de improvisación sexenal para convertirse en un verdadero pilar del Estado democrático de derecho.

#### **4. Propuesta de lineamientos para una política de Estado en seguridad pública en México**

La instauración de una política de Estado en materia de seguridad pública, entendida como instrumento colectivo cuyos objetivos, métodos y responsabilidades trascienden los ciclos sexenales y los vaivenes partidistas, exige traducir el planteamiento teórico antes expuesto en un entramado coherente de lineamientos operativos que logren articularse en todos los niveles del gobierno y con todos los sectores sociales. Estos lineamientos, lejos de constituir una lista técnica desarticulada, deben leerse como un conjunto de líneas de acción interdependientes que, al interactuar, generen retroalimentaciones virtuosas capaces de aumentar la resiliencia institucional y social frente a la violencia. El punto de partida irrenunciable es asumir que la seguridad no se produce ni se mantiene desde un solo centro de poder, sino que emerge de la coordinación adaptativa de actores que operan en contextos heterogéneos, bajo reglas formales e informales, sujetas a restricciones materiales y simbólicas cambiantes (Covarrubias 2022; Ostrom 2010).

El primer punto para iniciar la construcción de una política de Estado en la materia, es fomentar un modelo de gobernanza que funcione como una red de nodos complementarios entre la Federación, estados, municipios, poderes Legislativo y Judicial, universidades, OSC y sector privado, coordinados mediante tres mecanismos concretos: Mesas Ejecutivas de Seguridad Regional que se reúnan periódicamente para compartir inteligencia y tomar decisiones vinculantes; Plataforma Única de Datos con protocolos de interoperabilidad y ciberseguridad, donde cada actor cargue indicadores de incidencia delictiva, avances operativos y uso de presupuesto; y Fondos Concursables por Desempeño, en los que al menos 30 % de los recursos federales se liberen solo si los gobiernos locales cumplen metas auditadas (reducción de delitos prioritarios, tiempos de respuesta, percepción ciudadana). Así, cada nivel mantiene autonomía táctica y margen presupuestal, pero queda sujeto a objetivos consensuados, verificables y ajustables; la red distribuye riesgos, evita cuellos de botella y genera redundancias que garantizan continuidad operativa aun si un nodo falla.

Como segunda línea de acción, partiría de la construcción de diagnósticos locales participativos condición que cada municipio deberá elaborar, con apoyo metodológico del

Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública y de un Cuerpo de Asesoría Nacional, integrado por académicos y expertos, para generar mapas de riesgo que combinen evidencia cuantitativa de incidencia delictiva con percepciones cualitativas de inseguridad y vulnerabilidad. La validación social de ese diagnóstico garantizará que las prioridades presupuestales obedezcan a problemas sentidos; a su vez, el diálogo sistemático con organizaciones vecinales, colectivos juveniles y víctimas permitirá corregir sesgos técnicos y actualizar continuamente la información (Herrera-Lasso 2021).

Un tercer lineamiento partiría de reconocer la multicausalidad como principio de diseño: cada programa o intervención deberá acreditar, en su lógica de proyecto, cómo aborda al menos tres dimensiones estructurales de la violencia –económica, sociocultural e institucional– y cómo se articula con políticas ajenas al campo tradicional de la seguridad, como salud mental, desarrollo urbano, empleo, movilidad o regeneración de espacios públicos. De esta forma se evita la fragmentación vertical que históricamente ha convertido los esfuerzos preventivos en simples anexos presupuestales y no en motores de cohesión social.

La cuarta línea de acción parte de la necesidad de un régimen especial de coordinación fiscal. El Fondo Nacional de Seguridad Pública transitará de transferencias condicionadas de corto plazo a un esquema plurianual basado en resultados y evaluaciones externas, los municipios y estados accederán a recursos si cumplen metas verificables de reducción de impunidad, consolidación de capacidades policiales civiles y ampliación de programas preventivos con enfoque de derechos humanos. La asignación se ajustará anualmente mediante modelos de riesgo que incorporen variables sociales y resultados de percepción; de este modo, el financiamiento acompaña la complejidad del fenómeno, en vez de castigar a quienes más lo padecen.

En quinto lugar, se debe crear un Laboratorio Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad Pública, como instancia responsable de acompañar todo proyecto cuyo costo supere los cien millones de pesos. Este laboratorio, integrado por universidades públicas y centros de investigación, deberá certificar los protocolos de evaluación de impacto antes de la implementación, emitir dictámenes semestrales sobre avances y recomendar ajustes adaptativos cuando los efectos sean nulos o negativos. Al obligar a las instituciones ejecutoras a someter sus estrategias a verificación continua, se introduce una retroalimentación negativa que disuade prácticas inerciales y promueve ciclos de aprendizaje organizacional (Morin 2005).

El sexto elemento se refiere a la profesionalización policial con enfoque de complejidad, la formación inicial y continua abandonará el paradigma exclusivamente táctico para incorporar competencias en justicia cívica, mediación comunitaria, análisis de datos y ética pública, todo mando operativo deberá acreditar un diplomado en sistemas com-

plejos y gestión de riesgos. Asimismo, se adoptará el principio de carrera civil homologada; ello significa que la movilidad laboral se basará en indicadores de desempeño y certificaciones, no en lealtades políticas, reduciendo con ello la rotación disruptiva asociada a los cambios de gobierno.

En séptimo lugar, la estrategia nacional de inteligencia y análisis de datos criminales migrará hacia modelos predictivos transparentes y auditables; el uso de inteligencia artificial se subordinará a un marco regulatorio de ética algorítmica, garantizando que los sesgos de entrenamiento no perpetúen prácticas discriminatorias; todos los municipios con más de cien mil habitantes contarán con una célula de ciencia de datos capaz de alimentar, en tiempo real, una plataforma interoperable que cruce variables policiales, judiciales, socioeconómicas y de espacio urbano. De esta forma se transitará de intervenciones reactivas a intervenciones proactivas basadas en alertas tempranas y simulaciones de escenarios (Coronado & Sierra 2022).

El octavo lineamiento reconoce la importancia de la justicia restaurativa y la atención integral a víctimas como pilares de legitimidad. En este aspecto sería importante la creación de un Sistema Nacional de Reparación Integral que combine asesoría jurídica gratuita, atención psicológica y programas de reintegración económica financiados con un Fondo de Bienes Decomisados. La idea es quebrar el ciclo de victimización secundaria e incentivar la denuncia; además, la justicia restaurativa crea espacios de mediación que despresurizan el sistema penal y favorecen la reconstrucción del tejido comunitario.

En noveno lugar, se debe impulsar la construcción de entornos urbanos seguros mediante intervenciones de urbanismo y movilidad incluyente. El diseño ambiental se considera aquí un instrumento de prevención: iluminación, tratamiento de lotes baldíos, conectividad peatonal y oferta cultural en espacio público se planificarán mediante proyectos de “microrregeneración” definidos por asambleas de barrio. Se podrán establecer porcentajes mínimos del presupuesto municipal de obra pública destinados a dichas intervenciones, de modo que la infraestructura se alinee con la estrategia de seguridad y no permanezca desconectada de ella.

También se debe fortalecer la rendición de cuentas mediante un sistema nacional de transparencia y datos abiertos en seguridad; todos los contratos, intervenciones, evaluaciones, perfiles de proveedores y mapas de riesgo deberán publicarse en formatos reutilizables, con metadatos estandarizados y paneles interactivos. Es un mecanismo doble: favorece el control social y, al mismo tiempo, suministra insumos para investigaciones académicas que amplían el repertorio de soluciones y permiten detectar externalidades no previstas por las agencias gubernamentales (Reyes-Bazúa & Torres-López 2021).



Además, la corresponsabilidad social se debe afianzar mediante la institucionalización de una Mesa Multiactor de Seguridad y Cohesión Social en cada región metropolitana. Estas mesas, presididas por la autoridad local, pero con voto deliberativo de asociaciones civiles y cámaras empresariales, son el foro permanente para la deliberación, la priorización presupuestal y la supervisión ciudadana de los programas. Su existencia refleja la dimensión recursiva de la complejidad, la política se retroalimenta con las percepciones y necesidades cambiantes de la sociedad, corrigiendo su curso sin necesidad de reformar toda la arquitectura normativa.

El duodécimo punto, propone abandonar la lógica de planes cerrados y asume la gestión adaptativa. Todos los programas se diseñarán con ventanas de revisión periódica, indicadores de resultado y procesos, y umbrales de ajuste predeterminados. Si la evaluación intermedia detecta desviaciones importantes en cualquier indicador clave, la agencia responsable deberá presentar un plan de corrección en no más de treinta días, acompañado de análisis causal y escenarios prospectivos. Este mecanismo institucionaliza la idea de “política viva”, capaz de aprender y de mutar en función de la retroalimentación, evitando inercias burocráticas que prolongan intervenciones ineficaces (Mballa & González 2017).

El décimo tercer lineamiento consagra la centralidad de los derechos humanos y la perspectiva de género como ejes transversales, toda acción, desde los operativos policiales hasta la asignación de obra pública, deberá documentar su impacto diferenciado en mujeres, niñas, comunidades indígenas y personas LGBTIQ+. Se podría establecer un Mecanismo de Revisión de Uso de la Fuerza que integra a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la academia para auditar incidentes, emitir recomendaciones vinculantes y capacitar a los cuerpos de seguridad en protocolos sensibles a la diversidad.

En décimo cuarto lugar, se podrían establecer Polos de Reactivación Productiva y Empleo Juvenil en los 250 municipios con mayor prevalencia de delitos violentos; estos polos funcionarán como plataformas de convergencia entre gobiernos locales, cámaras empresariales y banca de desarrollo para activar obra pública intensiva en mano de obra, programas de aprendizaje dual y microemprendimientos de economía social. El diseño contempla un *Fondo de Contratación Local* que reserve al menos cuarenta por ciento de las plazas para jóvenes de 18 a 29 años, créditos fiscales para las empresas que los capaciten durante seis meses y una ventanilla única de microcréditos con garantía parcial estatal destinada a proyectos de reciclaje, energías limpias y servicios comunitarios. La eficacia del modelo se evaluará periódicamente mediante indicadores de empleo formal neto, reincidencia delictiva en la cohorte beneficiaria y variación en la actividad económica local, integrando la reducción de violencia como criterio de éxito (OCDE, 2024).

En décimo quinto lugar, se plantea la Estrategia Educación-Seguridad 360 grados, orientada a cerrar el triángulo empleo-educación-seguridad mediante la extensión del horario escolar con talleres STEAM (Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics) y habilidades socioemocionales, “Escuelas-Semillero” que ofrezcan certificaciones técnicas aceleradas validadas por instituciones educativas y un sistema de becas-crédito condonables cuyo pago simbólico consista en 120 horas de servicio comunitario en programas de prevención del delito. Las universidades públicas y el sector privado fungirán como mentores y garantes de calidad, mientras que los gobiernos estatales asignarán recursos etiquetados para infraestructura didáctica y conectividad digital. Al vincular la permanencia escolar con oportunidades laborales de alto valor, la estrategia eleva la tasa de retorno educativo, debilita los incentivos que empujan a la juventud hacia economías ilícitas y refuerza el tejido social en los territorios más afectados por la violencia (UNESCO, 2024).

La puesta en marcha de estas líneas de acción demanda un cambio cultural en la administración pública. Se requiere pasar del control jerárquico a la gestión por resultados y de la lógica de secretos a la transparencia proactiva. Resulta crucial que la legislación secundaria defina con precisión los incentivos y sanciones que harán del incumplimiento una excepción y no una norma. En particular, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá reformarse para incorporar obligaciones de evaluación independiente, abrir márgenes de decisión subnacional y crear cláusulas de extinción de dominio social que financien programas de reparación de víctimas sin comprometer recursos fiscales adicionales.

Los lineamientos aquí expuestos no constituyen una varita mágica; son, más bien, reglas de navegación diseñadas para un mar incierto, lo decisivo es la coherencia entre los principios y la operación cotidiana. Si la gobernanza se reduce a un conjunto de convenios simbólicos, si la evaluación independiente se margina cuando resulta incómoda o si la transparencia se sacrifica por eficiencias supuestas, la política de Estado se erosionará y regresaremos al péndulo de improvisaciones sexenales. En cambio, si las autoridades comprenden que la complejidad no es sinónimo de parálisis, sino de responsabilidad compartida y aprendizaje constante, la sociedad mexicana podrá recuperar la confianza en sus instituciones y transformar la seguridad pública en un bien colectivo, producido y protegido por todos.

En síntesis, la política de Estado en seguridad pública que México necesita parte de reconocer la violencia como fenómeno complejo, multicausal y dinámico; coloca la coordinación y la participación ciudadana en el centro de la arquitectura institucional; vincula el financiamiento a evaluaciones de impacto rigurosas; consagra la transparencia y los derechos humanos como principios rectores; e internaliza la inevitabilidad de la incertidumbre mediante mecanismos adaptativos de corrección. Al traducir estos pos-

tulados en lineamientos generales de actuación, se ofrece un bosquejo de cómo podrían los distintos órdenes de gobierno, y la sociedad que los legitima, construir paz sostenible, justicia efectiva y cohesión social en el largo plazo. Sólo en ese horizonte cuando la seguridad deje de definirse por el número de operativos militares y se mida en términos de bienestar, oportunidades y confianza podremos afirmar que la complejidad ha sido comprendida y gobernada en beneficio de la nación.

## 5. Conclusiones

Este documento aporta tres innovaciones decisivas en el debate sobre la seguridad pública en México. La primera es epistemológica, demuestra que la espiral de violencia mexicana no puede describirse como la suma de delitos aislados, sino como la manifestación visible de un sistema social complejo donde interactúan pobreza, exclusión, impunidad y deterioro institucional. Al apoyarse en la teoría general de sistemas de Bertalanffy y en el pensamiento complejo de Morin, la investigación explica por qué las políticas lineales como la militarización o los programas sociales aislados, se estrellan contra dinámicas no-lineales que amplifican efectos imprevistos, se redefinen a nivel local y producen resultados dispares de una región a otra. La cita de Covarrubias sobre la necesidad de “navegar en condiciones de incertidumbre” sintetiza ese hallazgo y fundamenta la conclusión de que la seguridad, en un entorno tan heterogéneo, sólo puede gestionarse mediante ciclos constantes de aprendizaje y ajuste adaptativo.

La segunda contribución es arquitectónica; al trasladar la noción de complejidad a un diseño institucional concreto: propone Mesas Ejecutivas Regionales con poder de decisión, una Plataforma Única de Datos interoperable y Fondos Concursables por Desempeño que liberan recursos federales conforme se cumplan metas auditadas. Estas piezas no son un mero rediseño administrativo; constituyen un ecosistema policéntrico donde cada nodo, Federación, estados, municipios, poderes Legislativo y Judicial, academia, empresas y sociedad civil, mantiene autonomía táctica, pero queda vinculado a un horizonte común medido en indicadores verificables. Tal disposición traduce al terreno operativo el principio de “redundancia funcional” de los sistemas complejos, si un nodo falla, la red conserva capacidad para compensar la disfunción y evitar el colapso. De paso, invierte los viejos incentivos clientelares, los gobernantes dejan de capturar fondos incondicionales y deben acreditar resultados ante un laboratorio de evaluación externo antes de recibir nuevas transferencias.

La tercera innovación reside en la integración transversal de políticas sociales, urbanas y de justicia. Se mostró que la iluminación de calles, la regeneración de lotes baldíos, la ampliación del horario escolar con talleres STEAM o la justicia restaurativa, permiten construir simultáneamente cohesión comunitaria, prevención del delito y reparación de víctimas. Esa sinergia rompe con la “política avioneta” que tradicionalmente sobrevuela

los territorios sin tocar el suelo: ahora los diagnósticos locales participativos, elaborados con colectivos vecinales y víctimas, guían la asignación presupuestal y corrigen los sesgos técnicos durante la ejecución. Al vincular la seguridad con la Educación-Seguridad 360, el documento resta autoridad explicativa a la hoja de delitos policiales y la desplaza hacia indicadores de escolaridad, empleo y salud mental, apuntalando así la tesis de que la violencia es un síntoma de brechas estructurales y no un simple problema de orden público.

Estos aportes estarían incompletos sin la demostración de que la seguridad pública es, efectivamente, un problema complejo. Nuestro documento reconstruye el fracaso de los enfoques lineales mostrando cómo los ciclos presidenciales sexenales privilegian medidas de alto impacto mediático –despliegue militar, fiscalías especializadas, operativos masivos– mientras desatienden las causas profundas que exigen plazos más largos, como el deterioro del tejido comunitario, impunidad cotidiana y precariedad laboral. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, citada en el texto, confirma el desajuste entre la ostentosa presencia policial y la percepción ciudadana de inseguridad, reforzando la idea de que un sistema social puede permanecer inestable incluso cuando se inyectan recursos represivos cada vez mayores. Asimismo, la revisión de literatura sobre multicausalidad –desde Rittel y Webber hasta Herrera-Lasso– subraya que la violencia combina once variables interrelacionadas, ninguna susceptible de “apagarse” mediante una sola política pública.

De ese reconocimiento surge la necesidad de reconfigurar la mirada estatal. El documento exige abandonar la lógica de “un centro de mando” y abrazar la policentría como única forma de gobernar la incertidumbre. Esto supone tres giros paradigmáticos. Primero, sustituir la seguridad entendida como servicio coercitivo por la seguridad concebida como bien público coproducido, donde la ciudadanía deja de ser destinataria y se vuelve coautora de los diagnósticos, la ejecución y la vigilancia. Segundo, pasar del control jerárquico a la gestión por resultados con transparencia total; la apertura de contratos, mapas de riesgo y evaluaciones introduce una presión virtuosa que disuade la improvisación y habilita la corrección temprana de errores. Tercero, institucionalizar la incertidumbre a través de mecanismos de evaluación periódica que obligan a las agencias a ajustar rumbo cuando los indicadores se desvían. La seguridad, en esta nueva óptica, ya no es un producto final ni un paquete de obras: es un proceso de gestión adaptativa sometido a escrutinio público.

Reflexionar sobre la urgencia de este enfoque supone reconocer que la violencia no concede tregua, continuar con la lógica de ciclos cortos y soluciones lineales equivale a repetir, una y otra vez, un experimento fallido mientras se eleva el costo humano y fiscal. La complejidad no es un hallazgo académico accesorio, es la radiografía de un sistema que ha probado ser inmune a la imposición vertical y al voluntarismo político.

Por ello, adoptar la perspectiva compleja no es una opción estética, es la única vía realista para convertir la política de seguridad en política de Estado. El documento aquí presentado no ofrece una varita mágica, pero sí el mapa de un itinerario factible donde la resiliencia institucional, la participación ciudadana y la transparencia constituyen las coordenadas indispensables. En un país donde la violencia erosiona derechos, acorta la esperanza de vida y mina la confianza democrática, aplazar esta transición ya no es una inercia técnica, sino una irresponsabilidad histórica.

## Referencias bibliográficas

**Arias, E., & Barnes, N.** (2017) *Crime and violence in Latin America: Citizen security, democracy, and the state*. New York, Cambridge University Press.

**Banco Mundial** (2023) *Framework for violence prevention and resilience in Latin America and the Caribbean*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org>

**Bayley, D. H., & Rosenbaum, D. P.** (2010) *Police reform in post-conflict and fragile states*. Washington D.C., United States Institute of Peace.

**Bertalanffy, L. vo.** (1981) *Teoría general de los sistemas*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

**Briceño-León, R.** (2019) *Violencia, seguridad y democracia en América Latina*. Bogotá, Siglo Veintiuno Editores.

**Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J.** (1998) *Security: A new framework for analysis*. Boulder, Lynne Rienner.

**Cano, I.** (2014) *Seguridad ciudadana y gobernanza en América Latina: Experiencias locales frente a los desafíos globales*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

**Ceballos, M., & González, L.** (2004) *Cultura ciudadana: El caso de Bogotá*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (2022) *Seguridad ciudadana y derechos humanos: Estándares interamericanos y recomendaciones para los Estados*. CIDH/OEA.

**Coronado Camero, F., & Sierra Gutiérrez, W.** (2022) “Nuevos retos en seguridad y defensa en México”. En T. L. Fonseca-Ortiz & P. A. Sierra-Zamora (eds.), *Guerras irrestricta e híbrida en los desafíos a la seguridad y defensa nacionales* Ciudad de México, Escuela Superior de Guerra, pp.145-162). <https://doi.org/10.25062/9789585377882.08>

**Covarrubias Moreno, O. M.** (2022) “Problemas complejos y políticas públicas: El caso de la epidemia de obesidad en México”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (28), 81-98. <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10886>

**Dammert, L., & Bailey, J.** (2005) *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso: I. Municipalidad de Valparaíso, Red 14, Programa URB-AL (2004) y FLACSO.

**Davis, D. E.** (2020) *The uneasy path to city limits: Urban violence and the state in Mexico*. Oxford U.K., Oxford University Press.

**Falleti, T. G., & Lynch, J. F.** (2009) "Context and causal mechanisms in political analysis". *Comparative Political Studies*, 42(9): 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>

**Goldstein, D. M.** (2018) *Security and democracy: State capacity, criminality, and governance in Latin America*. Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press.

**Hernández, G.** (2020) "La política de seguridad en México entre 2012 y 2018: De la confrontación a la prevención del delito". *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 27(77), 43-60.

**Herrera-Lasso, L. M.** (2021) *Factores que propician la violencia y la inseguridad: Apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México* [Documento de trabajo]. Grupo COPPAN.

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (2023) *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (2024) *Indicadores de incidencia delictiva y homicidios por entidad federativa, 2023*. INEGI.

**Kaldor, M.** (2013) *New and old wars: Organized violence in a global era* (3.<sup>a</sup> ed.). London, Polity Press.

**Koonings, K., & Kruijt, D.** (2007) *Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. London, Zed Books.

**Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.** (2024, 20 de enero) Diario Oficial de la Federación.

**Mballa, L. V., & González López, C.** (2017) "La complejidad de los problemas públicos: Institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública". *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(27), 97-121.

**México Evalúa** (2018) Índice de víctimas visibles e invisibles 2018. <https://www.mexicoevalua.org>

**Mockus, A.** (2015) "Cultura ciudadana y reducción de la violencia: Lecciones de Bogotá". *Revista Colombiana de Sociología*, 38(2), 15-35.

**Morin, E.** (2005) *Introducción al pensamiento complejo* (11.<sup>a</sup> ed.). Gedisa.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]** (2024) *Job creation and local economic development 2024: The geography of generative AI*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/83325127-en> OECD

**Ostrom, E.** (2010) *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems*. Discurso de aceptación del Premio Nobel, 8 de diciembre. <https://www.nobelprize.org>

**Peñalosa, E.** (2003) *El reto de la equidad en la ciudad: Una nueva visión urbana*. Bogotá, Editorial Alfaomega.

**Pérez Lara, J. E.** (2011) La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida? *Espacios Públicos*, 14(30), 211-230. Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67618934014>

**Pérez Lara, J. E.** (2014) Tendencias presupuestarias en el área de seguridad en México, 2006-2010: ¿Hacia la militarización del gasto público? *Revista Reflexiones*, 93(2), 129-142. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72933025010>

**Perrow, C.** (1984) *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. Princeton, NJ: Basic Books.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (2021) *Measuring security and trust: A handbook for designing evidence-based citizen-security policies*. New York, UNDP.

**Reyes-Bazúa, X., & Torres-López, L. R.** (2021) “La política pública de seguridad desde la visión ciudadana”. *Derecho & Opinión Ciudadana*, 5(9), 209-231.

**Rittel, H. W. J., & Webber, M. M.** (2000) “Dilemmas in a general theory of planning”. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. (Trabajo original publicado en 1973)

**Roth Deubel, A. N.** (2002) *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.

**Secretaría de Gobernación** (2014) *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Ciudad de México, Gobierno de México.



**UNESCO** (2024) *Safe to learn and thrive: Ending violence in and through education*. UNESCO Publishing. <https://doi.org/10.54675/LUPY3293>

**Ungar, M.** (2011) “Policing and security in Latin America: A framework for analysis”. *Latin American Politics and Society* 53(4), 1-34.

**Weyland, K.** (2024) *Democracy's resilience to populism's threat*. New York, Cambridge University Press.

**Zepeda, R.** (2021) “Violencia y crimen en la Sierra de Guerrero: Redes de economía ilegal y ausencia del Estado”. *Estudios Sociológicos* 39(115), 547-572.

**Cómo citar este artículo:**

**Pérez Lara, Jorge Enrique, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Alicia Valentina Tolentino Sanjuan** (2025) “Gobernar la complejidad: bases para una política de seguridad de largo plazo en México”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 15 N°29: 65-89