



México Evalúa

CENTRO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS



POLICY
BRIEF

008

Septiembre 2023



Herramientas para lidiar con la extorsión y el cobro de piso en Tijuana: ¿por dónde empezamos?

Este reporte forma parte de una investigación sobre la extorsión y el cobro de piso en Tijuana liderada por México Evalúa, en conjunto con el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE). Desde 2020, nos enfocamos en documentar y medir las particularidades de estos delitos para entender su efecto en la economía tijuana y en la vida cotidiana de quienes más los padecen: los empresarios y comerciantes.

Encontramos que el cobro de piso y la oferta de protección forman parte central en la construcción de un ambiente en el que se desarrollan violencias diversas y escalables. Ante este aparente callejón sin salida, decidimos plantear una propuesta que se decanta por imaginar soluciones posibles.

Así, convencidas de que para incidir en la arena pública se puede actuar desde el sector empresarial y que eso no debe suponer ni el desplazamiento ni el reemplazo de las instituciones del Estado, en esta tercera fase del proyecto diseñamos y pusimos a prueba una caja de herramientas que ofrece una serie de acciones para lidiar con la extorsión y el cobro de piso en Tijuana.

La caja de herramientas está basada en: 1. experiencias de resistencia ante este fenómeno observadas y documentadas en distintas partes del mundo; 2. medidas tomadas por actores locales del sector privado y la sociedad civil relativas tanto a la seguridad pública, como a la victimización por otras violencias, por ejemplo, la de género, y 3. la historia de cómo ha actuado el empresariado tijuanaense ante problemáticas y crisis de inseguridad en su ciudad.



INTRODUCCIÓN

Tijuana, como otras ciudades de México y América Latina, padece un extensivo y enraizado problema de extorsión y cobro de piso. Desde hace casi tres años, México Evalúa y el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE) se han dado a la tarea de documentar detalladamente las dinámicas de estos delitos en la ciudad fronteriza (México Evalúa, 2022). Sin embargo, persiste una pregunta: ¿aún es posible hacer algo frente a ellos o estamos en un callejón sin salida?

En esta entrega proponemos entonces una *caja de herramientas* para lidiar con el problema de la mejor manera posible. Se trata de un ejercicio que si bien no se concibe como una colección de soluciones terminantes, sí muestra vías de salida en el ámbito de lo factible. O más precisamente: no es una lista de buenas intenciones, sino un conjunto de medidas precisas que, de aplicarse correctamente, podrían cambiar la forma en la que empresarias, empresarios y comerciantes de Tijuana enfrentan cotidianamente la extorsión y el cobro de piso.

Antes de presentar detalladamente esta caja de herramientas y de explicar cómo fue construida, conviene recapitular algunos de los hallazgos obtenidos en las etapas anteriores de este proyecto, especialmente lo relativo a qué son y cómo se viven la extorsión y el cobro de piso en “la esquina en donde empieza la Patria”. A partir de ello, será más sencillo comprender qué tipo de herramienta se requiere y quiénes deberían tomar el liderazgo en su implementación.

SOBREVIVIENDO A LA PROTECCIÓN QUE INQUIETA

La extorsión y el cobro de piso son delitos que implican una oferta de *protección que inquieta* (Martínez Trujillo, 2021; México Evalúa, 2022), pues la misma persona –el extorsionador– encarna la amenaza y la fuente de protección, ya sea contra su violencia o la de otros actores: “Si me pagas, ni yo, ni nadie daña tu negocio”. A diferencia de los delitos predatorios –como el robo–, en los que el victimario obtiene una ganancia sin dar nada a cambio, **en la extorsión y el cobro de piso víctima y perpetrador establecen una suerte de intercambio, dinero por protección, aunque se trate de un acuerdo no deseado para las víctimas**. Esto es particularmente visible en el cobro de piso, que entraña además una relación continua, dinámica y de largo plazo entre víctima y victimario (Moncada, 2021; Volkov, 2002). Así, el segundo acude regularmente a recuperar su ‘cuota’, y se asegura de que nadie dañe el negocio del pri-

mero. La extorsión, en cambio, tiene un carácter episódico: ocurre una vez o de manera discontinua.

En cualquier caso, la extorsión y el cobro de piso **son delitos que afectan principalmente (aunque no exclusivamente) a empresarios y comerciantes**. Dada su posición en las cadenas de valor, estos actores tienen lo que un extorsionador busca: pueden generar rentas mayores (en comparación con un asalariado), y requieren protección para la continuidad de su negocio. Debido a que el Estado y sus agentes no proveen adecuadamente este bien público (porque así debería de considerarse), empresarios y comerciantes quedan expuestos a otros oferentes de protección, incluidos los criminales. Por ello, conviene que cualquier propuesta de solución se plantee a partir de las dinámicas de este sector y de las particularidades del delito, que recapitularemos enseguida.

A pesar de que se trata de un delito recurrente, especialmente en ciertas zonas de Tijuana (México Evalúa, 2022), no sabemos con certeza cuántos casos ocurren y en dónde, pues **se tratan como secretos a voces**, rumores que se comparten con la familia o entre vecinos y colegas del sector, pero casi nunca llegan formalmente a oídos de la autoridad. Dada la falta de confianza en las autoridades públicas y la capacidad de los grupos criminales de hacer realidad sus amenazas, **la extorsión es uno de los delitos con mayor cifra negra en el país**. De acuerdo a las encuestas de victimización disponibles¹, en Baja California, 98% de los delitos de extorsión no se denuncian (Envipe, 2022). Así, las cifras de incidencia delictiva que figuran en los registros oficiales dan más cuenta de la excepción (los pocos casos que se denuncian) que de la regla.

La falta de registros, además, se convierte en una puerta de salida muy utilizada por las autoridades, las cuales arguyen que “no es un problema grave, de acuerdo con las cifras”, “el delito va a la baja, según las estadísticas” o “no podemos hacer nada, porque la gente no denuncia”. Más aún, la inacción de los gobiernos y la ausencia de esta problemática en la agenda de algunos representantes gubernamentales no resultan costosas políticamente, porque sólo unos cuantos casos tienen eco en la conversación pública. En ese sentido, **la extorsión y el cobro de piso son delitos invisibles o, más precisamente, invisibilizados**.

Desde luego, ante este panorama, la promoción de la denuncia figuraría como la reacción obvia, pues con ella se disminuiría la cifra negra y se mejorarían, en el camino, los registros de cómo, cuándo, dónde y qué tan frecuentemente ocurren estos delitos. De esta forma estaríamos en mejor

¹ Para una discusión sobre los alcances y límites de las encuestas de victimización en los casos de extorsión y cobro de piso, ver México Evalúa, 2021 y Martínez Trujillo, 2021.



posición para comprometer a la autoridad a asumir este problema en toda su magnitud y, en última instancia, a detonar procesos de procuración e impartición de justicia. No obstante, tratándose de extorsión y cobro de piso, **querer inducir la denuncia por parte de las víctimas siempre ha sido un camino que debe explorarse con cuidado**, y más en los últimos años: según nuestros interlocutores en Tijuana, trabajar codo a codo con la autoridad se ha tornado difícil, pues parece poco dispuesta a ocuparse del problema:



Hay mesas de trabajo con el Ayuntamiento y se dice mucho, parece que se va a lograr mucho, pero realmente no nos pelan... No se aterriza nada, porque ya con las instancias gubernamentales es un tema de voluntad. Querer enfrentar el problema, implica pisar muchos callos, por el nivel de corrupción en el que están las autoridades”²

Y todavía más: las propias víctimas refirieron que ciertos intentos de denuncia no sólo no provocaron acción alguna por parte de la autoridad, sino que también devinieron en amenazas más violentas por parte de los extorsionadores, los cuales se suelen enterar con facilidad de quién acude a las fiscalías y para qué (México Evalúa, 2022). Por otro lado, las limitadas capacidades de investigación por parte de las policías locales hacen que la mayor parte del trabajo de construir un caso jurídicamente sólido recaiga sobre la espalda de la propia víctima, que bastante tiene con las recurrentes visitas del extorsionador.

Por último, y como hemos subrayado en etapas previas del proyecto (Martínez Trujillo, 2022), **la denuncia sólo tiene sentido en estos casos si logra activar una protección estatal más fuerte y eficaz**, capaz de inhibir las exigencias del extorsionador y el cumplimiento de sus amenazas. En suma, mientras las instituciones de seguridad y justicia no tengan la capacidad y probidad necesarias, fomentar la denuncia de estos delitos debe hacerse con precaución y con un acompañamiento responsable.

Cabe resaltar que, a diferencia de otras entidades, el Código Penal de Baja California reconoce el delito de extorsión. Incluso, prevé una modalidad que, si bien no está catalogada como ‘cobro de piso’, sí considera como agravante la exigencia recurrente del pago extorsivo (art. 224, III). Aunque el texto legal es perfectible, se trata de la base legal a partir de la cual, una vez logradas las denuncias, se podrían

plantear estrategias de litigio. En otras palabras, más que impulsar una nueva ley, convendría afinar los mecanismos para hacer valer la actual. Desde luego, para ello no puede perderse de vista la importancia de que las denuncias se realicen en ambientes seguros y acompañados, como hemos apuntado antes.

En todo caso, es necesario plantear mecanismos que permitan conocer con más precisión la frecuencia y las formas en que ocurre la extorsión, y que habiliten caminos factibles para actuar legalmente, sin que esto suponga un peligro mayor u otra fuente de estrés para las víctimas.

Si la denuncia, al menos por ahora, parece una ruta poco accesible para las víctimas de estos delitos, ¿qué otros caminos toman las y los empresarios y comerciantes en Tijuana para lidiar con este problema?

LA RESISTENCIA AL PROCESO DE VICTIMIZACIÓN

En Tijuana, las y los empresarios y comerciantes experimentan procesos de victimización, es decir, están expuestos no a uno, sino a una serie de actos victimizantes y a las consecuencias de éstos (Moncada, 2021). En ese sentido, se trata de **un delito que puede tener diversos efectos en el corto, mediano y largo plazo**. En primer término, estos delitos representan distintos daños patrimoniales que no sólo comprometen las rentas de las víctimas; también provocan el cierre, mudanza o transformación de sus negocios, para hacerlos menos vulnerables. La mudanza es una alternativa, sobre todo, entre empresarios que tienen la posibilidad de migrar a San Diego, algo que no está al alcance de todos los que padecen el problema. Otros, los que se quedan, tienen que incurrir en costos adicionales para aumentar su protección, o bien para explorar una vía jurídica con el fin de aminorar sus pérdidas. De cualquier forma, **el efecto económico es más amplio y diverso que la mera pérdida de dinero**.

Por otra parte, una relación de largo plazo con un protector violento afecta la totalidad de la vida cotidiana de las y los empresarios y comerciantes; **se generan efectos emocionales importantes**, pues el miedo a que se cumpla una amenaza creíble se instala en el día a día de las víctimas. A eso se suma la reticencia que las víctimas tienen de compartir su historia con amigos, vecinos o colegas por temor a que esto suponga un mayor riesgo, lo que alimenta la desconfianza entre las personas y provoca que **la extorsión y el cobro de piso se vivan en solitario** (México Evalúa, 2022).

² Testimonio de un empresario durante un grupo focal con empresarios/as de medianas y grandes empresas obtenido en mayo de 2023.



A pesar de todo lo descrito, las y los empresarios y comerciantes de Tijuana no se han quedado inmóviles. Según hemos documentado a lo largo de tres fases³ del proyecto, las víctimas de extorsión y cobro de piso han puesto en marcha una serie de acciones que, por insuficientes que parezcan, son un punto de partida. Éstas pueden clasificarse en tres grandes grupos: acciones de *self-policing*, de protección selectiva y de protección informal o mediada.

Por *self-policing* entendemos todas aquellas medidas que, de manera individual, toman las y los ciudadanos para modelar sus conductas en espacios públicos y privados, buscando incrementar su seguridad (Müller, 2016). Piénsese, por ejemplo, en la contratación de dispositivos de seguridad privada –alarmas o cámaras de videovigilancia–, y en la estrategia de tener poco efectivo disponible en el punto de venta o de mantener el nombre de la o el dueño del negocio en un bajo perfil. Estas acciones no son muy distintas a las adoptadas por empresarios en otras partes del país, y ante delitos tan diversos como asaltos o secuestros (Envipe, 2022). Sin embargo, y por la naturaleza de los delitos que nos ocupan, medidas como las anteriores resultan poco útiles pues, ante un protector violento, no importa el monto que se tenga disponible en caja: la ‘cuota’ ha de pagarse en los términos que éste haya establecido⁴.

Por otro lado, distintos grupos de empresarios o comerciantes han acudido a formas privadas de protección, ya sea a través de escoltas o de la atención personalizada de agentes o grupos policiales de los tres niveles de gobierno (México Evalúa, 2022 y Martínez Trujillo, 2019). Aunque se trata de una medida efectiva en el corto plazo, esta protección sólo ampara a un grupo reducido de víctimas y, en ese sentido, se trata de una **protección selectiva**. Además, en la medida en que determinados grupos empresariales cuentan con estas formas de protección, las instituciones de seguridad tendrán pocos incentivos para garantizar la protección como un bien público, es decir, disponible para todas y todos los habitantes de la ciudad, y sin que medie remuneración alguna.

Finalmente, **los vínculos personalizados con las autoridades** (la mayor parte de las veces informales y mediados por algunos liderazgos clave de la ciudad) se cuentan como otra forma en que algunos empresarios y comerciantes se allegan protección. Nos referimos a la necesidad de acudir

a la cadena de “alguien que conoce a alguien, que a su vez conoce a alguien que puede ayudar”. Por descontado, esta forma de lidiar con la extorsión y el cobro de piso resulta útil sólo para el pequeño grupo de los que están inmersos en las esferas más cercanas al poder público.

Debemos reiterar que **casi ninguna de estas medidas fomenta el desarrollo de las capacidades institucionales** que, en el largo plazo, permiten que la seguridad sea un bien público garantizado por el Estado para todas y todos los habitantes de la ciudad.

Las medidas colectivas, es decir, que incluyen a todo el sector, y que por lo que hemos constatado deberían constituirse como la opción más efectiva, en realidad son escasas. Primero, porque Tijuana tiene una economía política segmentada (Moncada, 2021)⁵; más que un sector uniforme e integrado, podemos hablar de distintos grupos, con distintos niveles de organización, entre los cuales algunas veces hay tensiones e, incluso, rivalidad. Estos grupos, generalmente, carecen de canales institucionalizados de comunicación con las autoridades públicas, o bien no cubren a todo el sector (Moncada, 2021). **En un panorama segmentado, no sólo el acceso a la protección es desigual; también lo es la distribución de capacidades para incidir en formas de lidiar con el problema.** Es decir, aunque todas y todos los empresarios y comerciantes deberían involucrarse en el desarrollo de estrategias para lidiar con la extorsión, no todos están en condiciones de poner en marcha algunas estrategias, a pesar de que tengan la intención. Por ello, la responsabilidad de articular una respuesta colectiva no debería estar fincada en el grueso del sector, en abstracto, sino en algunos actores que están situados en posiciones estratégicas y que podrían lograr mejores efectos.

En suma, las y los empresarios y comerciantes en Tijuana han lidiado con la extorsión como han podido, con los recursos de los que disponen. Y lo han hecho a través de **medidas individuales o para pequeños grupos, que son difícilmente sostenibles**. Así, alcanzar soluciones que beneficien a todo el sector resulta un reto sustancial.

Ahora bien, Tijuana tiene ya una experiencia que nos permite pensar que es posible lograr un conjunto de acciones coordinadas, que involucren al sector en toda su diversidad y que interpelen e involucren a la autoridad.

³ En la primera fase se realizó una encuesta sobre victimización entre empresarios; en la segunda, se documentaron, a través de una inmersión cualitativa, las dinámicas de extorsión y cobro de piso que aquejan al empresariado y comerciantes en la ciudad. Finalmente, este *policy brief* emana de la tercera fase, enfocada a incidir en la gestión de estos delitos. Los reportes de las dos primeras fases están disponibles en: <https://www.mexicoevalua.org/impuesto-criminal/>

⁴ Para una discusión sobre una de las formas en las que se definen los montos de ‘las cuotas’ en Tijuana, ver México Evalúa, 2022.

⁵ De acuerdo con Moncada (2021), las economías políticas locales pueden dividirse en “atomizadas”, “segmentadas” e “incluyentes”. Éstas permiten explicar si el sector empresarial reacciona de manera colectiva o no ante los escenarios de extorsión.



ROMPER EL MITO DEL CALLEJÓN SIN SALIDA

Para algunas personas, Tijuana es sinónimo de ilegalidad y caos desde su origen. Varios testimonios recopilados en nuestro trabajo de campo refieren que la ciudad tiene un rasgo libertino y conflictivo *“en su ADN... Tijuana nace en los 40, en la Prohibición, entonces la ven como el santuario de la libertad, donde no pasa nada... no hay bronca porque, al cabo, en Tijuana, todo se puede”*⁶.

Desde esta perspectiva, las dinámicas de extorsión y cobro de piso no harían más que sumarse a los males acumulados en el llamado “callejón sin salida”. Sin embargo, la historia da cuenta de momentos en los que los empresarios y comerciantes de Tijuana han demostrado que la ciudad no está condenada a la ilegalidad y la violencia. Conviene recordar un momento emblemático que aún está en la memoria de las y los tijuanaenses: a saber, la crisis de la segunda mitad de la década de 2000.

Alrededor del año 2008, una particular ola de violencia se vivió en la ciudad. Se incrementaron los homicidios (atribuidos generalmente a las organizaciones de tráfico de drogas) y los secuestros. En aquel momento, la violencia rompía el cerco de las zonas de tolerancia o de los barrios más precarizados, alcanzando zonas en las que trabajaban y habitaban algunos empresarios y sus familias. El secuestro se convirtió en un problema para este sector, y aunque un importante número de familias se trasladaron a Estados Unidos (se llegó a hablar de más de 500 [Ordaz, 2008]), un grupo de empresarios se organizó e implementó una serie de medidas para atender la situación: marchas y manifestaciones en espacios públicos, posicionamientos en medios de comunicación a nombre de todo el sector, reuniones con el gobernador y con las autoridades de seguridad de los tres niveles de gobierno, entre otras (Medeiros Passos, 2022).

Aunque se trata de una época que amerita una discusión más amplia, a grandes rasgos de este periodo podemos rescatar al menos **cuatro lecciones o evidencias**: primero, que ante una condición de emergencia que les interpela directamente, las y los empresarios de Tijuana sí logran articularse, organizarse e implementar soluciones colectivas; segundo, que aunque no es un proceso sencillo, un es-

fuerzo colectivo puede provocar que autoridades reacias o evasivas reaccionen favorablemente, se alineen y trabajen por una agenda de seguridad común; tercero, que aunque efectivas, no todas las medidas que se tomaron en aquella época eran deseables: algunas redundaron incluso en abusos policiales y excesos de violencia en barrios marginalizados; cuarto, que de la articulación que se logró hace 15 años quedan algunos trazos –comités, consejos y otros grupos– con actividades importantes que, sin embargo, no tienen ni los alcances, ni los apoyos que llegaron a tener en aquel momento. Es decir, las soluciones no perduran si, una vez atemperada la situación de emergencia, las y los empresarios pierden interés y abandonan las iniciativas que habían impulsado y puesto en marcha.

En sus relatos, **las y los empresarios recuerdan esta época con orgullo y con cierta añoranza**: una de tiempos en los que lograron lo impensable, pues no sólo se atendió la crisis de seguridad, sino que también se mostró que Tijuana no estaba condenada a ser –ni debería considerarse como– una zona de crimen, violencia e ilegalidad.



*Anteriormente había manifestaciones, anteriormente había marchas, pero todo eso se ha perdido. Esas ganas de participación se han perdido”*⁷.



*Nosotros en aquel entonces hicimos una cuestión extrema, porque te estoy diciendo ya un poquito el final feliz de la película y en la película hay muchos momentos difíciles... [los gobernantes] no querían tocar el tema, ni reconocer la dimensión del problema que estábamos sufriendo [...] Nos [dijeron] ‘el problema de la seguridad no es un problema de los empresarios’ y nosotros dijimos ‘tiene usted toda la razón, no es un problema de los empresarios, es un problema de toda la sociedad’. Así como diciendo ‘no se metan’ y pues ¡nos metimos hasta la cocina!”*⁸.

⁶ Testimonio de un empresario durante un grupo focal con empresarios/as de medianas y grandes empresas en mayo de 2023. Expresiones equivalentes aparecieron en el grupo focal realizado el 27 de marzo del 2023 con empresarios y líderes comunitarios de Tijuana.

⁷ Testimonio de un empresario durante un grupo focal con empresarios/as de medianas y grandes empresas en mayo de 2023.

⁸ Testimonio de un empresario con experiencia en la movilización de 2008 en Tijuana, en una entrevista semiestructurada realizada en junio de 2023.



UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LIDIAR CON LA EXTORSIÓN Y EL COBRO DE PISO

Lo aprendido en el recorrido anterior nos permite afirmar que la exploración de vías para enfrentar –que no eliminar– esta problemática desde la posición misma de las y los empresarios y comerciantes de Tijuana es sensato y, aún más, necesario. La búsqueda tiene forma de *caja de herramientas*, cuya construcción contiene elementos que conviene explicitar. Así, este documento se divide en tres partes que, aunque se pueden leer como piezas independientes, son complementarias.

En la primera parte presentamos una serie de **lecciones aprendidas en el diseño e implementación de un prototipo de caja de herramientas**. Aquí detallamos los ajustes y calibraciones hechos a la primera versión de la caja de herramientas, producto de la revisión documental de medidas implementadas contra la extorsión en otras partes del mundo, así como de la puesta en marcha de un amplio conjunto de estrategias de recolección de información cualitativa que incluye entrevistas semiestructuradas, sondeos en punto de afluencia, grupos de enfoque y observaciones sistemáticas no participantes.

Cabe señalar que en el camino entre el diseño y la implementación de la caja de herramientas fue necesario revisar y poner a prueba diversas intuiciones e hipótesis, las cuales exigían distintos métodos de colección y análisis de información. Así, por ejemplo, para examinar las reacciones ante campañas de promoción a la denuncia en casos de extorsión desplegadas en espacios públicos, lo más apropiado fue realizar un sondeo bajo la metodología de *punto de afluencia*. En cambio, para valorar los alcances y límites de la táctica de involucrar a profesionales del derecho o la psicología en un mecanismo de acompañamiento para víctimas de extorsión, lo más adecuado era organizar *grupos de enfoque* con estos perfiles⁹.

En la segunda parte se despliega **la caja de herramientas para lidiar con la extorsión y el cobro de piso en Tijuana**. Ésta se compone de tres herramientas y una estructura que las agrupa y coordina, constituyendo así un **mecanismo completo, factible en el corto plazo y con amplio potencial de crecimiento en el futuro** (Ver Figura 1).

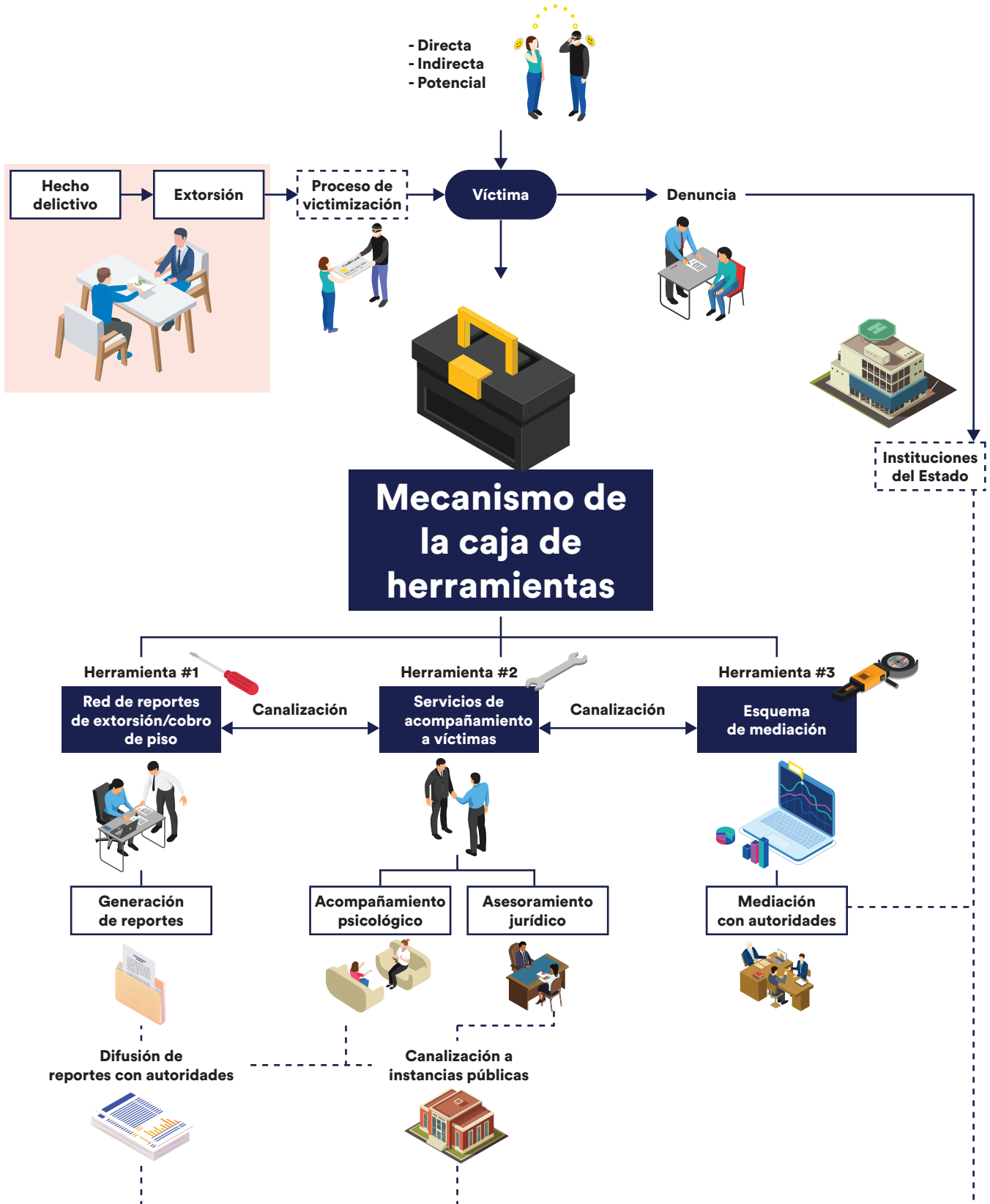
La primera herramienta es lo que hemos llamado una **red de reportes**, la cual busca ofrecer un espacio profesional y responsable para que las víctimas de extorsión y cobro de piso compartan sus historias en un contexto seguro y protegido. Así, se responde a la condición ‘invisible’ de este delito, así como a la virtual condena de las víctimas a vivirlo en solitario. La segunda herramienta son los **servicios de acompañamiento a víctimas**, que descansan en dos pilares: el asesoramiento jurídico y la atención psicológica. Integrado por un equipo de profesionales que operan a través de protocolos y siguiendo estándares internacionales, esta herramienta se ocupa de los efectos no-económicos que estos delitos traen para la vida de las víctimas. La tercera herramienta es el **esquema de mediación con las autoridades**, el cual formaliza, institucionaliza y amplía los canales de comunicación entre las víctimas y la autoridad, a partir de la figura de los mediadores.

Finalmente, en la tercera parte se plantea **una hoja de ruta para atender la extorsión y el cobro de piso en el largo plazo**. A través de un ejercicio de prospectiva, este apartado sienta las bases para ampliar la presente caja de herramientas, dando pistas sobre cómo ampliar los alcances de las herramientas actuales y agregar otras, que se ocupen de otros aspectos del proceso de victimización y que, incluso, vayan más allá de meramente lidiar con el problema. Desde luego, a lo largo de esta sección se toman en cuenta los aspectos a considerar para hacer de la caja de herramientas un mecanismo sostenible en el largo plazo.

Con esta tercera entrega del proyecto *Impuesto criminal* cerramos un ciclo. Esta vez no sólo hemos podido documentar a profundidad las dinámicas de extorsión y cobro de piso en Tijuana. Ahora, también proponemos un camino para ocuparse del problema desde el sector empresarial. Esto, de ninguna manera, pretende relegar o reemplazar al Estado y a sus instituciones; por el contrario, buscamos formas de estimular en el mediano plazo la intervención oportuna y eficiente de las instituciones de seguridad pública. Y, aunque esta herramienta, insistimos, no resuelve el complejo problema de la extorsión, al menos representa una forma concreta, creativa y deseable de poner manos a la obra.

⁹ Estos y otros ejercicios se detallan en la Parte I.

Figura 1. Caja de herramientas para lidiar con la extorsión y el cobro de piso



Fuente: Elaboración propia.

PARTE I. LECCIONES DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LIDIAR CON LA EXTORSIÓN Y EL COBRO DE PISO

En la implementación de un proyecto, siempre hay una brecha entre lo previsto y lo que la realidad termina arrojando. Adaptarse a tal brecha es necesario para alcanzar los objetivos esperados. Si bien cada proyecto se inicia con una revisión documental de lo que se ha hecho en otras latitudes, y se toman en cuenta los pros y contras de replicar esas medidas, nuestra revisión mostró que es más fácil conocer el ‘qué se hizo’ que el ‘cómo se hizo’. Esto es, que los actores o los responsables de las medidas a comparar brindan poca información sobre el camino que siguieron, y en consecuencia la discusión sobre los aprendizajes, los ajustes, los errores y las rutas alternativas tomadas es escasa.

Atentas a esta carencia, y sabiendo que corríamos el riesgo de andar caminos poco fructíferos que seguramente alguien más ya recorrió, decidimos documentar la experiencia de implementación, observando cuidadosamente la brecha entre una herramienta propuesta en el papel y la realidad que Tijuana nos mostraba. Esto nos permitió brindar –además del set de herramientas que pronto conocerán– un conjunto de lecciones y potenciales aprendizajes que serán útiles no sólo en lo relativo con las medidas en contra de la extorsión y el cobro de piso, sino también de cara a otros retos de la seguridad pública en Tijuana y más allá de esta ciudad.

Lección #1. Para atender la extorsión y el cobro de piso es importante renunciar a las soluciones únicas y milagrosas

Como estrategia inicial para el diseño de la caja de herramientas documentamos qué se ha hecho en otras partes del mundo, evaluamos qué ideas eran más adecuadas para Tijuana y, a través de un prototipo, las pusimos a prueba. En ese sentido, no fue necesario inventar el “hilo negro”, sino revisar otros casos y las medidas que han inspirado. Lo primero que esta revisión reveló fue la importancia de renunciar a las ‘balas de plata’: esas medidas únicas que pretenden solucionar de una vez por todas el problema. **No hay, hasta ahora, una medida capaz de acabar con el delito. En todo caso, tiene que plantearse un conjunto de medidas con resultados progresivos.**

Tal revisión de artículos académicos, informes, *policy briefs* y documentos periodísticos nos permitió identificar más de 100 casos y recomendaciones para hacer frente a la extorsión y el cobro de piso. Este conjunto puede clasificarse en cuatro dimensiones, mismas que se ilustran en la Figura #2:

1. **El sector que lidera la iniciativa:** ya sea el público, el privado o las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que bien pueden articularse en estrategias intersectoriales.
2. **La etapa de la victimización en la que se hace la intervención:** prevención del delito, atención tras la extorsión, atención cuando ésta se convierte en cobro de piso, reparación del daño a la víctima, sanción al victimario o su reinserción social.

Figura 2. Casos y recomendaciones de acciones frente a la extorsión



*Las áreas grises tienen como objetivo marcar la diferencia entre casos de estudio y medidas desplegadas, y recomendaciones que aún no se han aplicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión y clasificación de casos y recomendaciones extraídos de la literatura académica, *policy briefs* y artículos de prensa. Esta imagen se desarrolló con el fin de mostrar la variedad de medidas y recomendaciones propuestas para atender la extorsión y el cobro de piso halladas en la literatura y, en ese sentido, tiene más valor ilustrativo que indicativo.



3. **Los tipos de medidas:** desarrollo comunitario, fortalecimiento de las instituciones públicas, *self-policing*, desarticulación y confrontación de grupos criminales.
4. **‘Casos’ o ‘recomendaciones’:** medidas implementadas de las que se extrajeron algunas ideas (casos), frente a sugerencias que no han sido puestas a prueba (recomendaciones). Ver Figura 2.

Mientras que las primeras tres dimensiones muestran la variedad de actores, momentos y estrategias que pueden incluirse en el conjunto de medidas al que hacemos referencia, la última nos recuerda que uno de los factores que, en general, impiden la puesta en marcha de las recomendaciones es que éstas terminan por no corresponderse con las circunstancias para las que se plantearon inicialmente; de aquí la relevancia de hacer ‘medidas a la medida’. Por otro lado, cuando una recomendación no llega a ser puesta en marcha, se entorpece la extracción de mayores aprendizajes.

Lección #2. Ante un Estado de derecho ineficiente, es usual que las medidas deseables se vuelvan poco factibles

Una vez recuperados los casos y las recomendaciones, analizamos su factibilidad, efectividad y deseabilidad para Tijuana. Para la primera característica, calificamos su posible puesta en marcha a partir del diagnóstico realizado en las fases anteriores de este proyecto y, de ser posible, valoramos si esto podía ocurrir en el corto, mediano o largo plazo. Para la segunda, analizamos en qué medida tales estrategias habían logrado reducir la incidencia o los efectos de la extorsión y el cobro de piso. Respecto a la deseabilidad, contemplamos si, más allá de su eficacia, estas soluciones eran compatibles con los valores democráticos y, de no serlo, exploramos los potenciales riesgos de adoptarlas.

Algunos ejemplos de medidas ineficaces fueron las campañas de comunicación (Ver Lección #7) **y los solucionismos tecnológicos**¹⁰. Éstos últimos apuntaban al uso de aplicaciones celulares para las víctimas o bloqueadores de señal para las cárceles, sin adaptar la propuesta a la infraestructura de la que disponen los implementadores o las habilidades digitales de la población objetivo.

Por otro lado, entre las medidas deseables, no todas eran adecuadas para las condiciones actuales de Tijuana. Un ejemplo es la iniciativa *Addiopizzo* en Sicilia, que consistió en la promoción de una cultura antiextorsión a través de la convocatoria de los comerciantes y empresarios locales para que se negaran a pagar el ‘impuesto criminal’. Además, los negocios que participaban en la iniciativa se comprometían a mostrar su resistencia a través de letreros colocados en sus locales, que declaraban su negativa a pagar piso. A cambio, se beneficiaban de algunas medidas de acompañamiento y de la reparación de daños ofrecida por el programa.

Compartimos esta experiencia con nuestros interlocutores en Tijuana. La reacción general fue de rechazo: *“haces eso y el negocio amanece quemado”*; *“aquí son muy tajantes y hay que ser realistas. Así son las reglas”*¹¹. Fue evidente entonces que implementar una medida de este tipo en Tijuana conllevaría riesgos, dada la fragilidad y desconfianza en los canales de cooperación con las autoridades.

Evaluar la deseabilidad de las medidas documentadas en la literatura nos dejó otra lección:

Lección #3. Aunque gocen de popularidad, no todas las recomendaciones que surgen de los afectados y potenciales víctimas son deseables

En la ejecución de programas y proyectos públicos, existe un consenso acerca de la importancia de escuchar las propuestas de los potenciales beneficiarios. Esta noción se basa en la idea de que su experiencia puede llevarlos a plantear soluciones valiosas para sus problemas, y en el principio de que involucrarlos desde el inicio de los proyectos facilita que se apropien de ellos. No obstante, durante el trabajo de campo se mencionaron **tres alternativas para atender la extorsión y el cobro de piso que, tal como nos arrojó la revisión de literatura, no son deseables: los pactos criminales, la contratación de protección privada y el fomento de la mano dura por parte de las autoridades.**

Los pactos con grupos criminales, además de contrarios a la cultura de la legalidad, son inestables a la larga y sus rompimientos provocan brotes violentos. La contratación de seguridad provista por grupos privados no regulados responde más a intenciones de lucro que a la voluntad de resolver los problemas de la seguridad pública. La mano dura –una mezcla de castigos más severos, penas más altas, más cárcel para delitos menores y confrontación con

¹⁰ Concepto acuñado por Morozov (2015) para referirse a la inclinación a buscar soluciones tecnológicas que resultan insuficientes para resolver problemáticas que se originan en aspectos sociales.

¹¹ Testimonios de promotoras comunitarias en un grupo focal realizado en marzo de 2023.



organizaciones criminales— está relacionada con regímenes autoritarios, y tiene una aparente eficacia inicial que desaparece en el largo plazo, atrayendo mayor violencia, debilitando las instituciones del Estado y dejando tras de sí una serie de violaciones de derechos humanos.

Por lo anterior, además de recuperar los puntos de vista de empresarios y comerciantes, para este proyecto fue necesario evaluar con cuidado las propuestas, y discutir si realmente eran efectivas, adecuadas y deseables. Cabe mencionar que **el empresariado logra poner en perspectiva las propuestas indeseables cuando se le plantean los efectos a largo plazo**. Es claro que los integrantes del sector en Tijuana han reflexionado sobre cómo la mano dura conlleva costos que no deberían aceptarse, aunque en apariencia se resuelva el asunto: abusos policiales, violencia contra grupos marginalizados, etc.

Lección #4. Después del gobierno, el empresariado es el sector óptimo para detonar un mecanismo de atención a la extorsión y el cobro de piso

Una pregunta no menor es “¿por qué el sector empresarial debería atender la extorsión y el cobro de piso?”. Desde luego, lo ideal sería que la respuesta viniera de las autoridades públicas; sin embargo, su desatención y la continua amenaza criminal provocan que la promoción de mejoras sociales provenga de diferentes grupos no estatales.

El empresariado es el grupo óptimo para promover medidas ante estos delitos porque, para empezar, son las principales víctimas de este fenómeno. Aunque algunos declaran que “eso únicamente pasa en la Zona Este” o “sólo le pasa a la gente que anda metida en esas cosas” (México Evalúa, 2022), es importante poner a prueba tal percepción de blindaje. Este sesgo puede haber sido desarrollado por quienes gozan de mayores recursos para protegerse, pero la investigación deja ver que **las violencias relacionadas con estos delitos tienen el potencial de alcanzar a todo el sector, independientemente de su ubicación geográfica en la urbe**.

Además, durante nuestra investigación en Tijuana concluimos que hay cinco razones más para considerar al empresariado como el sector idóneo para poner en marcha ciertas medidas:

1. **El empresariado tiene una capacidad de interlocución con el Gobierno de la que carece la mayor parte de la ciudadanía**; de hecho, la literatura muestra que a las autoridades les interesa su opinión, dado su rol en la economía local y su vin-

culación con una amplia gama de grupos sociales (Martínez Trujillo, 2019).

2. En Tijuana, **las y los empresarios gozan de mayor reputación que el sector público y son considerados clave en las dinámicas en la región ‘Cali-Baja’**. Así, por ejemplo, los medios de comunicación suelen prestar atención a sus comunicados y sus posicionamientos públicos tienen eco en la sociedad.
3. **El empresariado y los comerciantes tijuanaenses ya están organizados de manera segmentada**. Lo que falta es lograr una organización más incluyente y movilizarlos para atender esta problemática social.
4. **El empresariado tiene un vasto saber-hacer sobre cómo construir organizaciones**, institucionalizarlas a lo largo del tiempo, evaluar su eficacia y hacer que alcancen sus objetivos y rindan cuentas.
5. **Nuestros interlocutores en todos los sectores indicaron que la idea de que exista una red de empresarios atendiendo el delito de extorsión y cobro de piso les genera una sensación de seguridad**. La ciudadanía declaró que no se sentía suficientemente fuerte como para poder hacer algo ante una amenaza criminal, y que desearía verse acompañada de aquéllos a quienes más afecta el cobro de piso.

Además, algo que evidencia cómo la unión del empresariado y su vinculación con otros sectores logra promover la seguridad es la experiencia del sector en 2008. De hecho, hoy por hoy el empresariado sigue trabajando por su seguridad y la de la ciudadanía en diferentes flancos. A continuación, mostramos las lecciones que el análisis de esas labores nos dejó.

Lección #5. Los consejos, comités y otras organizaciones, desde una posición debilitada, no representan una alternativa para enfrentar la inseguridad que aqueja a la ciudadanía, y de hecho pueden dañar la cohesión dentro del sector privado

Ante la fractura que parece haber entre gobierno, sociedad civil, empresariado y comerciantes, la creación de comités y consejos ciudadanos para plantear y empujar objetivos consensuados es una alternativa muy pertinente. En Tijuana, el empresariado tiene representantes en este tipo de



organismos, algunos incluso creados específicamente para atender asuntos de seguridad. Sin embargo, **la eficacia de estos mecanismos en México ha enfrentado al menos seis retos relevantes, desde su creación y proliferación a principios de los años 80¹²:**

1. **La continuidad de sus operaciones** a través de los cambios de administración pública y de la propia renovación de sus participantes (Ver Lección #14).
2. **Los escenarios en los que las autoridades son poco eficientes**, reacias a cooperar o están, se sospecha, coludidas con organizaciones criminales.
3. **El limitado margen de maniobra**, dadas sus atribuciones legales y sus escasos recursos disponibles, lo que los lleva a dilemas sobre la selección de beneficiarios y de acciones.
4. **La atención equitativa a todos los representantes**, frente a las relaciones personales que pueden privilegiar o excluir a una parte del empresariado.
5. **El beneficio personal** que los representantes pueden obtener de su posición de poder, más allá de lo contemplado en la normatividad.

Cuando un comité no logra superar estos retos, es común que sea percibido como una ‘pantalla’ para beneficiar al Gobierno o “para decir que están haciendo algo”, o que se vuelva un ‘coto de poder’ por el que se compite, acentuando las divisiones en el sector. Esto también sucede en Tijuana; por ello, es importante considerar cómo se podrían mejorar las relaciones con estos órganos y sus dinámicas internas, con el fin de aumentar la cohesión del sector empresarial en la ciudad y de promover sus intereses consensuados en la agenda pública, independientemente de cambios institucionales o los (diversos) niveles de cercanía con y apoyo de la autoridad pública.

Lección #6. Actuar de manera poco estratégica, discontinua o desde entusiasmos efímeros genera mayor hartazgo social y desesperanza

Como ya mencionamos, al recuperar la perspectiva del empresariado sobre cómo se deberían atender la extor-

sión y el cobro de piso, fue común que nuestros interlocutores sugirieran precauciones como no mantener efectivo en las cajas de cobro, instalar cámaras de vigilancia o contratar seguros. En efecto, lo esperable es que en ciudades con altos niveles de inseguridad las personas implementen medidas para prevenir ser víctimas de una larga lista de delitos; acciones más bien genéricas que no terminan por ser adecuadas para lidiar con la amenaza criminal y la oferta de protección relacionada con los delitos que nos ocupan.

Asimismo, si se plantean como *las soluciones en verdad efectivas*, estas medidas pueden terminar abonando la incredulidad y desmotivación que existe en la ciudad en torno al combate a la inseguridad. De hecho, **la creencia común entre nuestros interlocutores de que en Tijuana todo se ha intentado, sin que nada haya tenido éxito, debe considerarse como producto de altibajos históricos.**

Por ejemplo, en medio de la sensación de impotencia ante el clima de inseguridad en la ciudad, muchas víctimas o potenciales víctimas buscan fortalecer su posición ante sus agresores. Esto implica aumentar –“aunque sea un poco”– el control de sus circunstancias, y crear un reconocimiento personal o social sobre lo que significa la agresión. Con este objetivo, es común que muchos actores hayan desplegado medidas sólo “por hacer algo” o “por no quedarnos quietos”. Aunque sí permiten lidiar con tal sensación de impotencia, es común que más tarde estas medidas no alcancen sus objetivos ya que no se plantearon de manera estratégica, y entonces terminen por generar mayor frustración.

Otras dos fuentes que alimentan el hartazgo social en Tijuana son lo que hemos llamado *entusiasmos efímeros* y los esfuerzos discontinuos. Los primeros reflejan la situación en la que un posible aliado se declara dispuesto a colaborar con la medida propuesta, ante el primer contacto de quienes quieren implementar alguna solución; sin embargo, tal entusiasmo no se ve respaldado por acciones concretas o por una colaboración sostenida¹³. Por su parte, los esfuerzos discontinuos son una característica de los proyectos que tuvieron una participación inicial intensa, pero que con el tiempo dejaron de operar por motivos tan variados como la falta de actividad de los integrantes, de colaboración de aliados, de disponibilidad de recursos; una amenaza o represalia criminal –lo que muchos llaman un “estate quieto”–, o la percepción de que lo más difícil había quedado atrás y ya no era tan importante invertir en atender el problema.

¹² Martínez Truillo (2019) documenta que, desde principios de los años 1980, en México proliferaron los consejos y comités en los que el sector empresarial tenía un lugar con voz y voto, y en los que compartían el espacio con diversos actores del sector gubernamental. Más tarde, a los empresarios se sumarían los representantes de la sociedad civil.

¹³ En este proyecto, se identificaron al menos tres factores que explican los *entusiasmos efímeros*: 1. se muestra un compromiso aparente hacia una iniciativa con el único propósito de generar una impresión favorable o sortear la crítica en reuniones, foros, entrevistas o medios de comunicación; 2. tras comenzar, las organizaciones se ven rebasadas en su capacidad de implementación, debido a una carga de trabajo insostenible o la falta de recursos, y 3. los actores involucrados pueden estar más dispuestos a unirse a iniciativas que ya están en marcha que a asumir los costos que tiene ser pioneros.



Por esta razón, **contemplar la sostenibilidad de los programas desde su planteamiento mismo y durante su despliegue es fundamental.** De otra forma, los esfuerzos que no logran sus objetivos terminan por agotar a la ciudadanía, lo que se vuelve un obstáculo para el emprendimiento de nuevas medidas, y minan la esperanza de la población en un futuro más seguro.

Lección #7. Cualquier campaña de comunicación es un elemento complementario, y no una medida para atender las consecuencias de la extorsión y el cobro de piso

Además del fomento de las denuncias mediante publicidad, una propuesta que surgió del empresariado tijuano fue la de generar una campaña de comunicación dirigida a las autoridades públicas, con el objetivo de aumentar los costos de no atender los delitos que aquí abordamos, bajo la premisa de que se sentirían presionados a actuar para evitar pérdida de votos, popularidad o reputación.

Aunque la revisión documental ya nos señaló que su eficacia era dudosa, exploramos la opción de plantear una campaña de comunicación con ese y otros tres objetivos que aparecieron durante la investigación: promover la denuncia, concientizar a la población sobre las características de la extorsión y el cobro de piso en Tijuana, y promover la resistencia colectiva ante organizaciones criminales.

Además de las implicaciones de promover la denuncia que repasamos en la introducción, los grupos de enfoque en los que se discutió el posible diseño de una campaña¹⁴ revelaron que su planteamiento era problemático, por los siguientes motivos:

- Cuando se propuso que el objetivo de una campaña podría ser empujar a las autoridades a atender este delito, surgió la percepción común de que se trataba de “politiquería”, de “asuntos partidistas”, y que era un desperdicio de recursos.
- Cuando se buscó concientizar sobre las formas en las que ocurría la extorsión y el cobro de piso a partir de los hallazgos de la fase anterior del proyecto, las reacciones fueron de ansiedad y preocupación, lo que se traducía en un aumento de la percepción de inseguridad de los espectadores.
- Una frase repetida durante nuestras interacciones en Tijuana fue “el crimen organizado está mejor or-

ganizado que nosotros”, por lo que se puso sobre la mesa la posibilidad de llamar a la movilización colectiva a través de frases como “más organizados que el crimen organizado”. Las reacciones a estas proposiciones fueron adversas, pues se interpretaba que se les estaba igualando con el mundo criminal, como si estuvieran organizados con los mismos medios y objetivos.

- Otras frases que aludieron de manera explícita a las organizaciones criminales, como “juntos frente al crimen organizado”, causaron también angustia o inquietud, al ser vistos como una provocación a las organizaciones criminales, y un ‘llamado’, por tanto, a sus represalias violentas.

Por otro lado, estas percepciones negativas disminuyeron cuando se ofreció una alternativa de acción o atención en caso de ser víctima de los delitos –incluidos los números de atención telefónica–, lo que nos hizo inferir que **la falta de efectividad que parecían tener las campañas de comunicación se debía a que no estaban acompañadas de otras medidas.**

Para respaldar esta hipótesis, analizamos dos campañas de comunicación que se desplegaron en Tijuana durante la realización de nuestro estudio. Estas campañas buscaban fomentar servicios para víctimas de distintos delitos, incluida la extorsión. A continuación, sus características generales:

- En ambas campañas figuraban como responsables comités y consejos que caracterizamos anteriormente; uno local y otro con operación a nivel nacional, ubicado fuera de Baja California.
- Ambas campañas incluían un número de contacto para asistencia a víctimas.
- La organización local tenía como objetivo distribuir sus carteles en áreas específicas de la ciudad.
- La organización externa a Tijuana colocó su material en lugares transitados dentro de la ciudad.

En primer lugar, evaluamos las reacciones provocadas por las imágenes utilizadas en las campañas. En el caso de la campaña local¹⁵, que alentaba la denuncia de casos de extorsión llamando al 089, el público objetivo expresó de manera recurrente que no realizarían la llamada, debido a que no confiaban en que su información fuera debidamente resguardada, y a la percepción de que el mecanismo era ineficaz (“No va a servir de nada”). En relación con la segun-

¹⁴ Grupos de enfoque realizados: 27 y 28 de marzo de 2023, con empresarios y líderes comunitarios; y 17 de abril de 2023 con estudiantes de negocios de último semestre y con experiencia en el sector privado.

¹⁵ El estudio se realizó entre el 1 y el 4 de marzo de 2023 a través de entrevistas con pauta semiestructurada. Detalles disponibles en el Anexo 3. Apuntes metodológicos.



da campaña¹⁶, que mostraba la imagen de una operadora telefónica y mencionaba explícitamente la atención para depresión, violencia intrafamiliar y extorsión, surgieron tres reacciones principales: 1. algunos no prestaban atención al anuncio; 2. otros confundían el servicio con la oferta de empleo en un centro de atención telefónica (*call center*), y 3. algunos más considerarían llamar para reportar casos de depresión, pero no para casos de extorsión.

A partir de estos hallazgos, se destacan las siguientes áreas de mejora, para ser contempladas en futuras estrategias de comunicación que busquen promover medidas para atender víctimas de extorsión y cobro de piso en Tijuana:

1. **Construcción de confianza:** las campañas de comunicación deben garantizar la seguridad de los datos y mostrar cómo la acción propuesta puede marcar una diferencia concreta que beneficie a las víctimas.
2. **Claridad del mensaje:** las campañas de comunicación necesitan transmitir mensajes claros y atractivos, y diferenciar claramente el servicio ofrecido, para evitar malentendidos.
3. **Diferenciación del mensaje:** la consideración de llamar para reportar casos de depresión, pero no para casos de extorsión, indica que la efectividad de las campañas puede variar dependiendo de la causa específica. Por lo tanto, las estrategias deben adaptarse a las particularidades de cada problema y público objetivo.

Una variable sobre la que no obtuvimos resultados concluyentes fue si los tijuaneños valoraban más que las campañas provinieran de actores locales que de otras partes de México. Y es que, algunos lo consideraron una ventaja y una manera de estar más protegidos, pero para otros la localización de los que lanzan la campaña les resultó irrelevante. Ahora bien, la participación de agencias estadounidenses en estas campañas sí fue valorada positivamente, como también lo fue la participación de estos actores en el emprendimiento de otros proyectos en pro de la seguridad para Tijuana.

Lección #8. La visibilización del delito y la colectivización para resistir a la extorsión y el cobro de piso son el primer paso para atender el problema en Tijuana

Además de las lecciones extraídas de los esfuerzos que ya se llevan a cabo en Tijuana, la revisión detallada de casos y recomendaciones también nos permitió rescatar tres aprendizajes

de poblaciones donde la invisibilidad de la extorsión y el cobro de piso, y la poca atención a sus víctimas, eran un problema:

- **En situaciones donde modificar el comportamiento de las organizaciones criminales está fuera del margen de maniobra legal, la segunda opción es fortalecer la posición de las víctimas.** En otras palabras, proporcionarles recursos, apoyo y herramientas que les permitan recuperarse, enfrentar o superar lo que han experimentado.
- Generar información y datos de los delitos invisibilizados es un primer paso para promover en la agenda pública los problemas de una población.
- La organización colectiva con apuestas a mediano y largo plazo tiene resultados más sostenibles que las apuestas a corto plazo.

Estos puntos fueron clave para el diseño de la primera versión de la caja de herramientas, que incluía un módulo empresarial de recuperación de reportes de extorsión y cobro de piso, así como la provisión de asesoría jurídica y primeros auxilios psicológicos para la atención a víctimas. El primero tenía el fin de atender la condición de invisibilidad de los delitos, mientras que los segundos buscaban disminuir la vivencia solitaria de las víctimas; ambos a través de protocolos de confidencialidad y una estandarización que permitiera que el servicio pudiera ser aprovechado por cualquiera que lo solicitara, y no solamente a través de vínculos personales. Como se señala en las siguientes lecciones, esta propuesta inicial se fue modificando debido a una serie de aprendizajes asociados a la implementación, aunque la esencia de recabar información mediante reportes, junto con la atención a víctimas, se mantuvo.

Lección #9. Al margen de la protección legal, los programas en pro de la seguridad deben ofrecer otros incentivos materiales o simbólicos si lo que quieren es atraer participantes

La propuesta inicial del *módulo de reportes* se basó en la idea de que alentar a las víctimas a compartir sus relatos de manera anónima podía contribuir a visibilizar el delito y generar conciencia entre la ciudadanía y autoridades en torno a los desafíos de la extorsión y el cobro de piso. No obstante, esta propuesta se transformó a partir de la retroalimentación de las y los empresarios y comerciantes, a quienes consultamos en una serie de reuniones en las que les presentamos la caja de herramientas y escuchamos y documentamos sus reacciones.

¹⁶ El estudio se realizó entre el 22 y 23 de mayo de 2023 a través de un sondeo bajo la metodología de punto de afluencia. Detalles disponibles en el Anexo 3. Apuntes Metodológicos.



En primer término, algunos de los interlocutores señalaron que instalar un módulo físico parecía peligroso, pues se podría convertir en un punto vigilado por actores criminales o vinculados al crimen, como llega a percibirse ya al Ministerio Público local. Para atender esto, se contempló llevar el registro de reportes a través de herramientas tecnológicas –una *app* para el celular, un sitio web o un *bot* para servicios de mensajería–. No obstante, hicieron hincapié en que estas soluciones tecnológicas fueron fuente de experiencias negativas, tanto por no contar con las habilidades digitales necesarias como porque no lograban activar la atención oportuna de las autoridades y eventualmente caían en desuso¹⁷.

Como opción intermedia, se exploró la idea de un centro de atención telefónica (*call center*), la cual resultó más atractiva, ya que podía inspirar seguridad a las víctimas que preferían no asistir presencialmente, y porque la interacción con una voz humana generaría una sensación de acompañamiento y proximidad. Llegados a este momento, había un último asunto por resolver: ¿qué incentivo tendrían las víctimas para hacer uso de este servicio, si el reporte en sí mismo no significaba iniciar una carpeta de investigación? ¿Qué recibirían a cambio de participar?

Cuando les preguntamos a los potenciales usuarios qué sería lo primero que esperarían de una caja de herramientas, la respuesta unánime era “protección”¹⁸. No obstante, al aclarar que de momento esa condición aún no se podía garantizar, de todas formas compartían sus experiencias sobre la extorsión y el cobro de piso “por si en algo ayuda [que se sepa]”.

La anterior expresión reconocía el valor de los avances en la atención de los delitos, incluso si no se podía asegurar una solución definitiva. Como ya planteamos, **las víctimas buscan resignificar sus experiencias. Ante esto, la pregunta de “¿qué gano yo?” se transforma en un “¿qué apporto yo?”** o en “¿qué valor podemos obtener todos de una situación dramática, terrible de algunos?”. De hecho, este interés en compartir sus historias tras discutir las complejidades de la atención a la extorsión y el cobro de piso es consistente con la pérdida de interés que muchos expresaron cuando se les presentaban propuestas en pro de la seguridad que consideraron ingenuas.

En ese sentido, advertimos que **hay un sector de la ciudadanía que, tras una explicación puntual, podía com-**

prender las dificultades de plantear algo como “terminar con el delito”, y que encontraba valor en el mero hecho de contar su experiencia “por si en algo ayuda” a avanzar hacia un ambiente de seguridad. Ahora bien, esto tiene dos condiciones clave: la confianza y los bajos costos para quienes hacen un reporte. En las siguientes dos lecciones exploraremos por qué son relevantes estos aspectos, y cómo buscamos incorporarlos en la propuesta final.

Lección #10. La confianza y el anonimato pueden utilizarse estratégicamente para sortear los altos niveles de suspicacia entre las y los empresarios y comerciantes en Tijuana

En etapas anteriores del proyecto de investigación ya habíamos documentado que, a pesar de tratarse de un delito que se vive en solitario, algunas víctimas compartían su experiencia como un secreto a voces, sólo a quienes tenían más confianza (México Evalúa, 2022).

A sabiendas de la existencia de estos lazos de confianza, probamos una alternativa a la idea inicial del módulo de reportes: que las y los empresarios fueran vehículo de atracción de reportes. Así, planteamos una *red de recuperación de reportes* que, mediante un promotor local, invitó a distintos empresarios y líderes comunitarios a triangular casos de extorsión y cobro de piso entre las víctimas y los capturistas de una base de datos. En el ejercicio piloto de esta estrategia se recuperaron 16 reportes en 80 días, con un único promotor invitando a cinco personas por semana a sumarse a la red de manera anónima¹⁹.

Los participantes de la red tenían la característica de ser *gatekeepers*: individuos que permiten a actores desconocidos –los operadores– vincularse con la población objetivo –las víctimas– a partir de la confianza que ambos tienen en estos intermediarios. El promotor mencionado no pertenecía al sector empresarial, sino a la sociedad civil. Este hecho es relevante, pues la investigación indicó que **la confianza a la que constantemente hacían referencia las y los empresarios tiene como componentes una reputación basada en la efectividad para cumplir objetivos, el apego a la moral del sector y la expresión de empatía ante los procesos de victimización.**

¹⁷ Un ejemplo de esto son los botones de pánico que se instalaban en los negocios. Sus usuarios declararon que la policía devolvía la llamada para preguntar si se había marcado por error o si efectivamente se trataba de una emergencia, evitando así que la protección se diera en el momento de mayor urgencia (grupo de enfoque realizado en marzo de 2023 con empresarios y líderes comunitarios en Tijuana). Otro ejemplo son las *apps* para celular para hacer denuncias violencia doméstica y solicitar una intervención en crisis. La operadora de un servicio para atención a víctimas declaró que “a una usuaria la golpearon con el mismo celular con el que supuestamente iba a pedir ayuda” (entrevista semiestructurada realizada el 31 de enero de 2023 con una operadora de servicios de atención a víctimas en Tijuana).

¹⁸ Grupos de enfoque realizados de manera presencial en Tijuana el 27 y 28 de marzo, 17 de abril y 15 de mayo del 2023 con empresarios, comerciantes y empleados del sector lucrativo.

¹⁹ De entre las y los invitados, sólo un par de ellos no aceptaron por motivos directamente relacionados con lo que se señala en la Lección #6.

Lección #11. Ante los obstáculos para posicionar la extorsión y el cobro de piso en la agenda pública, es indispensable generar un ‘empresariado de la causa’

Otra premisa en la concepción de la red de recuperación de reportes fue que los actores que persiguen objetivos *similares* deben establecer comunicación como primer requisito para establecer objetivos *colectivos*. No obstante, en Tijuana esta comunicación comprehensiva no había aparecido, debido al menos a tres condiciones:

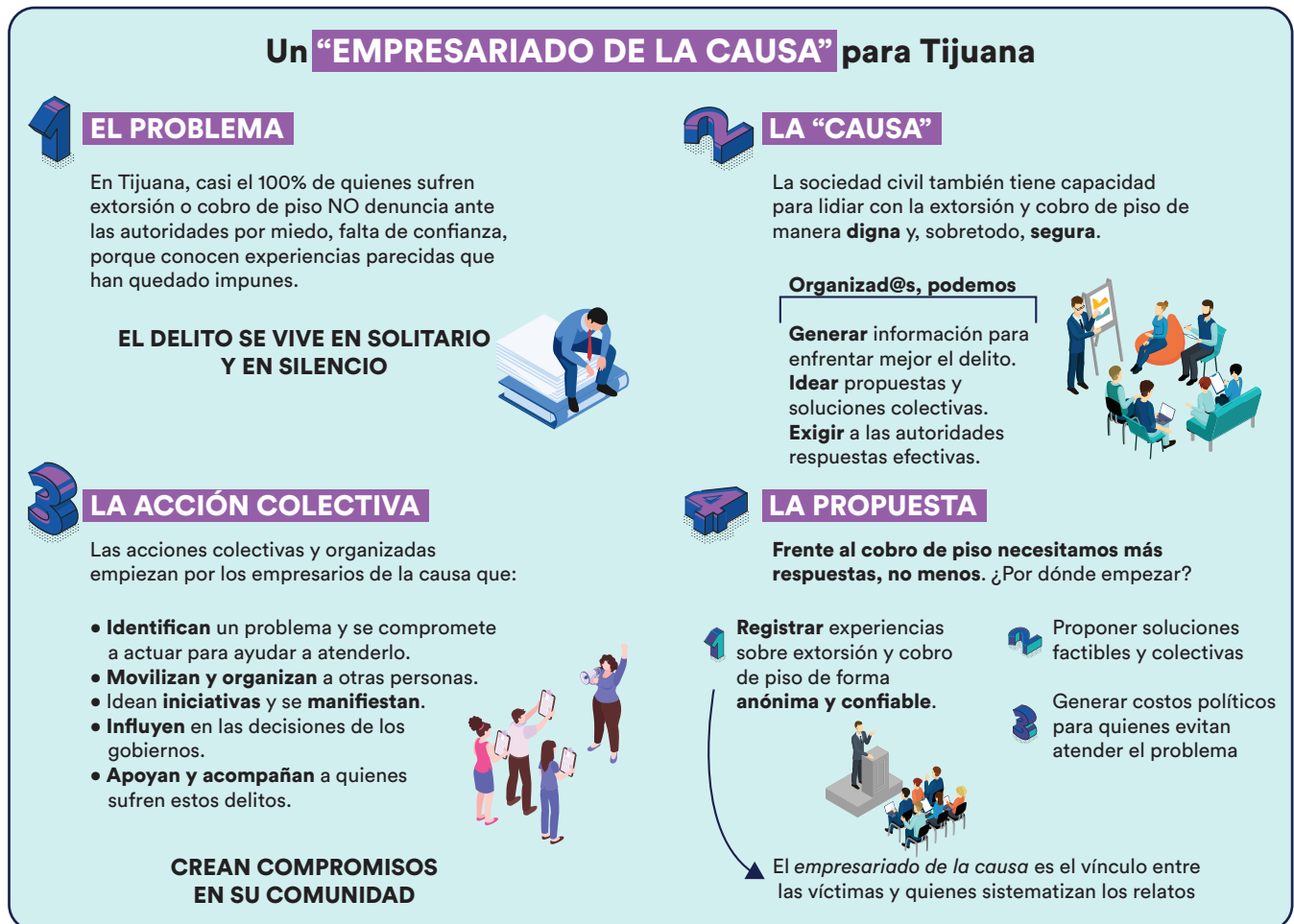
1. El miedo a las represalias criminales.
2. El mutismo como precaución ante la sospecha de que quien te escucha está vinculado con organizaciones criminales.
3. Las tensiones políticas dentro y fuera de las organizaciones empresariales.

Si bien para sortear estos retos se decidió que los participantes en la red no deberían conocerse entre sí, también se planteó que los invitados deberían tener una aptitud particular para hacer frente a estas dificultades: ser *empresarios de la causa*. Según Lacoumes y LeGalès (2012), **los empresarios de la causa son actores no gubernamentales comprometidos en participar de la solución de problemas y con capacidad de movilizar a otras personas, asumiendo los costos iniciales de tal movilización.**

Cabe recalcar que este grupo no es denominado como ‘empresariado’ por su participación en actividades empresariales, sino por su disposición a *emprender acciones* capaces de hacer que los actores políticos incluyan en sus agendas problemas sociales que antes habían ignorado.

Además, este concepto contempla que no hace falta convencer a todas y todos los empresarios, basta con que una parte del sector se involucre. Esto es importante sobre todo si consideramos que no se debe generalizar la responsabilidad dentro del sector privado, puesto que, como he-

Figura 3. ¿Qué es el empresariado de la causa?



Fuente: Elaboración propia. La imagen sintetiza la propuesta para formar parte del *empresariado de la causa* que se presentó en reuniones, o en encuentros uno a uno con empresarios, comerciantes y ciudadanos activos en la sociedad civil de Tijuana. Esta imagen fue incluida en mensajes de texto como parte de la invitación a personas con las que ya se tenía una relación previa.



mos señalado, en su diversidad hay organizaciones con un margen de acción menor, y otras que podrían llevar a cabo diversas actividades, sin incurrir en tantos costos.

Al final, la noción de ‘empresariado de la causa’ tomó un rol crucial en la definición de la red de recuperación de reportes, y sirvió para invitar a empresarios y comerciantes a formar parte de la red y, así, facilitar el contacto de las víctimas, las cuales comparten sus reportes con los capturistas de la base de datos (Ver Figura 3).

Lección #12. Mejorar la estrategias para resistir la extorsión y el cobro de piso en Tijuana implica entender sus costos para el empresariado

Una vez desplegado el ejercicio piloto, se buscó reestructurar el resto de la caja de herramientas, mediante entrevistas y grupos de enfoque. El contacto constante con el empresariado dejó ver que existía una serie de inquietudes que se repetían cada vez que se ponía sobre la mesa la posibilidad de desplegar medidas para atender la extorsión y el cobro de piso desde el sector privado. Ante ello, se tomaron dos consideraciones clave al momento de presentar el proyecto.

1. **Evitar revictimizar o culpar al empresariado por su reacción ante la amenaza criminal.** Como ya hemos explicado, detectar las áreas de oportunidad de las estrategias que ya ejecuta el empresariado para lidiar con la inseguridad es un paso relevante en el camino para mejorar estas medidas y sus alcances, e indispensable para ofrecer a los empresarios pistas que les permitan refrendar estas acciones o modificarlas. De ninguna manera esta revisión supone criticar las acciones o señalar que la victimización que sufren es, de alguna forma, su responsabilidad.
2. **Cuidar que la implementación de la caja de herramientas no se perciba como un ‘tercer impuesto’.** El sector empresarial suele percibir el pago de impuestos al erario como una obligación inútil, ya que no se traduce en seguridad (se trata del ‘primer impuesto’). A éste se puede sumar el pago a extorsionadores y las inversiones que una parte del sector hace en seguridad privada o en proyectos sociales relacionados con seguridad (el ‘segundo impuesto’). Esta situación ya es costosa para el empresariado, por lo que emprender nuevas medidas puede ser percibido como el intento de implantar un ‘tercer impuesto’. Ante este escenario de poca ganancia en el corto plazo, es importante concebir los beneficios de la caja de herramientas y otras medidas deseables como productos intangibles –visibilidad del delito, aten-

ción a víctimas, promoción de la unión del empresariado–, en los que vale la pena invertir recursos, y que a la larga permitirían disminuir los costos asociados a mantener la situación actual.

Lección #13. El ‘complejo del héroe’ estorba a la hora de explorar alternativas deseables y estratégicas

Al socializar la caja de herramientas, encontramos que uno de los obstáculos que podrían inhibir su adopción era el ‘complejo del héroe’. Así llamamos a un rasgo en empresarios y comerciantes que, en su discurso, apelan a la valentía y al enfrentamiento frontal contra las organizaciones criminales. Algunas expresiones relacionadas con él son “no hay que tener miedo”, “son sólo eso, amenazas” o “hay que ponernos los pantalones”. No obstante, esta postura puede resultar contraproducente.

Primero, se trata de un discurso que no incorpora acciones concretas. Y aunque su aparente fuerza puede posicionar a estos actores en la opinión pública o ayudar a sortear los focos mediáticos, recordemos que la respuesta óptima al “¿qué deberíamos hacer?” siempre supone plantear medidas específicas.

Además, el complejo del héroe invalida el justificado miedo de la ciudadanía, particularmente de aquéllos que ya han sido víctimas de delitos. Cuando las víctimas contestan “yo sí tengo miedo”, muestran que las invitaciones a la valentía niegan la respuesta emocional esperada ante la amenaza. Para quienes sufren el cobro de piso o se perciben como posibles afectados, este miedo es incluso un mecanismo de adaptación, ya que la experiencia indica que existe la posibilidad de que la amenaza criminal sí se cumpla.

Finalmente, aunque es posible que las personas con este rasgo, en efecto, no tengan miedo a ser vocales y públicas con sus exigencias frente a burócratas y políticos, hay poca reflexión sobre las reacciones de las organizaciones criminales que esas declaraciones puedan generar o no.

Lección #14. La hiperpersonalización de las organizaciones empresariales y de comerciantes debilitan la sostenibilidad de sus proyectos de seguridad en el mediano y largo plazo

Una última idea para la caja de herramientas que surgió de las y los empresarios y comerciantes fue la de buscar que los mecanismos de atención a víctimas estuvieran ligados a una organización o a una persona en particular; es decir, que la estrategia tuviera el sello de una institución o de un líder específico en el sector.



Aunque esto puede ser una medida que disminuya los costos de poner en marcha la herramienta (pues ciertas organizaciones ya cuentan la capacidad organizacional y la experiencia para apoyar a víctimas), es importante considerar que en México es muy común que las buenas iniciativas desde la sociedad civil no estén asociadas con las instituciones, sino con los individuos que las encabezan y que, cuando estas personas se separan de este trabajo o hay transiciones administrativas, suelen desaparecer también los resultados, la experiencia y la reputación relacionados con el proyecto. De la misma forma, esta personalización suele hacer que las operaciones dejen fuera a los sectores con los que menos vinculación o afinidad tienen los líderes.

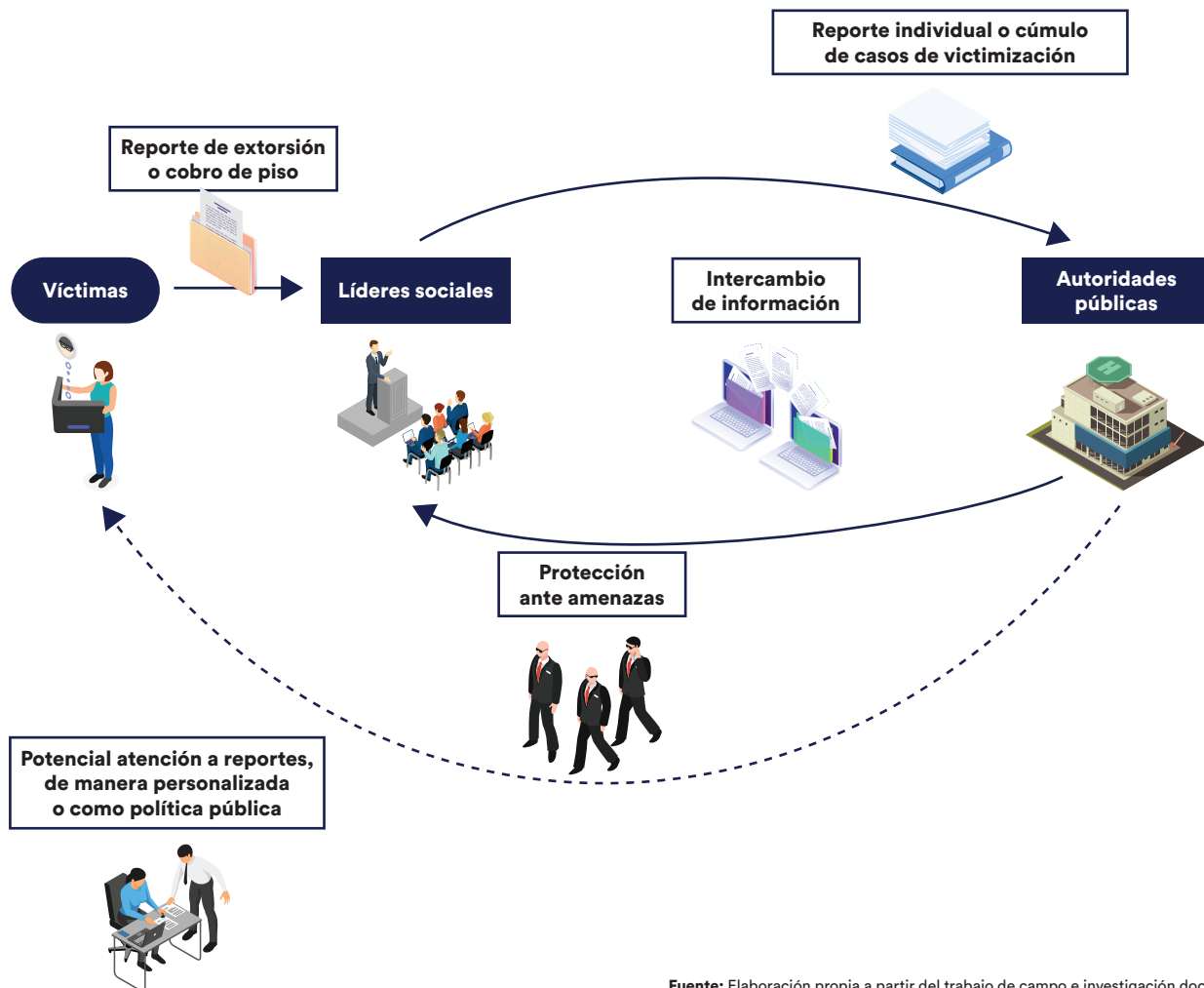
Es cierto que las organizaciones están hechas de personas, pero su institucionalización implica que estas entidades tengan la suficiente independencia de sus líderes temporales como para cumplir con sus responsabilidades y alcanzar sus objetivos a lo largo de diferentes administraciones y liderazgos específicos. Esto es particularmente difícil en

organizaciones que no cuentan con mecanismos de control interno y rendición de cuentas capaces de mantener la confianza del sector empresarial; esto es, en organizaciones que no transparentan por completo cómo y en qué medida se promueven los intereses en común.

Lección #15. La colectivización de la resistencia a la extorsión y cobro de piso en Tijuana puede ampliar la protección del gremio y diluir la protección selectiva, sin desproteger a sus beneficiarios iniciales

En medio de los esfuerzos de implementación, un hallazgo destacable de la inmersión en campo²⁰ fue que algunas víctimas que no tenían vínculos directos con las autoridades, ni confianza en funcionarios de las instituciones de justicia, de todas formas encontraban alternativas para que sus casos fueran atendidos y obtener algún tipo de protección del Estado.

Figura 4. Mediación para activar la protección del Estado para víctimas



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo e investigación documental.

²⁰ Visitas de campo a Tijuana realizadas la cuarta semana de enero y marzo, y en la tercera semana de abril y mayo de 2023.

Estas víctimas en ocasiones lograban ser protegidas gracias a la participación de intermediarios que tenían contacto con funcionarios públicos y, al mismo tiempo, acceso a información valiosa para ellos, obtenida a partir de su experiencia como líderes sociales, activistas o comunicadores. Además, estos mediadores eran accesibles y vistos con confianza por las víctimas y sus comunidades.

La eficacia de esta estrategia radica en las características de la relación entre mediadores y autoridades públicas, ya sea federales, estatales o locales, marcada por el intercambio continuo de información como recurso estratégico para la administración de actividades de procuración de justicia por parte de las autoridades, y para la labor de promoción de derechos políticos y sociales de los mediadores. Desde luego, un elemento central en esta relación es que los mediadores recibían protección, al menos parcial, por parte de sus contactos en las agencias de seguridad públicas.

Aunque este vínculo interdependiente entre las autoridades gubernamentales y líderes sociales no garantizaba la resolución definitiva de los casos que se reportaban, sí constituía una alternativa viable para que los incidentes de extorsión y cobro de piso llegaran a las agencias públicas pertinentes, sin necesidad de pasar por el muchas veces incierto camino de presentar una denuncia formal.

De este hallazgo surgió la idea de crear una herramienta que mediara de manera estandarizada denuncias y reportes informales, pues, como se aprendió de la revisión documental, los canales de comunicación colectivos con las autoridades son menos selectivos que los individuales. Plantear una medida así permitiría apostar por la transformación de la protección selectiva hacia canales colectivos, y por la reconstrucción gradual y cautelosa de la relación con autoridades públicas, situación deseable para reforzar la seguridad pública.

Estas 15 lecciones nos permiten entender de mejor manera el origen y el potencial de la caja de herramientas que presentamos a continuación.

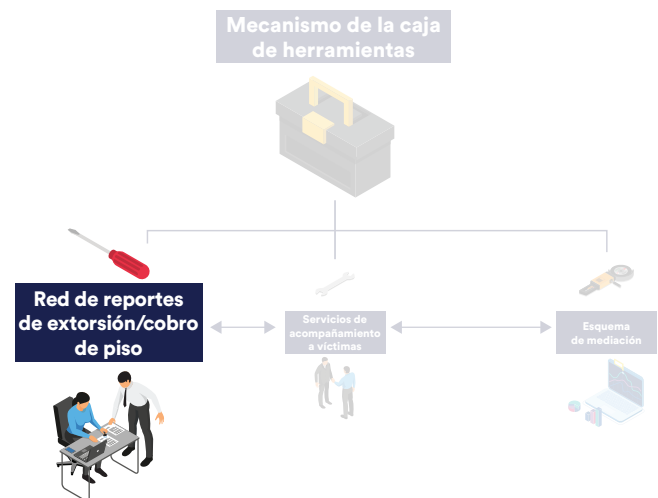
PARTE II. UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LIDIAR CON LA EXTORSIÓN Y COBRO DE PISO

En esta sección presentamos las características de cada una de las herramientas diseñadas, así como una serie de condiciones óptimas para su aplicación. Con esta intención, explicaremos cada herramienta detallando las siguientes cuestiones:

- ¿Qué parte de las consecuencias de la extorsión y el cobro de piso atiende la herramienta?
- ¿En qué consiste y cómo opera la herramienta?
- ¿Quiénes son los actores más propicios para operarla?
- ¿Cuáles son las condiciones óptimas para que pueda operar?

Las herramientas descritas a continuación fueron diseñadas a partir de las condiciones actuales del sector privado en Tijuana, y con el fin de comenzar su implementación en el corto plazo. En ese sentido, **apuntan a lidiar con consecuencias de la extorsión y el cobro de piso, acompañar a las víctimas en el proceso de victimización y, sobre todo, a construir una institución confiable, sólida y efectiva que incida, eventualmente, en la atención del delito.**

Herramienta #1. Red de reportes ciudadanos



Fuente: Elaboración propia.

¿Qué parte de las consecuencias de la extorsión y cobro de piso atiende la red de reportes?

Afrontar la búsqueda urgente de soluciones para los delitos de extorsión y cobro de piso requiere superar evidentes obstáculos, desde limitaciones en las instituciones públicas –como falta de precisión normativa en la tipificación del delito y dificultades para garantizar el debido seguimiento jurídico a los casos–, hasta la desconfianza de las víctimas, que inhibe la denuncia.

Ante este escenario, **las víctimas cuentan con muy pocos incentivos para compartir sus relatos.** No obstante, la colectivización de esta información resulta vital para...



- **Generar datos** que permitan entender mejor el fenómeno y proponer políticas basadas en evidencia;
- **Entender los sesgos del sistema de justicia**, su posible impacto en las víctimas y sumar estos hallazgos a propuestas que minimicen sus efectos;
- **Reconocer los derechos de las víctimas**, con el fin de compartir sus experiencias y buscar respuestas a sus necesidades.

Por ello, esta herramienta busca abrir un camino hacia el logro de estos objetivos, y que atienda la soledad e invisibilidad que se vive al ser víctima de la extorsión y cobro de piso. **Para mantener la confidencialidad y percepción de confianza, la red de reportes deberá ser una iniciativa ciudadana, desarrollada desde y para las organizaciones de empresarios y comerciantes.** Siguiendo esta premisa, podrá ofrecer una alternativa ante las autoridades locales y estatales que han sido omisas en responder de manera contundente a este problema y que, hasta ahora, han argumentado que su inacción es producto de la escasez de denuncias formales²¹.

Así, la red de reportes ciudadanos responde a tres problemas en concreto:

- **La falta de denuncia**, que termina por producir una escasez de información que permita entender el delito;
- **La invisibilidad de la experiencia** de victimización por extorsión y cobro de piso, producto de la ausencia de reporte de los casos;
- **Los nullos costos políticos** de la omisión por parte de las autoridades.

¿En qué consiste y cómo opera?

La red de reportes ciudadanos permitirá recoger las experiencias de víctimas directas o indirectas del sector privado en Tijuana que hayan sufrido extorsión y/o cobro de piso. Esto se logrará a través de la recuperación de *reportes* siguiendo un protocolo y formato de captura. Su compilación generará **información anónima, comparable y de calidad**, manteniendo la confidencialidad del informante. Es importante destacar que los reportes –reunidos a través de la red– se diferencian de las *denuncias* –interpuestas ante el Ministerio Público– en que son mecanismos institu-

cionalizados pero sin validez legal, ni capacidad de iniciar procesos judiciales.

La red de reportes tiene diferentes puertas de entrada, pero siempre comienza cuando la víctima decide compartir su experiencia con una persona en quien confíe. Ésto puede darse por la confianza interpersonal entre las partes, pero también por el apoyo intragremial, mediante un esfuerzo de campañas de concientización y divulgación de información que permita acercar el mecanismo a las víctimas. Normalmente, el/la *gatekeeper* –una persona que pertenece al sector–, funcionará como enlace entre la víctima y la red, pero también podrá ser la/el administrador del mecanismo –quien lleve la red a las víctimas, promocionando esta alternativa a aquéllos que dudan de llamar o no conocen la existencia del mecanismo–, u otros operadores del mecanismo de la caja de herramientas.

Siguiendo un *protocolo de reporte*, el enlace contactará a la víctima con el equipo de operación telefónica, para levantar el reporte a través de un formato estandarizado. Éste incluye una serie de pasos para que el equipo de operación telefónica procure la anonimidad y protección de los datos de la persona que decida reportar. El protocolo también priorizará la generación de *rapport*²² para promover la comodidad de la persona que comparta su experiencia. Por ejemplo, la persona podrá saltarse cualquier sección del reporte que no desee compartir, y continuar con la siguiente o terminar su participación en cualquier momento. Esto permitirá recoger información aun si la persona decide no compartir algunos datos y, a la postre, resguardar esa información para afinar el reporte a fin de que genere más confianza en sus usuarios.

El *formato de reporte* incluye un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas²³. Su objetivo es recabar datos fundamentales relacionados con los siguientes aspectos:

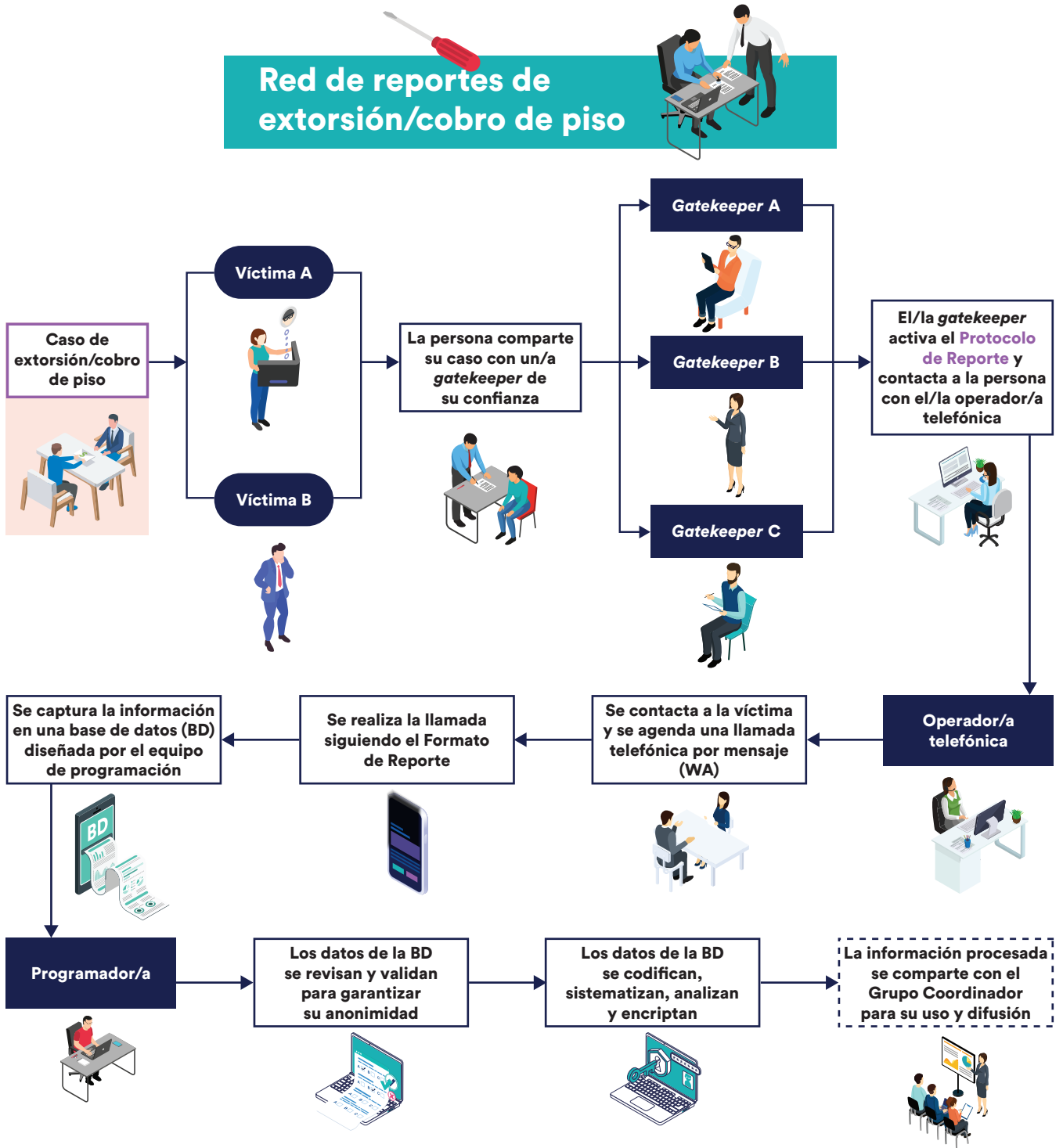
1. **Datos generales sobre la víctima y su negocio/** (p.ej., tamaño y giro del negocio).
2. **Características del delito de extorsión y cobro de piso** (p.ej., cuáles fueron las amenazas y en dónde ocurrió el delito).
3. **Datos sobre casos de cobro de piso pasados** (p.ej., cómo terminó la victimización).
4. **Datos sobre otros casos de cobro** (p.ej., en dónde han ocurrido otros casos de cobro de piso que la persona conozca).

²¹ De acuerdo con una reciente declaración de la Alcaldesa Municipal de Tijuana, las autoridades conocen delitos de extorsión y cobro de piso, pero consideran que las denuncias ante la Fiscalía son necesarias para que los casos se puedan investigar (Fabela, 2023).

²² El *rapport* se refiere a la generación de una relación construida en un interés mutuo (Horsfall et. al, 2021).

²³ La versión completa del cuestionario se encuentra disponible en el Anexo 1.

Figura 6. Operación de la Red de reportes



Fuente: Elaboración propia a partir de las lecciones presentadas en la Parte I de este documento.



5. **Información sobre la relación de las víctimas con las autoridades** (p.ej., si la persona decidió denunciar).
6. **Consecuencias del delito en las personas victimizadas** (p.ej., si la persona sufrió efectos negativos en su salud).
7. **Cuestionario de salida**²⁴ (p.ej., por qué decidió terminar el cuestionario).

Toda esta información servirá para entender si la persona efectivamente está viviendo un caso de extorsión, cobro de piso u otro delito con características similares. Si está experimentando esta victimización, su experiencia sobre el delito pasado, presente o recurrente permitirá ofrecer pistas sobre las ubicaciones más riesgosas, las amenazas más frecuentes y otros datos útiles para diseñar mejores medidas de protección y prevención al delito. Además, ya que el formato de reporte prioriza la seguridad y confianza de la persona por encima de los datos que ésta pueda compartir, la víctima tendrá la decisión sobre qué informar. Si ésta decide compartir información discontinua, su relato seguirá siendo útil puesto que, sumado a otros, ofrecerá información para entender de manera más completa los delitos y sus consecuencias. Por último, el *cuestionario de salida* servirá para recuperar información a fin de mejorar continuamente el formato de reporte.

Una vez recopilados, los datos recuperados por la red podrán ser útiles para movilizar y exigir respuestas a las autoridades, pero sólo se compartirán con instancias públicas a través de informes agregados y bajo anonimato. Por otro lado, **aunque los reportes no pretenden iniciar procesos jurídicos, eso no significa que desincentivarán la denuncia formal ante autoridades.** De hecho, promueven procesos en los que las víctimas gozan de acompañamiento y conocimiento de sus derechos²⁵.

Finalmente, el/la usuario/a podrá ser cualquier persona perteneciente al sector privado que haya sido victimizada por estos delitos, esté afiliada o no a una organización empresarial. La diversidad de los miembros de la red se garantizará al incluir *gatekeepers* con distintas conexiones dentro del sector y que, a su vez, permitan el acceso a diferentes usuarios/as.

¿Quiénes son los actores más propicios para operar la red?

La red está formada por *gatekeepers*, el equipo de operación telefónica y el equipo de programación. Eventualmente, la Administración del mecanismo a quien nos referimos más adelante también colaborará en facilitar el contacto. Así se perfilan los integrantes de la red:

Perfil de los *gatekeepers*:

- *Empresarios de la causa* del sector privado que generan confianza entre sus pares y están dispuestos a colaborar en la red de reportes de forma voluntaria y sin remuneración.
- Son capaces de establecer redes de apoyo entre el empresariado y comerciantes.

Perfil del equipo de operación telefónica:

- Personas que realizan un primer acercamiento por mensaje de texto o llamada, para establecer después la calendarización de la llamada telefónica y su realización, que da pie al reporte.
- Seguirán los estándares de aplicación y captura del reporte evitando sesgar la información. Serán empáticas con las personas victimizadas y priorizarán establecer *rapport*, evitando cualquier comentario revictimizante.
- Serán profesionales con un salario remunerado y contarán con un horario fijo para la realización de las llamadas y entrega de reportes a los programadores. Su identidad siempre deberá ser resguardada para garantizar su seguridad y, en caso de contratar a una organización o empresa externa, se priorizarán a aquéllas establecidas fuera de la ciudad, puesto que dotaría de distancia y anonimidad al proceso²⁶.

Perfil del equipo de programación:

- Diseñarán las bases de datos para el resguardo de los reportes y aseguren su protección.
- Realizarán el procesamiento de datos a través de los siguientes pasos: revisión, validación, codificación, sistematización, análisis de información y

²⁴ Este formato será aplicado por el personal designado –*gatekeeper* u operador telefónico–, dependiendo del momento en que se haya detenido el Protocolo por la persona que levante el reporte.

²⁵ La siguiente herramienta desarrollará sobre el asesoramiento frente a este proceso.

²⁶ Como se mencionó en la Parte I, la extranjería de la organización, en específico aquéllas establecidas en Estados Unidos, fue un tema valorado por nuestros interlocutores en diferentes momentos del trabajo de campo. Por ejemplo, de acuerdo con un empresario participante de un grupo focal en mayo de 2023, “[La herramienta funcionará] mientras que el servidor no lo tengas aquí... ya con el solo hecho de que cruces la línea [o sea, que el servidor se encuentre en San Diego]. Yo siento que aquí es más fácil que te caigan y que te obliguen a cerrar”.

encriptamiento de las bases de datos para evitar la vulneración de la información²⁷.

- En caso de contratar a una empresa externa, también se priorizarán a aquéllas localizadas fuera de la ciudad, a fin de afianzar la seguridad del equipo.
- Recibirán un salario competitivo, puesto que necesitarán conocimiento técnico para realizar sus labores de la forma más segura posible. Su identidad también será estrictamente resguardada.

¿Cuáles son las condiciones óptimas para que pueda operar?

- **Seguridad.** A fin de seguir la premisa de confianza y anonimidad, el reporte se diseñó de manera que los datos sobre la identidad de la persona que reporta, del negocio agredido y de cualquier persona involucrada, se queden en el anonimato. Todos los miembros de la red de reportes ciudadanos seguirán protocolos de protección para el resguardo de los datos que manejan, pero también de su propia integridad. Además, reportarán cualquier incidente que les ponga en riesgo, siguiendo el protocolo de reporte, y estarán al tanto de modificaciones y mejoras realizadas al protocolo –informadas a través de la Administración–.

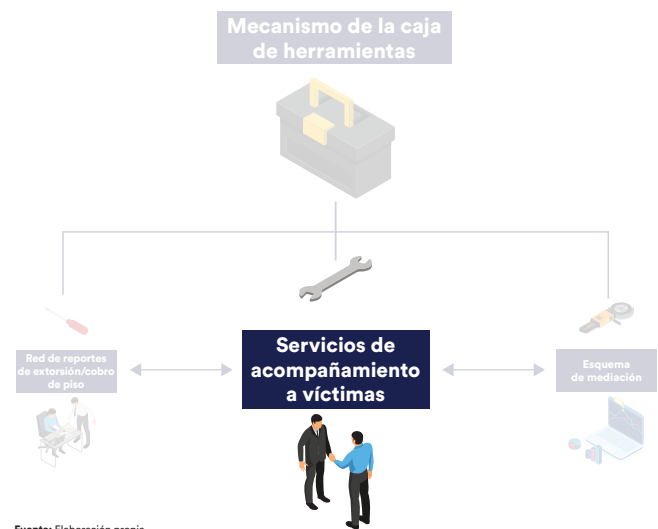
En este sentido, el protocolo de reporte deberá quedar por escrito e incluirá:

- Pasos a seguir frente a la recepción de un caso (p.ej., registro de “entrada”, valoración para la canalización a otras herramientas, etc.);
- Condiciones de anonimidad y reporte de tareas para cada actor involucrado;
- Protocolos y lineamientos para la protección de datos de acuerdo con estándares internacionales²⁸;
- Condiciones de seguridad para los operadores y usuarios, y
- Capacitación del personal;

- Disposiciones para el acompañamiento y contención psicológica del personal de la Red;
- Información relevante para la construcción de una base de datos con los reportes, que incluya un folio o variable llave que permita la trazabilidad y seguimiento de los registros o su posible canalización.
- **Operación.** El protocolo, el formato de reporte y de salida, y las tareas realizadas por los operadores se revisarán y adecuarán periódicamente para la mejora de la herramienta.
- **Personal.** Para garantizar la pluralidad de usuarios/as, la red deberá contar con al menos un *gatekeeper* por cada asociación que forme parte del llamado Grupo Coordinador²⁹ del mecanismo, pero se deberá buscar sobrepasar ese mínimo en la medida de lo posible. Respecto a los otros equipos, se requerirá que cuenten con un mínimo de dos personas.

Herramienta #2.

Servicios de acompañamiento a víctimas



²⁷ Para completar estos procesos, no será necesario contar un software sofisticado o costoso, sino que gran parte de la anonimidad de los datos recaerá en la habilidad de los operadores y en el mismo formato de reporte.

²⁸ La protección de datos deberá seguir los lineamientos de la Ley de Protección de Datos Personal en Posesión de los Particulares de México y deberá guiarse por estándares internacionales de protección de datos informáticos como el Reglamento General de Protección de Datos del Parlamento Europeo (2022).

²⁹ Conviene aclarar que el Grupo Coordinador es un equipo formado por representantes del empresariado cuya función es implementar la caja de herramientas. Sus características se describen en la sección 2.4.



¿Qué parte del problema atiende el acompañamiento a víctimas?

Como hemos explicado, en Tijuana las víctimas no siempre cuentan con las mismas herramientas o recursos para lidiar con las consecuencias de los procesos de victimización. Además, dependiendo de si estos procesos son episódicos o recurrentes, las prioridades de atención a las víctimas son diferentes.

La **victimización episódica** se refiere a las afectaciones a la persona tras vivir un solo evento extorsivo, pero también muestra matices. Una persona afectada económicamente tras ser extorsionada vía telefónica no corre el mismo riesgo que quien recibe visitas constantes por parte de su victimario, en un ‘esquema’ de cobro de piso. En el segundo caso, la víctima queda especialmente expuesta a sufrir un acoso continuado, ya que los agresores usualmente eligen sus ‘objetivos’ futuros basados en experiencias previas: es probable que un primer cobro sea el impulso para los siguientes (Estévez Soto, 2020). Es así que la **victimización recurrente** plantea un escenario de vulneración que conlleva más riesgos y menos margen de acción frente al delito, puesto que la víctima es observada y constantemente amedrentada por su agresor.

Dado lo anterior, se entiende que otra consideración central en el enfoque de esta herramienta es que la victimización a personas está fuertemente ligada al momento y a su entorno. Esto quiere decir que si una persona sufre cobro de piso, sus vecinos/as corren un mayor riesgo de ser blancos del mismo delito en el corto plazo (Johnson, Summers & Pease, 2009) y, finalmente, son los habitantes de la ciudad en general los que se ven afectados. Por ello, **frente a un escenario de múltiples víctimas potenciales, la respuesta ante la victimización debe ser colectiva, colaborativa e inclusiva.**

Bajo estos supuestos el servicio de acompañamiento a víctimas se enfoca en atender dos aspectos principales:

- **Brindar acompañamiento psicológico** para reducir los efectos negativos en la salud física, mental y social de las personas que han sido víctimas de extorsión y cobro de piso, y
- **Otorgar asesoramiento jurídico** para ofrecer información útil en la toma de decisiones frente a la victimización, y recomendar mejores formas de denunciar y llevar el proceso jurídico de manera segura.

¿En qué consiste y cómo opera el acompañamiento psicológico?

El acompañamiento psicológico apunta a evitar que los síntomas de estrés en las víctimas se tornen crónicos, desde un enfoque psicosocial. Esto implica no sólo priorizar la salud mental desde una perspectiva clínica, sino también resaltar los aspectos sociales y comunitarios que derivan de la victimización (CDHDF, 2017). Este enfoque es especialmente importante porque, **al entender el problema como una afectación para la persona y la comunidad, se enfatiza la no revictimización³⁰ en el proceso y la reconstrucción de redes comunitarias.**

Entonces, el proceso del acompañamiento psicológico tendrá como objetivo tratar las afectaciones por un evento traumático a través de acciones como el tratamiento de síntomas y la reinserción en ámbitos sociales, laborales y familiares.; además de ofrecer herramientas para el empoderamiento de las víctimas, quienes usualmente son revictimizadas y criminalizadas. La herramienta ofrecerá: 1. un protocolo de atención de emergencias básico (a partir de la metodología de *primeros auxilios psicológicos (PAP)*) que se podrá expandir con 2. una serie de intervenciones psicoterapéuticas breves.

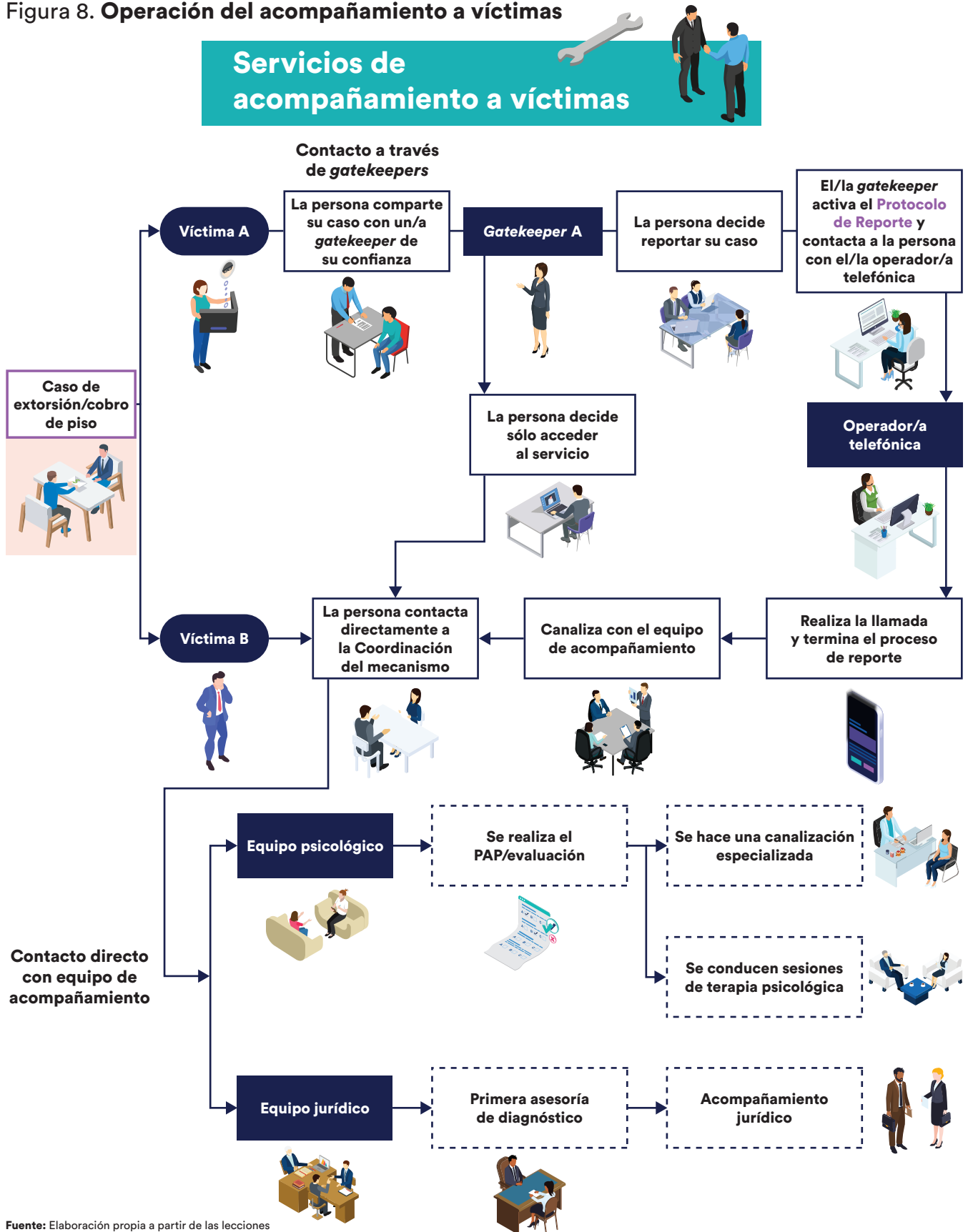
Otros detalles y consideraciones sobre el proceso del acompañamiento psicológico:

- El equipo psicológico deberá desarrollar un protocolo de atención desde un enfoque psicosocial que compagine los servicios de atención de emergencias y las sesiones de terapia posteriores. Éste deberá apearse a estándares internacionales de atención a víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos³¹, tomando en cuenta la posible canalización de las víctimas a otros servicios de salud estatales o privados, y con quienes se tenga alguna relación previa.
- Las víctimas se enterarán de los beneficios a través de la canalización de un/a *gatekeeper*, del equipo de operación telefónica o, incluso, mediante el contacto directo con el equipo de acompañamiento a víctimas (por medio de la Administración del mecanismo). La existencia de esta herramienta se compartirá con todas las víctimas en cualquiera que sea su primer contacto con el mecanismo. Pero, de contar con recursos suficientes el proceso de *reach out* o promoción, podrá ser compartido por diferentes medios publicitarios (sobre esto, la Hoja de Ruta contiene más detalles).

³⁰ Existe una vasta evidencia en la literatura que víctimas, en general, de casos recurrentes son culpadas y responsabilizadas por las consecuencias de su propia victimización (Clarke, 2009).

³¹ Para más detalles sobre la construcción de un protocolo, se recomienda revisar el manual de intervención en crisis y acompañamiento psicosocial de la CDH en la Ciudad de México (2017) y el manual del Gobierno de Canadá para el trabajo con víctimas de delitos (2009), que incluye herramientas para el autocuidado de los prestadores de servicios.

Figura 8. Operación del acompañamiento a víctimas



Fuente: Elaboración propia a partir de las lecciones presentadas en la Parte I de este documento.



¿En qué consiste y cómo opera el asesoramiento jurídico?

La asesoría jurídica para víctimas de delitos usualmente se enfoca en el acompañamiento durante el litigio³². Pero, dado los riesgos asociados a la interposición de la denuncia, este asesoramiento no se limitará a litigar por el delito de extorsión, sino que también ofrecerá apoyo jurídico a los usuarios en un sentido más amplio y desde su primer contacto con el mecanismo. En sí, **sus objetivos son ofrecer información para que el usuario conozca sus derechos, tome decisiones informadas y obtenga apoyo a través de los procesos legales y de solicitud de protección si fuera el caso**. Es importante recalcar que la denuncia *no* se desincentivará, pero tampoco será una condición limitante para recibir este apoyo.

La asesoría jurídica ofrecerá: 1. una **sesión de orientación** para comunicar a la víctima sus derechos, las etapas del proceso legal, las implicaciones posibles de la denuncia y de la no denuncia, las posibilidades de protección que ofrecen las autoridades y la revisión de otros aspectos legales que tengan relación a su victimización por el delito, y 2. **sesiones de acompañamiento** para dar seguimiento al caso (éstas incluirán las diligencias legales en caso de que se decida denunciar).

Otras consideraciones sobre el proceso:

- El equipo jurídico deberá diseñar e implementar un protocolo de atención a víctimas que indique los procesos de acompañamiento de los casos, considerando también la posibilidad del litigio estratégico. Éste deberá apegarse a otros modelos nacionales de atención a víctimas³³, así como a estándares internacionales³⁴.
- Las víctimas se enterarán de estos beneficios de la misma forma que la aplicada en el acompañamiento psicológico.

¿Quiénes son los actores más propicios para operar los servicios de acompañamiento?

Perfil del equipo psicológico:

- Las personas que lo integran conocen los servicios de atención de salud mental y física ofrecidos por instancias públicas en Tijuana y Baja California.

- Conocen los estándares para la atención de víctimas de delitos desde un enfoque psicosocial y promueven nuevas adecuaciones al protocolo de atención.

Perfil del equipo jurídico:

- Conocen el proceso de procuración de justicia en Tijuana, de Baja California y a nivel federal, así como las particularidades de las diferentes instancias públicas de atención a víctimas para canalizar a las y los usuarios en caso de ser necesario, u orientarles en el proceso.
- Dada la complejidad de los casos jurídicos, será ideal que el personal tenga conocimiento sobre litigio estratégico de casos de victimización de delitos relacionados a la delincuencia organizada. Esto le permitirá identificar fallas estructurales que “propician o permiten la comisión reiterada o sistémica de violaciones de derechos humanos” (Guerrero, 2013). Además, mediante esta estrategia se podrá seleccionar un conjunto de casos paradigmáticos que sean útiles para ejemplificar las causas y consecuencias de la victimización, y a partir de éste, conducir una discusión pública capaz de producir costos políticos y agilizar el acceso a la justicia.

Perfiles en ambos equipos:

- Deberán formar una red de especialistas en atención a víctimas o pertenecer a órganos colegiados y grupos de profesionales. Esto protegerá al personal de los riesgos implícitos de la asistencia a víctimas de delitos –especialmente en casos recurrentes–, proporcionando orientación en situaciones particulares o de mayor riesgo. Por otro lado, será importante que el personal también pueda recibir sesiones terapéuticas y de contención si así lo necesita.
- Dispondrán de protocolos de seguridad para salvaguardar tanto la información de los casos atendidos como su identidad como operadores del mecanismo, con el fin de mitigar riesgos de amenazas o acciones criminales.
- Dado que estarán desempeñando un trabajo profesional, serán remunerados en función de los casos atendidos, de horarios laborales y el nivel de riesgo inherente a acompañar procesos de victimización.

³² Por ejemplo, los lineamientos para atención a víctimas del delito de la CNDH (2010) consideran “muy importante orientar a la víctima para que denuncie los hechos ante el Agente del Ministerio Público”, y aunque reconoce la inseguridad que ésta pueda sentir para interponer la denuncia, no ofrece otra salida.

³³ Para más información, el manual de la CDMDPH (2015) contiene información sobre mecanismos de protección y guías para la afectación a víctimas de delito.

³⁴ Se recomienda revisar los principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal (UNODC, 2013).



¿Cuáles son las condiciones óptimas para que pueda operar?

- Seguridad.** La protección de la identidad también aplicará al personal que atiende a las personas victimizadas. De común acuerdo, las sesiones de acompañamiento podrán ser presenciales (en caso de contar con instalaciones), por videollamada o teléfono, sin compartir datos personales más allá de su nombre (excepto en representación legal, donde se podrá optar por el apoderamiento legal para la protección de los datos de la víctima).
- Operación.** Los servicios se ofrecerán a petición de la víctima y seguirán un enfoque esquemático. En este proceso, los folios asignados a cada caso se guardarán en una base de datos con un diseño de captura que proteja la identidad de la persona y recoja la mínima información necesaria para su identificación.
- Personal.** El personal que otorga los servicios será seleccionado cuidadosamente. En la medida de lo posible, recibirá capacitaciones en materia de litigio estratégico (para el equipo jurídico) y en PAP y enfoque psicosocial a víctimas de delitos (para el psicológico). Los equipos se conformarán por un mínimo de dos personas, con el objetivo de ampliarlos según aumente el número de beneficiarios.

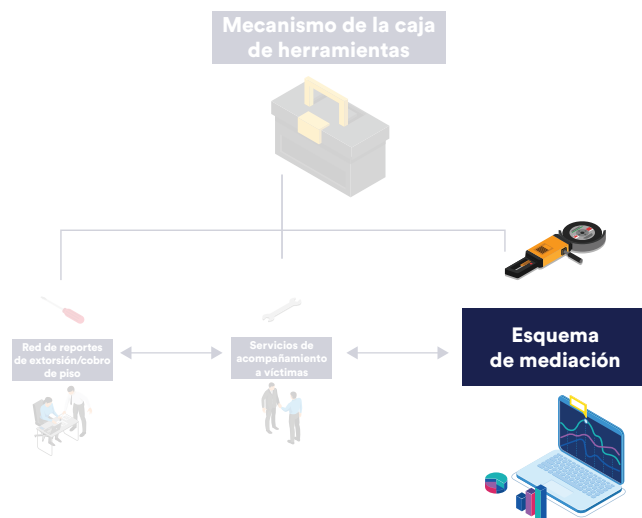
¿Qué parte del problema atiende el esquema de mediación de los casos?

A lo largo de este *policy brief* hemos expuesto las razones por las cuales, ante la inacción de las autoridades, las herramientas surgen de acciones ciudadanas. Sin embargo, existen instituciones gubernamentales que, aun con limitaciones en capacidades y recursos, desempeñan un papel esencial a la hora de brindar acceso a la justicia y protección a las víctimas. Durante el trabajo de campo identificamos que la mediación con estas instancias resulta crucial para lidiar con las consecuencias de la extorsión y cobro de piso.

Ya existen personas que llevan a cabo estas tareas en Tijuana (Ver Lección #15 de la Parte 1), que gozan de una relación cercana con instancias públicas y que facilitan procesos de negociación para un pequeño grupo con necesidades específicas. Lo que se propone esta herramienta es arrancar un proceso de institucionalización que aborde las necesidades de todas las personas del sector privado afectadas por la extorsión y el cobro de piso.

Dicho de otra forma, la herramienta recupera la premisa de mediación para ampliarla y volverla accesible para todas las víctimas, evitando así los procesos de protección selectiva. Su propósito, entonces, es servir como enlace clave entre los actores involucrados³⁵ para extender y formalizar canales seguros en la procuración de justicia y la comunicación entre empresarios, comerciantes e instancias públicas.

Herramienta #3. Esquema de mediación con autoridades



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, **el papel de los mediadores busca ampliar la colaboración con el Estado, al tiempo que procura ‘elevant’ los servicios de atención y protección a víctimas a su categoría de genuino bien público, en contraposición a una repartición de privilegio.** Esto implica que, en la medida en que las autoridades tomen parte activa, el mediador trabajará hacia la eliminación gradual de este mecanismo. Así, aunque el sector privado no pueda tomar acciones directas para enfrentar el crimen, sí podrá tomar parte activa de la transformación de la economía política que, de momento, se encuentra fragmentada y entorpece la colaboración entre el empresariado y comerciantes y el Estado para la promoción de la seguridad.

¿En qué consiste y cómo opera?

La mediación de los casos se llevará a cabo a través de líderes del sector privado o afiliados al Grupo Coordinador que cuenten con una reputación de eficacia y ética en su trabajo, además de comprender el contexto y las relaciones entre el Estado y otros actores en la ciudad. Su propósito es

³⁵ La figura del mediador se empara con la de los *brokers* en el contexto electoral, quienes también sirven como ‘puente’ entre los actores para promover beneficios en favor de aquéllos quienes después serán recíprocos al efectuar su voto (Stokes et. al, 2013).

asegurar una comunicación continua entre las autoridades y el mecanismo para presentar los casos ante instancias correspondientes. Así, **se logrará aumentar la visibilidad de casos significativos³⁶ de victimización por extorsión y cobro de piso, sin necesidad de recurrir a una campaña pública para ejercer presión política.**

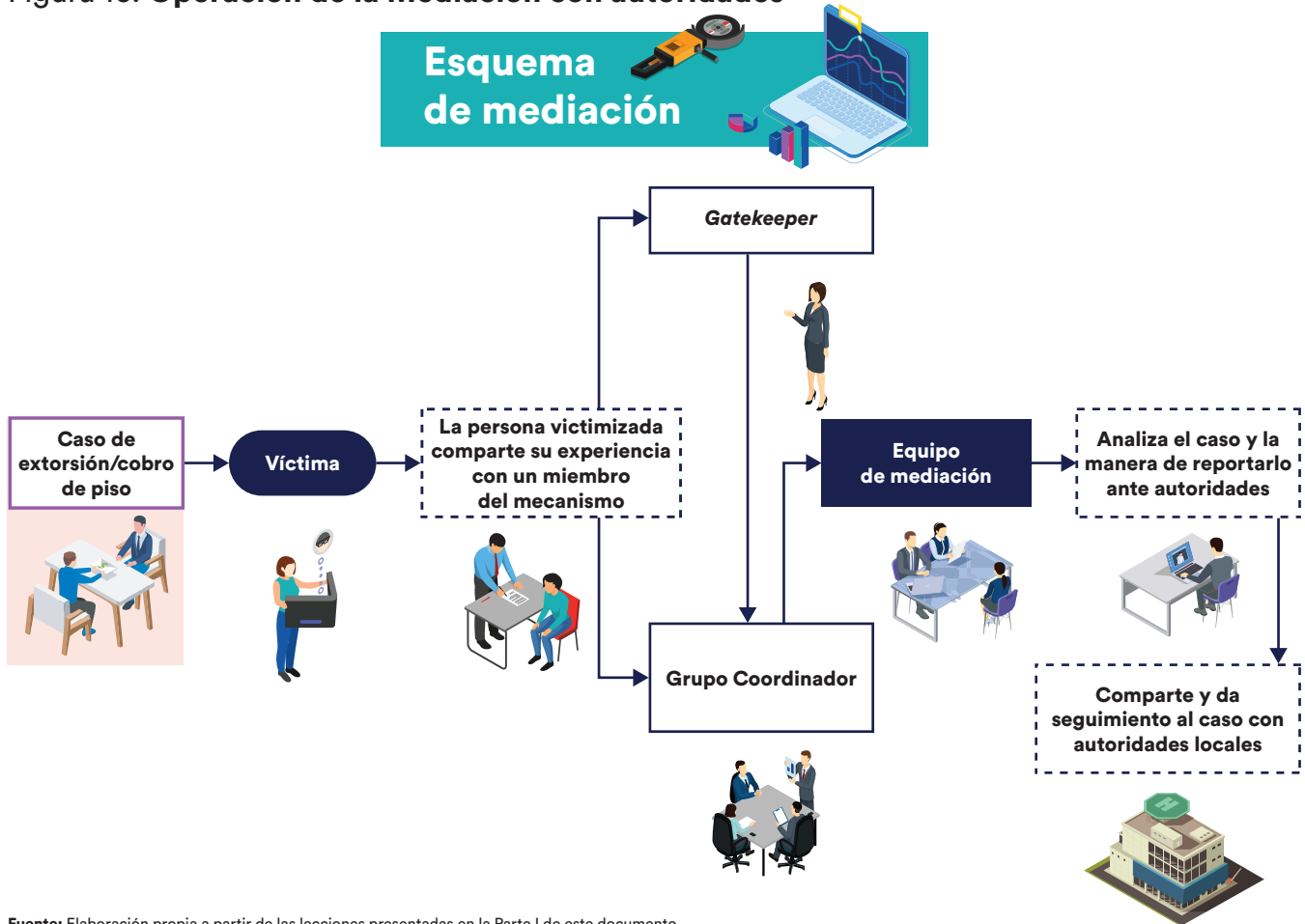
Para su operación, se constituirá un equipo enfocado en facilitar y mantener el diálogo, impulsar vías institucionales y aprovechar la interacción con autoridades para cultivar una colaboración conjunta que, con el tiempo, pueda desarrollar acciones tangibles de cooperación. El equipo deberá evitar toda personalización de las acciones de mediación –como pedir favores o utilizar incentivos ajenos al mecanismo– y actuar por el bien del sector en su conjunto.

Además, esta herramienta fomenta la colaboración con el Estado para atender los delitos, en la espera de que, eventualmente, la estrategia de mediación ya no sea necesaria

pues las instancias públicas ofrecen a las personas diferentes posibilidades para lidiar y atender su victimización. En ese sentido, los pasos aquí descritos servirán como base para comenzar la implementación del mecanismo, pero no son exhaustivos en su totalidad y podrán ser ajustados y refinados para incluir otros elementos adicionales una vez puesta en marcha la estrategia³⁷.

Una vez más, la víctima será referida por otros integrantes del mecanismo –*gatekeepers*, miembros del Grupo Coordinador o de la Administración–. Se contactará al equipo de mediación para analizar el caso, determinar la estrategia óptima de comunicación con las autoridades locales y, tras realizar el acercamiento con las instancias pertinentes, se dará seguimiento. Además, se espera que el equipo de mediación aborde las deficiencias de comunicación intrainstitucional y externa propias de las instancias gubernamentales locales, focalizándose en impulsar acciones concretas que apunten a atender la extorsión y el cobro de piso.

Figura 10. Operación de la Mediación con autoridades



Fuente: Elaboración propia a partir de las lecciones presentadas en la Parte I de este documento.

³⁶ Los casos significativos o “prioritarios” son aquellos en donde la víctima está en riesgo y necesita apoyo e intervención directa de las autoridades y no ha podido acceder a sus derechos por ineficiencia del Estado (p.ej., siente miedo de acercarse ella misma o lo ha intentado ya, sin obtener resultados). Además, la difusión de éstos casos con instancias públicas abonará también a la atención de otros casos que, si bien no son menores, pueden ser de menos riesgo y por tanto, menos urgentes para la estrategia de mediación.

³⁷ La sección 2.4 y la Parte III incluyen más detalles sobre la modificación del mecanismo en su implementación.



¿Quiénes son los actores más propicios para operar la herramienta?

- Son aquellas personas que ya gozan de protección por parte de las autoridades y mantienen un canal de comunicación activo con ellas. Los actuales ‘mediadores’ tienen un perfil diverso, pero siempre mantienen el diálogo y negocian sobre acciones específicas de seguridad.
- Aunque los miembros del equipo de mediación gozan de una buena reputación, no comunicarán públicamente los casos para los que hayan cooperado, a fin de evitar la personalización de esta ayuda y su utilización para generar capital social o político. Además, procurarán que la comunicación con autoridades siempre esté en línea con el discurso de institucionalización y sostenibilidad del mecanismo.
- (Evitar la comunicación de los casos también será importante para reducir los riesgos de recibir amenazas o represalias criminales.)
- Procurarán la comunicación constante con el Grupo Coordinador para dar seguimiento a casos específicos o que conlleven riesgos altos.
- Este trabajo de diálogo no se remunerará, pues se realizará de manera intermitente siempre y cuando las víctimas necesiten acceder a este beneficio. Además, la retribución podría desincentivar a los/as mediadores/as en su labor de promoción de la participación directa de las autoridades y de la pronta resolución de los casos, pues lo que buscarían, más bien, es mantener su propio beneficio económico.

¿Cuáles son las condiciones óptimas para que pueda operar?

- **Seguridad.** El equipo de mediación deberá seguir los protocolos de anonimización de casos y compartir datos personales con las autoridades únicamente cuando las víctimas así lo deseen. Asimismo, mantendrá una postura de ética y transparencia frente a todas las partes.
- **Operación.** Se construirá un plan de institucionalización de procesos para formalizar la operación del equipo y dirigir las acciones hacia una futura colaboración con autoridades. Antes de suscitarse la usual rotación del personal en las institucio-

nes públicas, los miembros del equipo de mediación deberán agendar las próximas reuniones con las autoridades entrantes para renovar acuerdos.

- **Personal.** Para fomentar el intercambio de información y el respaldo político, se necesitará que el equipo de mediación se conforme por representantes de cada miembro del Grupo Coordinador³⁸.

¿Quién y cómo se coordina la operación de la caja de herramientas?

Hasta ahora, hemos definido cómo se aplicará cada una de las herramientas en lo individual, pero queda definir cómo y bajo qué modelo de organización se podrá implementar toda la caja. Cabe recordar que un elemento central en la puesta en marcha de cualquier política pública o proyecto es la brecha entre el diseño y su ejecución. Para que las políticas “alcancen cierto grado de éxito y estabilidad, se requiere de una coordinación tanto vertical como horizontal entre distintas dependencias y distintas organizaciones”³⁹. Sumado a esto, la propuesta debe emanar de una “organización completa” (Brunsson 2017, citado en Bonilla, 2022). Esto es, de una institución que tenga tres cualidades principales:

- **Identidad**, con la que asegura su autonomía (frente al Gobierno), recursos colectivos y un interés común.
- **Jerarquía**, con la que aplica mecanismos que permitan gestionar y organizar la puesta en marcha del proyecto.
- **Racionalidad**, con la que define una intención colectiva para delimitar objetivos y responsabilidades, y conseguir resultados.

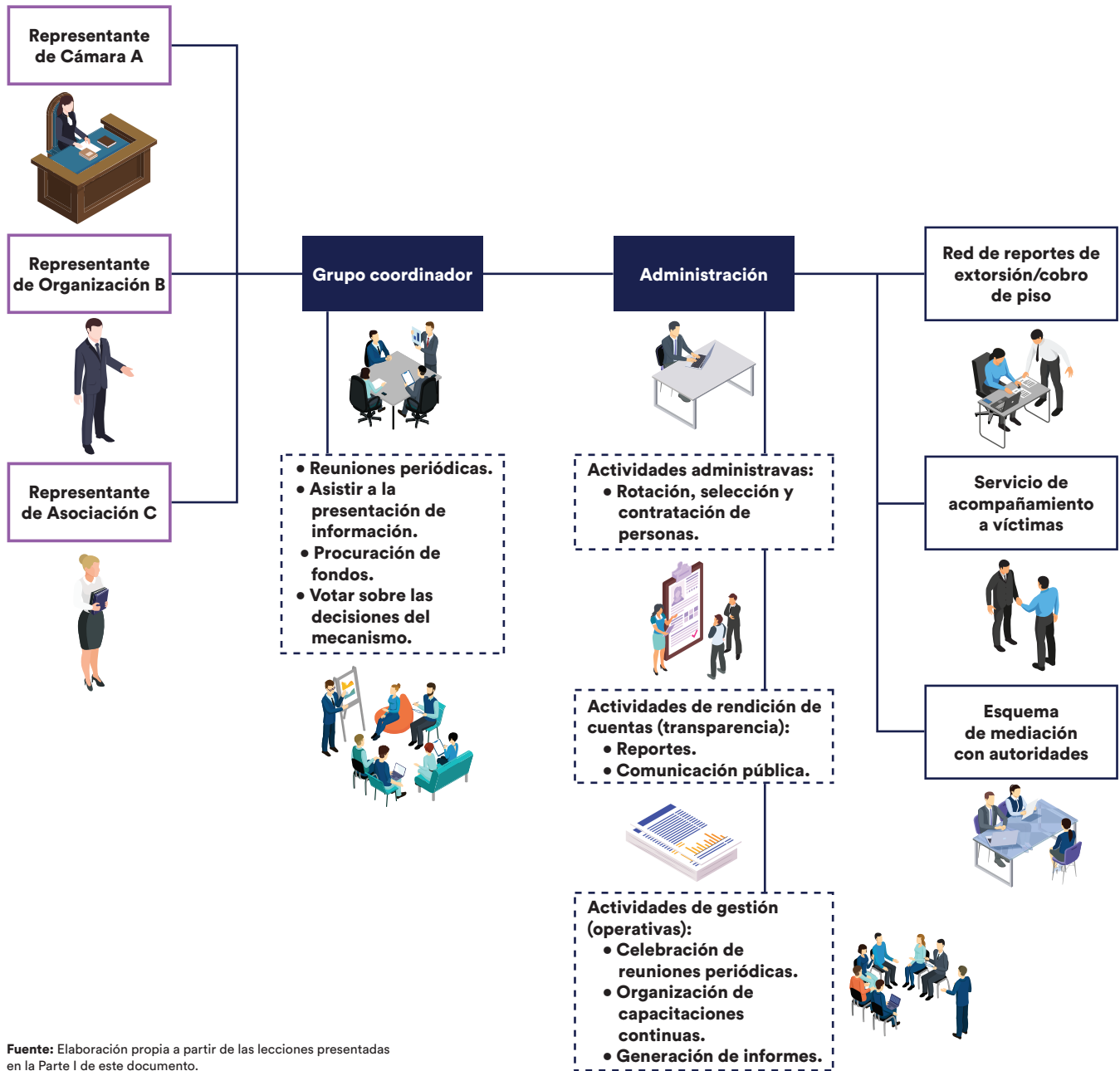
De no contar con estas cualidades, la operatividad y sostenibilidad de cualquier proyecto puede flaquear fácilmente. Con esto en mente, diseñamos **la caja de herramientas para que su implementador sea, en efecto, una organización completa poseedora de los anteriores atributos, y no un proyecto efímero más en las propuestas contra la inseguridad en Tijuana.** Ya nos hemos referido a la entidad que llamamos Grupo Coordinador, y ha llegado el momento de detallar sus características:

- Será una institución compuesta por miembros del sector privado, articulada a través de cámaras empresariales, asociaciones u organizaciones, y podrá colaborar con otros sectores en la puesta

³⁸ La conformación del Grupo Coordinador y los perfiles de sus miembros se explican en la siguiente sección.

³⁹ Entrevista semiestructurada realizada a Gerardo Bonilla, experto en políticas públicas de seguridad, en febrero de 2023.

Figura 11. Operación de la caja de herramientas



Fuente: Elaboración propia a partir de las lecciones presentadas en la Parte I de este documento.

en marcha de sus diferentes herramientas. Esta estructura permitirá evitar la personalización del mecanismo para fines individuales.

- Operará a través de una Administración, que será la encargada de mantener las actividades, el flujo de comunicación y la dirección del mecanismo. Su equipo o persona titular será remunerada y elegida por los miembros del Grupo Coordinador.

¿Cuáles son las condiciones óptimas para operar el mecanismo?

- Institucionalización y despersonalización**

El Grupo Coordinador debe ser una organización intra e intergremial del sector privado organizado que ofrecerá sus servicios a víctimas de extorsión o cobro de piso, entre el grupo de empresarios y co-



merciantes agremiados o no agremiados. Éste tomará decisiones colegiadas, al mismo tiempo que mantendrá autonomía respecto a los objetivos y organización de las cámaras que lo conformen, viendo por el interés del mecanismo.

Las organizaciones o asociaciones que estén previamente conformadas por diversas cámaras y deseen formar parte de este organismo lo pueden hacer si toman en cuenta que el Grupo Coordinador debe contar con la mayor representación empresarial y de comerciantes posible.

- **Financiamiento**

Las cuotas de afiliación que aportan periódicamente los miembros de las cámaras empresariales con representación en el Grupo Coordinador, junto con las donaciones de personas físicas o morales que decidan apoyar la causa, serán el sustento de la estrategia. Para efectuar los cobros, se considerarán los lineamientos de administración de recursos de las propias partes y las mejores prácticas para la rendición de cuentas.

Los costos de afiliación se mantendrán moderados en la medida en que más cámaras y asociaciones decidan apoyar el programa de implementación de la caja de herramientas. Cabe resaltar que los proyectos que demuestran resultados positivos suelen recibir financiamiento de una variedad de fondeadores. Por descontado, si se logran mayores recursos se podrán ampliar las herramientas existentes o, incluso, proponer nuevas.

- **Bajo costo para las personas usuarias**

Para aquellas personas receptoras de los beneficios y que no forman parte de las asociaciones integrantes del Grupo, podrá considerarse un costo de recuperación mínimo. En la medida de lo posible, se realizará un estudio para encontrar la mejor forma de financiar el mecanismo y afianzar su accesibilidad.

- **Coordinación de tareas y mecanismos de operabilidad.** La Administración será la encargada de llevar a cabo la implementación de tres mecanismos de operatividad mínimos para la ejecución de la estrategia:

- **Actividades operativas:** celebración de reuniones periódicas con los miembros del Grupo Coordinador y equipos de cada una de las herramientas, con el fin de recuperar las buenas prácticas implementadas, necesidades de cada periodo semestral y ajustar las herramientas conforme sea necesario; organizar el desarrollo de capacitaciones para el personal; supervisar los protocolos de operación y seguridad de cada equipo, y generar registros de los servicios brindados.
- **Actividades administrativas:** gestión de rotación de los miembros del Grupo Coordinador⁴⁰; selección y contratación del personal especializado.
- **Actividades de transparencia o tareas de rendición de cuentas:** generación de reportes semestrales⁴¹ que serán presentados ante los miembros del Grupo Coordinador y las personas usuarias. Estos reportes podrán ser presentados en un compendio anual con autoridades para hacer demandas específicas de atención del delito, y con medios, a fin de comunicar los hallazgos y resultados de la estrategia.
- **Inclusión.** Mientras que las cámaras empresariales reúnen a miembros afiliados del empresariado, existe un gran número de unidades económicas en Tijuana que no están representadas por miembros afiliados a estos órganos. Por tanto, el mecanismo deberá atender a la población del sector privado que necesite apoyo, sin importar si la persona cuenta con una afiliación, el giro de su negocio o las características de su victimización, siempre y cuando sean negocios establecidos en Tijuana. Por ello, **será prioritario generar identidades compartidas, una sensación de comunidad, arraigo local y compromiso ciudadano con Tijuana.**
- **Coordinación.** Incluso si los operadores de cada una de las herramientas propuestas son distintos, para que la caja de herramientas genere cohesión en el sector privado y produzca los resultados esperados, será necesario que su coordinación se concentre en el mencionado Grupo. De esta manera, un mismo actor podrá afinar los pasos para la implementación de todas las herramientas del mecanismo, según sea necesario y para atender necesidades nuevas o específicas que no han sido descritas en este documento.

⁴⁰ El movimiento de liderazgos en el 'órgano implementador' permitirá generar balances en todas las áreas, la mejora de la implementación y la renovación de liderazgos.

⁴¹ Estos reportes permitirán generar datos e información útil para proponer mejores formas de abordar el delito; mejores prácticas para mejorar cada herramienta en el mecanismo; y como mecanismo de transparencia para las y los financiadores de la caja de herramientas (afiliados a las organizaciones miembros del Grupo Coordinador, empresas externas, etc.).



OTROS APUNTES NECESARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS

Se deben evitar las versiones ‘no deseables’ de las herramientas

Retomando los hallazgos del mapa de medidas de extorsión explicados en las lecciones (Parte 1), existen estrategias que no son aplicables (pues distan del contexto tijuanaense) y otras que no son deseables (pues perjudican el desarrollo democrático de la ciudad). La *no deseabilidad* de estas acciones es diferente a las fallas en la implementación –p.ej., el mal resguardo de la información de casos de extorsión–, puesto que, aunque puedan ser eficientes para cumplir algunos objetivos, son acciones que priorizan la ‘individualización’ de los beneficios –p.ej., la protección selectiva–).

Además, como hemos señalado, incluir procesos de rendición de cuentas, afianzar la no discriminación en la implementación e incluir perfiles diversos, es vital para la asegurar la funcionalidad del mecanismo. Entonces, las acciones no deseables disminuyen la capacidad de formar una organización completa que pueda promover prácticas democráticas, ayudar a las víctimas del delito y demandar acciones a las autoridades. Algunos ejemplos:

- Dar preferencia a algún despacho o clínica específica para la prestación de servicios de los mecanismos de acompañamiento, comprometiendo la seguridad y confianza sobre fines lucrativos.
- Colaborar con las autoridades por vías no institucionales y únicamente como favores personalizados para ciertas víctimas, fomentando prácticas de compadrazgo.
- Personalizar las herramientas para atender a intereses propios de una persona u organización, y no del colectivo de empresarios/as y comerciantes.

Hay que generar esfuerzos continuos y ajustes incrementales

Las tres herramientas propuestas en la caja promueven la realización de esfuerzos continuos, con ajustes estratégicos e incrementales. Es decir, cada pieza del mecanismo deberá ser efectiva en relación con los recursos disponibles, pero también sostenible en el tiempo, marcando una ruta para su posible crecimiento financiero, a fin de ampliar su margen de acción.

Existen formas de ampliar cada herramienta en el mediano y largo plazo, las cuales incluiremos en la siguiente sección, pero es importante recalcar que, así como la figura de la mediación apunta para la eventual eliminación de su función (en caso de que el Estado tome medidas proactivas en la provisión de protección a víctimas), las demás herramientas dejan espacio para continuar su ampliación y mejora constante.

En síntesis, esta sección ha presentado una serie de estrategias clave que conforman la caja de herramientas, junto con los elementos fundamentales para su puesta en marcha. Estas condiciones establecen el marco general para iniciar un mecanismo capaz de atender la victimización por extorsión y cobro de piso. Sin embargo, **para garantizar no sólo su atención, sino también la reducción del delito, será indispensable sostener la estrategia en el largo plazo.** Así, la *hoja de ruta* que abordaremos a continuación introduce nuevos componentes para la caja de herramientas, y plantea escenarios de acción posibles sobre los cuales el empresariado podrá seguir construyendo propuestas que permitan la prevención y disminución del delito.

PARTE III. HOJA DE RUTA: TRES PISTAS ÚTILES PARA EL SECTOR EMPRESARIAL

En esta sección presentamos una serie de propuestas para impulsar el crecimiento gradual del mecanismo y ajustar a la medida de las necesidades de sus usuarios. De esta forma, podrá cobrar reputación y asegurar sus condiciones de sostenibilidad. Además, exploramos una ruta que permita fortalecer al sector empresarial frente a la extorsión y el cobro de piso, sin dejar de contemplar un camino a través del cual las acciones del sector empresarial contribuyan a transformar las instituciones de seguridad y justicia para que éstas, en el futuro, estén en condiciones de alcanzar la disminución de la incidencia de estos delitos.

PROPUESTAS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS

La caja de herramientas considerará que las herramientas en sí, así como los pasos para su implementación podrán ser modificados y ajustados según se identifiquen nuevas necesidades. No obstante, se deberá asegurar que los objetivos fundamentales de cada herramienta continúen vigentes para evitar la alteración de la estrategia, en detrimento de sus usuarios. En ese sentido, planteamos tres pasos fundamentales para la continuación del mecanismo:



1. Desarrollar institucionalmente el mecanismo.

Para profesionalizar los servicios que otorga, se debe desarrollar una estrategia a largo plazo que permita ampliar su alcance y conseguir financiamiento externo que garantice su sostenibilidad en el tiempo. Esto implicaría acciones que podrán llevarse a cabo también de manera escalonada. Algunas de ellas:

- Planear una ruta formal para clarificar la misión, visión y alcances del proyecto. Además, en el plan de desarrollo deberá integrarse y promoverse la vinculación con autoridades para asegurar que ésta no se realice de manera fortuita o personalizada, en los términos que hemos descrito en la sección anterior.
- Constituirse legal y fiscalmente como una asociación, con el fin de mantener su autonomía. Las organizaciones parte del Grupo Coordinador funcionarían como un órgano colegiado.
- Nombrar a un administrador/a o director/a general para ocupar las funciones de representación de la asociación. También a un secretario/a técnico/a y a un tesorero/a para distribuir las responsabilidades y afianzar su desarrollo.

2. **Hacer crecer el número de beneficiarios.** A medida que el mecanismo se fortalezca, se generarán acciones para que la cantidad de usuarios/as de sus servicios dentro del sector privado aumente.

3. **Ampliar las herramientas dentro del mecanismo.** El mecanismo también podría ofrecer nuevos servicios derivados de los ya existentes. Sin embargo, se debe garantizar que éstos resguarden el objetivo y propósitos iniciales, es decir, temas relativos a la inseguridad –y no atender cualquier otra necesidad ciudadana como reportes de alumbrado o solicitudes de recolección de basura, por ejemplo–. Además, estos otros mecanismos deben estar planeados en tres periodos: corto plazo –considerando un lapso de cinco años–, mediano plazo –10 años– y largo plazo –15 años–.

En la Tabla 1 detallamos las acciones que podrían instrumentarse para ampliar la cantidad de beneficiarios y de herramientas en nuestro mecanismo contra la extorsión y el cobro de piso.

Éstas son sólo algunas de las medidas que permitirían imaginar posibilidades para incrementar la capacidad y alcance de la caja de herramientas. Por ejemplo, partiendo de la evaluación de la estrategia será posible identificar

las necesidades de los usuarios y, a partir de ellas, diseñar otras nuevas herramientas o estrategias para ampliar sus beneficios.

Debido a que hay un amplio catálogo de acciones que los implementadores pueden realizar en el corto, mediano y largo plazo, y que los recursos disponibles –de tiempo, financieros, materiales, humanos, etc.– son siempre limitados, a continuación presentaremos una estrategia para ordenar, jerarquizar y discriminar las posibles acciones.

PRIORIZAR Y ELEGIR: ¿POR DÓNDE SEGUIR?

Siguiente paso: llevar al empresariado a una posición en la que pueda contribuir a que las instituciones de seguridad y justicia eventualmente disminuyan la incidencia de la extorsión y el cobro de piso Tijuana.

Para comenzar a ofrecer pistas, volvamos a una de las premisas de este proyecto: la forma en que suceden la extorsión y el cobro de piso es un reflejo de la intrincada relación entre gobierno, sociedad civil, empresariado y organizaciones criminales (Martínez Trujillo, 2019; Moncada, 2021).

Dentro de esta configuración, las particularidades de cada grupo de actores adquieren relevancia: sus recursos disponibles –como el capital financiero–, la estructura organizativa o su capacidad de ofrecer protección e incluso, el nivel de cohesión o fricción interna. La posición que cada uno ocupa en relación con los demás también es esencial en este entramado (Martínez Trujillo, 2019). En el contexto de Tijuana, esto se traduce en una serie de complicaciones, ejemplificadas por el hecho de que, actualmente, **una parte del sector empresarial expresa una completa desconfianza hacia las entidades de seguridad, mientras que otro se beneficia de su protección, pero de manera selectiva** (paralelamente, algunos experimentan ambas circunstancias de manera simultánea: obtienen protección de aquéllos en los que poco confían).

Ante una configuración tan compleja, en la que las acciones de las y los empresarios y comerciantes están condicionadas por lo que ocurra en las instituciones de seguridad y las formas que adquieren las organizaciones criminales, ¿cómo seleccionar las esferas en las que se puede y se debe actuar?, ¿cómo elegir aquéllas de las que hay que ocuparse primero?

En esta sección ofrecemos un ejercicio con el que es posible dar respuesta a estos cuestionamientos. Para su desarrollo es imprescindible considerar que:



Tabla 1. Ejemplos para la ampliación de la caja de herramientas

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
De Red de Reportes Ciudadanos a Call Center		
<p>¿Qué? Un centro de atención de llamadas para reportar casos de extorsión/cobro de piso.</p> <p>¿Para qué? Ampliar el número de usuarios/as y la generación de información para producir informes.</p> <p>¿Cómo? A través de un software que permita estandarizar procesos y la protección de datos; un equipo capacitado para llevar a cabo la captura de información; y una estructura de organización coordinada.</p>	<p>¿Qué? El Call Center colabora con autoridades para canalizar llamadas de emergencia.</p> <p>¿Para qué? La canalización a primeros respondientes agilizará el proceso de atención a las víctimas, mientras que la colaboración permitirá compartir información a autoridades. Esto promoverá la generación de políticas públicas basadas en evidencia.</p> <p>¿Cómo? La coordinación se establecerá a través reuniones periódicas con el personal del mecanismo y autoridades. En estas reuniones se compartirán informes periódicos con datos sobre los delitos.</p>	<p>¿Qué? La información estadística sobre extorsión y cobro de piso se publica y difunde.</p> <p>¿Para qué? Autoridades, la sociedad civil, academia y el sector privado podrán utilizar la información para generar mejores propuestas ante los delitos. El sector privado podrá replicar este esfuerzo en otras ciudades.</p> <p>¿Cómo? A través de la publicación periódica de reportes con información estadística desagregada y anonimizada.</p>
De servicios de acompañamiento jurídico y psicológico a una estrategia psicosocial		
<p>¿Qué? Los servicios de atención jurídica y psicológica integran una estrategia en la que ambos se complementan para dar una mejor atención a las víctimas.</p> <p>¿Para qué? La estrategia psicosocial permitirá que los equipos trabajen de la mano para generar una estrategia en beneficio de la víctima. Esto implicará, por ejemplo, que el equipo psicológico acompañe a la persona afectada en audiencias y otros procesos jurídicos para ofrecer apoyo emocional.</p> <p>¿Cómo? A través de un equipo especializado en atender extorsión y cobro de piso y una organización y estructura observación de las tareas de acompañamiento.</p>	<p>¿Qué? La atención psicosocial se amplía para otorgar capacitaciones e incluir a profesionales del estado de Baja California.</p> <p>¿Para qué? Construir redes generando conocimiento compartido para la atención de víctimas de delitos en el estado y fomentar este tipo de atención en otros municipios.</p> <p>¿Cómo? Promoviendo la atención a víctimas de extorsión/cobro de piso en seminarios y cursos. Generando alianzas con órganos colegiados de profesionales.</p>	<p>¿Qué? El sector salud estatal ofrece los servicios de intervención psicosocial con el apoyo del Grupo Coordinador. Además, las estrategias de litigio se utilizan para promover legislaciones locales en favor de las víctimas.</p> <p>¿Para qué? Optimizar los recursos con los que ya cuenta el Estado y colaborar con las autoridades para ampliar sus capacidades de atención a las personas victimizadas.</p> <p>¿Cómo? A través de una estrategia de colaboración con autoridades del sector salud y un proceso de comunicación planificado con autoridades en los congresos locales.</p>
De mecanismo de mediación a estrategia de cabildeo		
<p>¿Qué? El mecanismo de mediación se amplía para generar una estrategia de cabildeo institucionalizada.</p> <p>¿Para qué? Generar y promover la colaboración con autoridades y despersonalizar las acciones de mediación.</p> <p>¿Cómo? A través de un grupo conformado por el equipo de mediación y profesionales especializados en la incidencia en política pública.</p>	<p>¿Qué? El mecanismo incluye una estrategia de medición de resultados.</p> <p>¿Para qué? Garantizar la efectividad de la estrategia y prevenir cambios en la dirección de la política pública, así como posibles obstáculos u oportunidades.</p> <p>¿Cómo? A través de la generación de documentos de organización y planeación (p.ej., un calendario de formulación de políticas o un mapeo de actores relevantes). Además, éstos incluirán una serie de indicadores que permitan evaluar los resultados, pero también adaptar la estrategia ante nuevas necesidades.</p>	<p>¿Qué? La estrategia de cabildeo promueve la creación de un observatorio ciudadano, incluyendo actores relevantes que integren en la agenda pública objetivos diversos relacionados a la victimización del sector privado.</p> <p>¿Para qué? Ampliar el alcance del mecanismo y sus capacidades para promover diferentes causas. Además de garantizar la revisión constante de la estrategia.</p> <p>¿Cómo? A través de la coordinación con otros grupos del sector privado, regulado por el equipo de mediación e incidencia y el observatorio ciudadano.</p>



Tabla 1. Ejemplos para la ampliación de la caja de herramientas (continuación)

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
Campañas de Comunicación		
<p>¿Qué? Una campaña intragremial que comunique los beneficios del mecanismo.</p> <p>¿Para qué? Promover el aprovechamiento de sus beneficios con aquellos miembros del sector que no estén familiarizados con el mecanismo y atraer más gatekeepers y personal de las demás áreas.</p> <p>¿Cómo? A través de una campaña de comunicación integral (que utilice diferentes medios) desplegada en las asociaciones y organizaciones que pertenezcan al “Grupo coordinador”.</p>	<p>¿Qué? Una campaña de comunicación pública que divulgue el número de atención del Call Center y que logre obtener la atención de posibles donantes para el mecanismo.</p> <p>¿Para qué? Aumentar el número de beneficiarios de extorsión y cobro de piso más allá de los gremios del sector privado. Conseguir un financiamiento multianual que permita la sostenibilidad del mecanismo.</p> <p>¿Cómo? A través de una campaña de comunicación integral pública que se difunda en redes, medios locales y dentro de las cámaras y asociaciones del sector privado.</p>	<p>¿Qué? Una campaña de comunicación pública que apele a la población en general y logre generar involucramiento y participación ciudadana.</p> <p>¿Para qué? Sensibilizar a la población general sobre sus capacidades en la inhibición o perpetuación del delito.</p> <p>¿Cómo? A través de una campaña que retome experiencias realizadas en otras latitudes y se enfoque en modificar la participación de la población en el esquema de protección criminal (p.ej., evitando consumir bienes o servicios en lugares en donde se paga piso).</p>
Estrategia de evaluación del mecanismo		
<p>¿Qué? Un plan de evaluación del mecanismo.</p> <p>¿Para qué? Medir periódicamente las herramientas a fin de conocer su nivel de eficiencia, efectividad e impacto y, a partir de ello, mejorar continuamente la operación del mecanismo</p> <p>¿Cómo? A través de una serie de indicadores que permitan generar información sobre los nuevos usuarios del mecanismo e identificar sus necesidades; los alcances de cada una de las herramientas (p.e. el nivel de canalización de usuarios entre las herramientas); y la evolución del mecanismo hacia la colaboración con autoridades.</p>	<p>¿Qué? Un plan de evaluación que incluya indicadores capaces de medir la profesionalización e institucionalización del mecanismo.</p> <p>¿Para qué? Impulsar el desarrollo institucional de esta estrategia y garantizar su sostenibilidad a futuro.</p> <p>¿Cómo? A través de una serie de indicadores que midan el cumplimiento de metas de institucionalización (p.ej., porcentaje de aumento o disminución del financiamiento, tipo y número de alianzas por sector).</p>	<p>¿Qué? Un plan de evaluación que permita la rendición de cuentas y aborde el desarrollo sostenible del mecanismo, más allá de sus resultados inmediatos.</p> <p>¿Para qué? Realizar los ajustes necesarios al mecanismo y así, garantizar la sostenibilidad de la organización a futuro.</p> <p>¿Cómo? A través del uso de datos de monitoreo para generar estrategias prospectivas.</p>

1. Los factores que afectan la forma que adquirir esta configuración son múltiples, y que sólo se puede actuar sobre algunos, de modo que es necesario jerarquizar y discriminar las esferas de acción.
2. Dentro de estos factores, unos tendrán más peso que otros en definir la forma que este fenómeno toma (*importancia*).
3. Los actores involucrados en la configuración tendrán un margen de acción distinto para incidir en cada uno de estos factores (*capacidad de acción*).

Entonces, ambas dimensiones –*importancia* y *capacidad de acción*–, son variables ordinales cuyos posibles valores (categóricos) van de menos a más. Además, serán las guías que permitan orientar el proceso de ordenamiento, jerarquización y selección de prioridades.

Ahora bien, debido a que controlar las acciones de los grupos criminales no está en el marco de lo posible, y que las acciones de las instituciones del Estado pueden ser fomentadas e influidas por el sector empresarial (pero no mandatadas), este ejercicio se plantea estrictamente desde la perspectiva de las y los empresarios.

El ejercicio consiste en: 1. identificar los asuntos que, durante las inmersiones que realizamos en Tijuana, el empresariado señaló como factores que condicionan su exposición a la extorsión y el cobro de piso; y 2. ponderar tales factores, considerando tanto la relevancia que los empresarios les otorgan (*importancia*), como la capacidad del sector empresarial para influir en ellos (*capacidad de acción*).

Además, este ejercicio podrá ser replicado y recalibrado si es que los implementadores estiman que, dada su experiencia de primera mano en esta configuración, el peso que cada factor recibe debería ser distinto.

Figura 12. Factores identificados por el empresariado como condicionantes de la forma en que ocurren la extorsión y el cobro de piso en Tijuana



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo e investigación documental.

1. Los factores sobre los cuales incidir

En la Figura 12 se enlistan los factores que el empresariado consideró que se relacionan con la forma que toman la extorsión y el cobro de piso en Tijuana, así como con la manera en que se resiste a ellos. Para ver a detalle cómo estos factores se relacionan con la problemática que aquí abordamos y a qué se refiere cada una de las etiquetas contenidas en la figura, se puede revisar el Anexo 2.

Es importante destacar que los factores señalados por el sector empresarial no constituyen unidades equivalentes, ni representan una lista completa. Por ejemplo, un aspecto que no se incluyó en la Figura 12, aunque sí fue abordado en el resto del proyecto, es el fenómeno del **turismo médico en Tijuana**. Durante el trabajo de campo identificamos que médicos y cirujanos también han sido victimizados por los extorsionadores, hecho que se asocia con la importancia que tiene este sector en la economía de la ciudad. Al mismo tiempo, enfocar este ejercicio exclusivamente desde la pers-



pectiva empresarial omite, desde luego, las posibles perspectivas de las autoridades públicas, sobre asuntos generales o, en particular, sobre conductas indeseables por parte del empresariado. Además, no se consideran las dinámicas internas de las organizaciones criminales, ni el tipo de cálculos que hacen (o no) a la hora de tomar ciertas decisiones.

Amén de sus límites, los factores presentados en esta figura permitirán realizar la ponderación necesaria para que el sector empresarial priorice las acciones a tomar (ver Anexo 3). De hecho, esta ponderación resolverá de manera parcial la inequivalencia entre factores estructurales y coyunturales. Los resultados se muestran en la siguiente sección.

1. Qué retos priorizar

Al emplear los criterios de *importancia* y *capacidad de acción* para ordenar los factores que condicionan la forma que toman la extorsión y cobro de piso, es posible traducirlos en los ejes X y Y de un plano en el que podemos ubicar cada factor previamente identificado por los empresarios. Éste contiene cuatro cuadrantes que, leídos en sentido de las manecillas del reloj, ordenan los factores que de la siguiente manera:

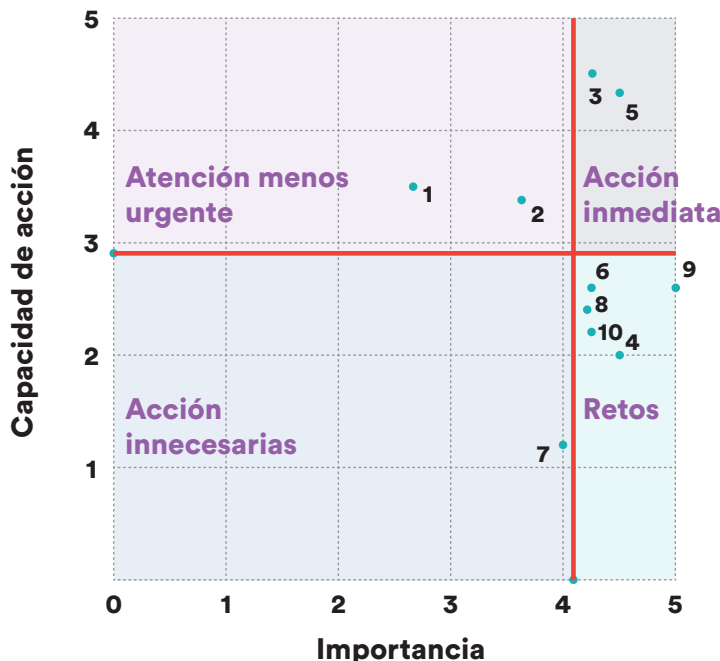
- **Acción inmediata** (importancia alta, capacidad de acción alta). Estos fenómenos impactan de manera sobresaliente en la forma que toman la extorsión y el cobro de piso.

sión y el cobro de piso, además de que gozan de una capacidad de acción mayor, por lo que se les asigna un valor alto en ambos ejes.

- **Retos** (importancia alta, capacidad de acción baja). Representan esferas de gran impacto que, debido a su complejidad y al escaso margen de acción del empresariado, exigen otras estrategias específicas para superar los desafíos asociados.
- **Medidas innecesarias** (importancia baja, capacidad de acción baja). Con menor influencia en la extorsión y el cobro de piso que otras, estos factores pueden someterse a revisión o eliminación del grupo de temas prioritarios.
- **Atención menos urgente** (importancia baja, capacidad de acción alta). Aunque el empresariado tenga mayor capacidad para incidir en estos factores, su impacto en las formas que cobran la extorsión y el cobro de piso no es tan alto como el de otros, por lo que su atención no aportaría un valor significativo a los objetivos generales, y postergarlas no resultaría costoso.

En la Figura 13 se muestra cómo se sitúan en el plano los fenómenos que las y los empresarios y comerciantes iden-

Figura 13. Ponderación de la importancia y gobernabilidad de situaciones relacionadas con la extorsión y el cobro de piso en Tijuana mencionadas por sus empresarios



Fenómenos relacionados con la forma de la extorsión y el cobro de piso en Tijuana y de la resistencia a estos delitos:

1. Fallas entre los retos de la migración interna e internacional
2. Morfología urbana desfavorable para la cohesión social
3. Segmentación del ecosistema empresarial
4. Desconfianza en el ejército y la Guardia Nacional
5. Atención cortoplacista y poco estratégica a la inseguridad
6. Desigualdad económica
7. Situación fronteriza
8. Autoridades coludidas o capturadas por organizaciones criminales
9. Obstrucción de la procuración legal de justicia
10. Amenaza criminal

Fuente: Elaboración propia a partir de valores obtenidos a través de las interacciones con empresarios y los hallazgos de las tres fases de este proyecto (Ver Anexo 4).



tifican como aquéllos que afectan la extorsión y el cobro de piso, considerando su nivel de importancia y la capacidad de acción que, sobre éstos, tienen los empresarios. Cabe señalar que los valores que se asignan en cada caso (entre 0 y 5) son relativos y descansan en las opiniones y retroalimentación de empresarios y los hallazgos obtenidos en este proyecto.

Así, por ejemplo, factores como una morfología urbana desfavorable (que obstaculiza los encuentros cotidianos que podrían promover la reconstrucción del tejido social), al ser comparada con la amenaza criminal, es considerada “menos urgente” para transformar el panorama de extorsión y cobro de piso en la ciudad, mientras que esta amenaza criminal y su influencia en las instituciones públicas (un asunto de alta importancia, pero sobre el que el empresariado tiene menor margen de acción) pertenecen al ámbito de los retos.

Siguiendo este ejercicio, entonces, conviene focalizar la atención en aquellos factores que estén en el cuadrante de la “acción inmediata”; es decir, aquéllos que son de alta importancia y en los que, además, el sector empresarial tiene una amplia capacidad de acción. En cambio, cualquier acción sobre factores con baja importancia y baja capacidad de acción por parte de los empresarios será ociosa y, por ende, innecesaria.

De lo anterior se deriva que **los dos factores que las y los empresarios y comerciantes de Tijuana deberían priorizar para contribuir a la transformación de la ocurrencia de la extorsión y el cobro de piso son la segmentación del ecosistema empresarial** –como ya mencionamos, la diversidad de grupos que muestran distintos grados de organización, en la que puede haber tensiones y fricciones (Moncada, 2021)– **y la atención cortoplacista y poco estratégica a la inseguridad.**

El primer factor resalta la importancia de evitar que las diferencias de intereses y formas de pensar sobre cómo se debería conducir el sector obstaculicen la colaboración en torno a objetivos comunes, especialmente frente al desafío de la inseguridad. El segundo factor enfatiza la urgencia de mantener esfuerzos constantes, marcados por ajustes graduales, para atender los retos que plantea la inseguridad. Ambos enfoques coinciden en la promoción de una actitud proactiva en el empresariado frente al entorno de riesgo. Es decir, actores que *no esperan*, pasivamente, a que los delitos y sus consecuencias los afecten de manera directa e incremental, y sólo entonces, bajo la percepción de emergencia, intervienen.

Además, **el desarrollo de un gremio empresarial más sólido, resiliente y capaz de ejercer presión sobre el gobierno es coherente con una estrategia de más largo plazo, orientada a establecer la seguridad como un bien público:** contar con un protector único, el Estado, cuyas

acciones para garantizar el orden social no vulneren los derechos de su ciudadanía o los principios de la democracia.

En ese sentido, el fortalecimiento de la cohesión en el sector empresarial y la mejora de sus estrategias para abordar la inseguridad son enfoques prometedores. Su implementación tiene el potencial de inducir cambios beneficiosos en las instituciones públicas.

Como complemento de estas pistas, a continuación presentaremos tres posibles escenarios que resultarían de la atención que el sector empresarial decida brindar, o no, a estos factores. Del escenario de colapso al optimista, discutiremos además qué tan probable resulta cada uno de ellos, de acuerdo a lo observado en nuestras inmersiones en Tijuana.

¿ACTUAR O NO ACTUAR? ALGUNOS ESCENARIOS PROBABLES

Resolver el problema de la extorsión y cobro de piso parece una tarea titánica, casi imposible de lograr. Primero, porque la complejidad del problema se asocia, como ya hemos explicado, a las condiciones de las instituciones del Estado, pero también a la configuración de los grupos criminales y su capacidad para ejercer estos delitos. Así, si las agencias de seguridad y justicia tienen poca capacidad o bien, están inmiscuidas colusivamente en este delito, no van a atenderlo y, en el mejor de los casos, lo dejarán ocurrir. Y si las organizaciones criminales cuentan con amplia capacidad de producir violencia, o no hay restricciones institucionales (y legales) que desincentiven sus actos delictivos, el problema tenderá a agravarse. En tal escenario, parece que a las víctimas del delito no les queda nada por hacer, excepto aceptar esta suerte y adaptarse a ella.

A lo largo de estas páginas, sin embargo, hemos establecido que, en manos de las y los empresarios y comerciantes de Tijuana, hay un importante número de acciones que emprender para lidiar con la extorsión. Éstas deben ser eficientes, factibles y deseables y, sobre todo, deben apuntar al fortalecimiento de las instituciones del Estado y no a su desplazamiento o sustitución. Además, hemos reconocido que dentro de ese catálogo de acciones y emprendimientos para transformar lo público, la limitación de recursos hace necesario que se jerarquice y elija sobre qué terrenos actuar. ¿Cómo actuar? Fomentando la cohesión al interior del sector diseñando mecanismos de atención a esta problemática que apuesten por el largo plazo, más que por las soluciones inmediatas.

¿Puede el sector empresarial decidir no actuar ante estos delitos? ¿Qué pasaría si las y los empresarios y comerciantes de Tijuana se deciden por la inacción? ¿Y si lo hacen



sólo atendiendo la cohesión del grupo o la generación de medidas a largo plazo, pero no los dos aspectos?

Enseguida proponemos tres escenarios que Tijuana podría experimentar en función de las decisiones que hoy tome o no el sector privado ante este delito.

Para leer estos escenarios, es indispensable establecer antes dos supuestos:

1. **El sector empresarial no puede, ni debe incidir en las formas que toman los grupos criminales, ni en el nivel de violencia que pueden ejercer.**
2. Aunque el sector empresarial puede promover ciertas acciones propias de los gobiernos locales y nacionales, **las medidas que el gremio adopte para lidiar con la extorsión y el cobro de piso (y otros retos de seguridad) no pueden, ni deben desplazar o sustituir al Estado.**

Entonces, dentro del margen de acción posible, es decir, eso que las y los empresarios y comerciantes sí pueden hacer para lidiar con la extorsión y el cobro de piso, anticipamos los siguientes escenarios:

Escenario 1. Pesimista, poco probable: “Sálvese quien pueda”

En este escenario el sector empresarial decide *no* tomar medidas específicas, colectivas y de largo plazo para atender este problema, distintas a lo que ya cada quien hace para protegerse. No se trabaja para incrementar la cohesión del sector y fomentar iniciativas útiles para la mayoría del gremio. Además, en función de los recursos con los que se cuenta, cada quien emprende medidas individuales y de corto plazo, sólo para atender la emergencia mientras ésta se perciba como muy grave.

Dado que algunos cuentan con protección privada o selectiva, especialmente en contextos de emergencia, las instituciones del Estado no se sentirán presionadas para garantizar la protección como un bien público, y no mejorarán sus condiciones, ni sus acciones. Además, una vez que pasa la sensación de emergencia –porque disminuyen los actos violentos ostentosos, aunque el delito siga existiendo–, se desarticulan las medidas selectivas y se le deja espacio a las organizaciones criminales para fortalecerse, actuar en más espacios o incorporar otros delitos a sus actividades.

En el límite, **este escenario apunta a un colapso del acuerdo social tal como lo conocemos, pues el Estado renunciaría a**

cumplir su función, haciendo que la protección y el orden social que obtienen los actores económicos sea aquél que pueden ‘comprar’ a las organizaciones criminales o a otros actores violentos. Así, la ‘protección’ será un bien exclusivo de quienes pueden pagar por él y sus proveedores serán, principalmente, los grupos criminales. Entonces, la degradación institucional provocará que, sin importar si puedes o no pagar por protección, la vida de las y los ciudadanos dependa de los intereses y caprichos de los grupos criminales.

Dado que las y los empresarios y comerciantes en Tijuana han demostrado que el tema es de su interés y que en el pasado han actuado ante escenarios de inseguridad, coordinándose entre ellos y con las instancias gubernamentales, este escenario parece poco probable.

Escenario 2. Adaptativo, muy probable: “En modo supervivencia”

En este escenario se prevé que las y los empresarios y comerciantes de Tijuana tomen algunas acciones poco estratégicas y medianamente eficaces para gestionar los efectos de la extorsión y el cobro de piso. En particular, se anticipa que las medidas tomadas sean reflejo de la fragmentación del sector empresarial y, por ello, que sólo sean útiles para quienes estén más organizados o sean cercanos a las cúpulas de los grupos o asociaciones empresariales. También es posible que logren cohesionar al sector alrededor de la necesidad de atender este delito y que, sin embargo, esta colectividad apueste por medidas de corto plazo, que respondan bien a un ambiente de emergencia, pero que no resulten duraderas y no redunden en cambiar ni las dinámicas del empresariado, ni las condiciones de las instituciones de seguridad y justicia.

Si los grupos criminales cobran fuerza, el sector empresarial adaptaría sus mecanismos de protección para apenas sobrevivir a esta nueva amenaza, pero sin expectativa de que las acciones del sector tengan efectos en las instituciones de seguridad y justicia y, en consecuencia, en el panorama de la seguridad en la ciudad.

La existencia de medidas implementadas por el sector, aunque insuficientes y limitadas, servirá para que las instituciones del Estado se deslinden de su obligación de fortalecerse y de tener las capacidades y recursos necesarios para acotar este problema.

Este escenario resulta muy probable, ya que las víctimas reales y potenciales de la extorsión y cobro de piso suelen tomar acciones desarticuladas, o bien, de corto plazo. En este sentido, la herramienta que presentamos es un llamado a actuar de manera menos reactiva.



Escenario 3. Optimista, probable: “Manos a la obra”

En este escenario, el más optimista, las y los empresarios y comerciantes de Tijuana deciden actuar ante la extorsión y el cobro de piso de manera estratégica, atendiendo dos dimensiones en particular: la cohesión del gremio y el diseño de medidas de largo plazo. Primero, trabajando para lograr mayor cohesión al interior del gremio, logrando así que el desarrollo de herramientas para lidiar con la extorsión y el cobro de piso no sea beneficio de unos cuantos, sino una posibilidad para todas y todos aquéllos que puedan llegar a necesitarlo y, asimismo, respaldarlo. Segundo, las medidas diseñadas e implementadas descansan en un principio de sostenibilidad en el largo plazo. Eso permite que, aun disminuyendo la percepción de inseguridad o el sentido de emergencia, estos mecanismos prevalezcan para que la ciudad no vuelva a deteriorarse en cuanto se deje de poner atención en el tema.

Estas medidas estratégicas, efectivas, deseables, de largo plazo e impulsadas desde lo colectivo funcionarán también como formas de presión y estímulo para que las autoridades locales, estatales y federales mejoren sus condiciones, y fortalezcan su capacidad de cumplir con sus funciones de proveedores únicos de protección.

Si mejoran las condiciones de las instituciones de seguridad y justicia, la evolución y crecimiento de las organizaciones criminales se entorpecería y su poder violento tendería a disminuir. Entonces, **su capacidad de ofrecer una ‘protección que inquieta’ sería menor que la del Estado de brindar una ‘protección que alivia’.**

Dado el interés que notamos por parte de las y los empresarios y comerciantes en que las condiciones de seguridad en Tijuana mejoren, y ya que para algunos es claro que seguir con medidas individuales y selectivas sólo garantiza protección selectiva por tiempo limitado, este escenario es probable. Ahora bien, constituir un ‘empresario de la causa’ y contar con el compromiso de diversos miembros del sector incrementaría la probabilidad de que este escenario se hiciera realidad.

RECOMENDACIONES DE ACCIÓN Y EMPENDIMIENTO PÚBLICO

Las siguientes recomendaciones se basan en acciones de emprendimiento público y *no de política pública*, pues apuntan a la generación de estrategias desde el sector

privado. No obstante, todas estas medidas se encaminan a la colaboración entre las y los empresarios y comerciantes tijuanaenses con las instituciones del Estado, desde una propuesta factible y operable. Bajo ningún concepto, suponen que las acciones del sector desplazarán o sustituirán la necesaria labor de las instituciones públicas.

- Evaluar las medidas que se aplican en Tijuana bajo los criterios de factibilidad, eficacia, deseabilidad, que permitan lidiar con el problema sin sustituir al Estado.
- A partir de tal evaluación, ajustar, refrendar medidas y eliminar las malas prácticas.
- Promover la ampliación y trabajo de un *empresario de la causa*: empresarios, comerciantes y ciudadanos que trabajan proactivamente en la atención de la extorsión y el cobro de piso, y no actuar sólo cuando la violencia se vuelva insostenible o les afecte directamente.
- Colectivizar los esfuerzos del sector privado y evitar las medidas personalizadas.
- Financiar las medidas colectivas y de largo plazo, incluso si esto implica, en el corto plazo, un ‘una suerte de tercer impuesto’.
- Cuadrar los costos de atender la inseguridad como una inversión que les permitirá deshacerse de todos los costos no deseados en el largo plazo.
- Desarrollar mecanismos concretos que atiendan las características puntuales de cada delito, como esta caja de herramientas, para lidiar con la extorsión y el cobro de piso.
- Implementar estos mecanismos bajo las condiciones y requerimientos necesarios, planteando su alcance desde su diseño e implementación mismos.
- Anticipar acciones que garanticen la sostenibilidad del mecanismo a través de su institucionalización, para evitar la personalización.
- Proyectar las estrategias y las circunstancias que los condicionan en el mediano y largo plazo, para que con el paso del tiempo abonen al fortalecimiento de medidas democráticas y de las instituciones del Estado.



REFLEXIONES FINALES

A partir de las lecciones aprendidas, la caja de herramientas propuesta y la hoja de ruta que proyectamos, México Evalúa y CIPE no sólo han buscado dar una respuesta concreta a la pregunta central de este informe: ¿qué hacemos ante la extorsión y el cobro de piso? También, nos sumamos a un conjunto de iniciativas que buscan mejorar las condiciones de seguridad en el país en el largo plazo con medidas que no fragilicen al Estado sino, por el contrario, que lo hagan más eficaz y democrático.

En ese sentido, lo que aquí se plantea podría ser útil respecto a otras conductas delictivas que aquejan a Tijuana, a partir de ajustes específicos que atiendan las particularidades de unos u otros delitos. No obstante, es fundamental conservar los elementos esenciales: herramientas factibles, deseables y de largo plazo.

Aunado a ello, se trata de una fórmula que puede ponerse en práctica en otros espacios urbanos, más allá de esta ciudad fronteriza. Desde luego, en otras latitudes ciertos factores importantes pueden cambiar y arrojar nuevas lecciones que obligan a ajustar las herramientas, pues se trata de encontrar “medidas hechas a medida”. En todo caso, la metodología que hemos desarrollado tiene la flexibilidad necesaria para que cada herramienta se adapte a las condiciones que en cada espacio tengan el delito, las

instituciones del Estado y el sector empresarial. Así, en un espacio donde comerciantes y empresarios estén más cohesionados, estas herramientas también les serán útiles, aunque enfrentarán retos de implementación distintos. O bien, ahí donde la cooperación entre autoridades locales y el sector empresarial es fluida y se enmarca en un espacio democrático y de confianza mutua, herramientas como el módulo de reportes podría trascender más fácilmente hacia la apertura de investigaciones judiciales.

El contenido de este informe es, como se ha establecido a lo largo del mismo, el resultado de una larga interacción con diferentes actores que integran al sector empresarial y de comercio en Tijuana. Nuestro trabajo ha sido recolectar, ordenar, analizar, interpretar y dar sentido a esos relatos en busca de algunas estrategias esperanzadoras, pero factibles, para lidiar con la extorsión y el cobro de piso. Ahora bien, esta propuesta sólo tiene sentido si regresa a manos de las y los empresarios y comerciantes de Tijuana y si ellas y ellos, en un rol permanente de *empresarios de la causa*, se apropian de este recurso, lo ponen en marcha y lo vuelven sostenible, incluso cuando la sensación de emergencia haya pasado. Aquí dejamos una serie de pasos, pistas, lecciones, rutas, *qués* y *cómos*, esperando que sean útiles para lograr algo más que “sobrevivir a la protección que inquieta”.



ANEXO 1. CUESTIONARIO Y PROTOCOLO DE REPORTE

PROTOCOLO DE REPORTE

El Protocolo de Reporte implica una serie de pasos para informar cómo se llevará a cabo el levantamiento del reporte y las garantías de anonimidad y protección de datos de la persona que comparta su experiencia a través de la Red de Reportes Ciudadanos.

Fecha de llamada: _____

Hora de inicio: _____

Folio: _____

- **Paso #1. Mensaje por WhatsApp**

[ES POSIBLE COPIAR Y PEGAR O PARAFRASEAR PARA SEGUIR EL FORMATO DE CONVERSACIÓN]:

[Leer] Buenos días / tardes / noches. De parte del **["Grupo Coordinador"]**, agradecemos su interés en la causa para prevenir y lidiar con la extorsión y el cobro de piso en Tijuana.

Mi nombre es **[Nombre de pila de la operador/a]** y formo parte de un proyecto en el que reunimos experiencias sobre uno de los delitos menos denunciados en el país y en Tijuana. Su historia y la de otras personas como usted nos serán muy útiles para generar información confiable sobre este delito y demandar respuestas concretas de las autoridades.

Me gustaría llamarle para que podamos establecer una comunicación más personalizada. En ella le haré una serie de preguntas que nos ayudarán a obtener más información y, así, entender mejor su situación. En ningún momento, tendrá que darme ningún detalle de su identidad, su número no quedará en ningún registro y, si prefiere contarme sólo algunas cosas, usted está siempre en libertad de compartir con nosotros sólo lo que quiera. Si le interesa participar, ¿me podría indicar una hora disponible el día de hoy o mañana para que podamos realizar la llamada?

- [ENFATIZAR LA ANONIMIDAD DEL REPORTE Y LA GARANTÍA DE RESGUARDO DE LA INFORMACIÓN]:

Por favor tome en cuenta que al realizar este reporte no pediremos datos personales ni cualquier información que permita identificarle. Toda la información que nos comparta se resguardará de manera segura y será anonimizada. Además, si desea llenar este reporte a nombre de alguien más, sólo le pediremos que conozca bien la historia de la persona que sufrió el delito para poder recabar toda la información posible. Agradecemos su interés en formar parte de los esfuerzos para cuidar y mejorar Tijuana.

- **Paso #2. Agendar la llamada.**

- **Paso #3. Realizar la llamada.**

- **Paso #4. Saludo y aclaración:**

Buenos días / tardes / noches, mi nombre es **[Nombre de pila]**. Llamo para realizar el reporte de su caso. Si le parece bien, antes de comenzar, me gustaría recordarle algunos puntos importantes:

1. Este número no es una línea de emergencia, sino que forma parte de un esfuerzo de la ciudadanía para proponer iniciativas para lidiar con estos delitos y también exigir respuestas a las autoridades.
2. Entendemos que hablar sobre este tema puede ser incómodo, doloroso e incluso riesgoso. Por ello, le pedimos que se encuentre en un lugar seguro para poder contestar con comodidad y confianza. También, podemos hacer pausas y retomar a su ritmo si así lo necesita.
3. Además, en cualquier momento puede decidir saltar una pregunta o dar por terminada su participación. La información que nos comparta será anonimizada y estará resguardada por este organismo, de modo que nadie ajeno tendrá acceso a ella, no le preguntaremos ningún dato personal y el número en el cual recibe esta llamada no quedará en ningún registro. También le agradeceremos que, durante su relato, omita decirnos su nombre o el de cualquier otra persona relevante en la historia, incluyendo familiares, amigos o conocidos. Si acaso menciona a alguien, esta información también será anonimizada.
4. Por respeto a su tiempo, este reporte está diseñado de modo que realizaré algunas preguntas en orden, esperando terminar la llamada en unos 20-25 minutos. Al final, si quisiera comentar algo relativo a su experiencia y que no abordamos durante el reporte, con gusto le puedo escuchar unos minutos más. ¿Le parece bien que comencemos?

[Esperar respuesta de interlocutor/a y responder en caso de dudas]

- **Paso #5. Leer el cuestionario de reporte:**

FORMATO DE REPORTE DE EXTORSIÓN Y COBRO DE PISO A COMERCIANTES Y EMPRESARIOS Y EMPRESARIAS



SECCIÓN 1: Datos generales

Sexo de quien reporta: M / F / NB

1. Sin mencionar el nombre de su negocio, ¿podría indicar cuál es su giro, qué tipo de negocio es?

2. Sin mencionar el nombre de su negocio, ¿podría indicarme cuál es, aproximadamente, el número de empleados que tiene? **[Leer y marcar]**

- Emplea a menos de 10 personas (*microempresa de acuerdo a la clasificación de pymes*)
- Emplea entre 11-30 personas (*empresa pequeña*)
- Emplea entre 31-100 personas (*empresa mediana*)
- Emplea entre 101-250 personas (*empresas medianas en sector industrial*)
- Emplea a más de 250 personas
- No quiso responder

[Leer] Consideramos que la extorsión es un evento en el que se exige un pago o actividad a cambio de no cumplir una amenaza y sucede en un único momento (por ejemplo, llamadas en las que el criminal finge amenazar a un familiar pidiendo dinero), mientras que el cobro de piso implica cobros recurrentes a lo largo del tiempo por una misma persona o grupo (por ejemplo, aquellos casos en los que un grupo criminal visita un negocio para pedir una “cuota” y así dejarle operar sin riesgos).

3. ¿Su negocio/alguno de sus negocios es o ha sido víctima de extorsión o cobro de piso? **[Esperar respuesta y marcar]**

- Sí, de extorsión **[Pasar a 3.1]**

- 3.1 ¿Aproximadamente cuántas veces ha sido víctima de extorsión? **[Esperar respuesta y marcar]**

- 1 vez
- 1-3 veces
- 4-6 veces
- Más de 6 veces
- No quiso responder

- Sí, de cobro de piso **[Pasar a 3.2 y incluir Sección 6: Otros casos de cobro de piso]**

- 3.2 ¿Aproximadamente cuántas veces ha sido víctima de cobro de piso? **[Esperar respuesta y marcar]**

- 1 vez
- 1-3 veces
- 4-6 veces
- Más de 6 veces
- No quiso responder

- 3.3 ¿En qué periodo sucedió el cobro de piso? **[Esperar respuesta y marcar]**

- De _____ a _____

[Si los eventos han terminado, incluir Sección 3: Casos de cobro de piso pasados]

- Sí, ha sido víctima de ambos delitos **[Incluir Sección 6: Otros casos de cobro de piso]**

- No ha sido víctima de extorsión o cobro de piso

[Preguntar lo siguiente antes de dar por terminada la entrevista]

- ¿A través de qué medio o persona se enteró de esta línea? A través de _____
 - ¿Cuál es el motivo de su llamada?

- No quiso responder

SECCIÓN 2: Características de los delitos

[En caso de haber vivido más de un evento delictivo, leer]

Le pido que de entre los casos que ha vivido, escoja el evento más significativo para responder las siguientes preguntas. En esta sección, le preguntaré por las amenazas y peticiones que recibió al sufrir el delito. Le recuerdo que en cualquier momento podemos cambiar de pregunta si así lo prefiere.

4. ¿Me podría decir en qué colonia o zona se ubica su negocio o el lugar en dónde se efectuó el cobro? **[Esperar respuesta]** _____

5. ¿Qué tipo de amenaza recibió **[Esperar respuesta y marcar todas las que apliquen]**

- Daños físicos al negocio
- Daños o violencia a su persona
- Daños o violencia a su familia
- Daños o violencia a los empleados o las familias de estos
- Daños a su hogar
- No fue claro, fue ambiguo (P.e. “que lo lamentaría”)
- Otros daños: ¿cuáles? _____
- No quiso responder



6. ¿Qué tan creíble le pareció la amenaza? [**Leer** y marcar]

- Mucho
- Algo
- Poco
- Nada
- No quiso responder

7. ¿Qué le pidieron a cambio? [**Esperar** respuesta y anotar todas las que apliquen]

Dinero [**Pasar a 7.1**]

7.1. ¿Me puede decir qué cantidad le solicitaron aproximadamente? _____

Un pago en mercancía o especie [**Pasar a 7.2**]

7.2. ¿Qué cantidad aproximadamente? _____

Traslado de bienes [**Pasar a 7.3**]

7.3. ¿Cuáles bienes? ¿A dónde? ¿Cómo? _____

Lavado de dinero [**Pasar a 7.4**]

7.4. ¿Qué cantidad? ¿Cómo funcionaba? _____

Favores [**Pasar a 7.5**]

7.5. ¿De qué tipo? _____

No quiso responder

Otra ¿cuál? _____

SECCIÓN 3: Casos de cobro de piso pasados

Considerando que la situación por la que pasó ya no le ocurre, cuénteme por favor...

8. ¿Cómo terminó esta situación? _____

SECCIÓN 4: Relación con autoridades

9. Cuando fue víctima de extorsión o cobro de piso, ¿levantó una denuncia formal ante alguna institución pública? [**Esperar respuesta y marcar**]

- Sí, ¿Le brindó ayuda?
- Sí
- No [**Pasar a 9.1**]

9.1 ¿Su ayuda le pareció efectiva?

- Sí
- No
- No quiso responder

10. ¿Se acercó informalmente a alguna otra autoridad o personal de alguna institución de gobierno? [**Esperar** respuesta y marcar]

Sí [**Pasar a 10.1 y 10.2**]

10.1 ¿Le brindó ayuda?

- Sí
- No

10.2 ¿Su ayuda le pareció efectiva?

- Sí
- No
- No quiso responder

[**Leer**] A continuación le haré algunas preguntas personales sobre cómo ha lidiado con los efectos la extorsión/cobro de piso. Si desea cambiar de pregunta, por favor, indíquelo.

11. ¿Usted cuenta con algún tipo de asesoramiento legal que le haya orientado/oriente en procesos jurídicos relativos a estos delitos? [**Esperar respuesta y marcar**]

Sí [**Pasar a 11.1 y 11.2**]

No

No quiso responder

11.1 ¿De qué tipo? (p.e. es un despacho o un abogado independiente) _____

11.2 Si respondió que no, ¿piensa que le sería útil contar con este tipo de acompañamiento?

- Sí
 - No
 - No quiso responder
- ¿Por qué? _____

12. ¿Ha tenido algún tipo de acompañamiento terapéutico que le haya apoyado por motivos relacionados a estos delitos? [**Esperar respuesta y marcar**]

- Sí [**Pasar a 12.1 y 12.2**]
- No
- No quiso responder



12.1 ¿De qué tipo? (p.e. es un psicólogo independiente o un servicio de una clínica) _____

12.2 Si respondió que no, ¿piensa que le sería útil contar con este tipo de acompañamiento?

- Sí
 No
 No quiso responder
 ¿Por qué? _____

SECCIÓN 5. Socialización de la experiencia

13. Además de las autoridades, ¿ha compartido su historia con alguien más?

- Sí. ¿Con quién? _____
 No
 No quiso responder

14. ¿Cuál diría que es la principal razón por la que comparó su historia con esa persona? [Esperar respuesta y codificar todas las que apliquen]

- Tiene poder para ayudarme
 Confío en ella
 Sabe cómo actuar
 Tiene buenas conexiones con gente poderosa
 Tiene buenas conexiones con la autoridad
 Le ocurrió lo mismo y sabe qué hacer
 Acudo con esa persona siempre que tengo un problema de cualquier tipo
 Otro: _____
 No quiso responder

SECCIÓN 6: Consecuencias del delito

15. ¿En algún momento consideró irse de Tijuana tras haber vivido esta experiencia?

- Sí
 No
 No quiso responder

16. ¿Qué efectos considera que el sufrir extorsión o cobro de piso ha tenido en su negocio? **[Escribir respuesta espontánea]** _____

- No quiso responder

17. ¿Y en usted y en su familia? **[Escribir respuesta espontánea]** _____

- No quiso responder

18. Como consecuencia de estos eventos, ¿ha obtenido medidas de seguridad alternativas (p.e. seguros para negocios, cámaras de seguridad, seguridad privada, etc.) para su negocio?

- Sí ¿Cuáles? _____
 No

19. A continuación mencionará algunas consecuencias que pudiera tener la extorsión y el cobro de piso en sus relaciones sociales. Le pido que para cada uno me indique si es su caso o no. **[Leer y rotar. Marcar todas las que apliquen]**

- Me he aislado de mi familia
 Me he aislado de mis amigos u otros grupos sociales
 No me siento tan cómodo hablando con otros
 Me cuesta confiar en la gente más de lo usual
 Me siento hartado de la situación en la ciudad
 Otro: _____

20. Finalmente, mencionaré algunas consideraciones sobre algunas consecuencias en la salud. Si usted relaciona alguna de estas condiciones con vivir estos este delito le pido me responda sí o no para cada uno. **[Leer y rotar. Marcar todas las que apliquen]**

- Problemas para dormir
 Problemas estomacales
 Problemas en la piel
 Presión arterial o niveles de glucosa altos
 Palpitaciones
 Cansancio o falta de energía
 Dolores y malestares frecuentes
 Falta concentración o mala memoria
 Pérdida o aumento de peso
 Cuello o mandíbula rígidos
 Uso de alcohol o tabaco para relajarse
 Depresión o ansiedad
 Parálisis facial
 Otro: _____

SECCIÓN 7: Otros casos de cobro de piso

21. ¿Conoce algún otro negocio que sufra o haya sufrido de cobro de piso? **[Leer]** Si conoce varios, puede contar la experiencia que le ha parecido más relevante refiriéndose al mismo negocio de las preguntas en la Sección 2.

- Sí
 No
 No quiso responder



22. ¿Cuál es el giro de este negocio?

- Giro de servicios (sector salud, educación, ocio, etc.)
- Giro industrial (empresa agropecuaria, manufacturera, etc.)
- Giro comercial (mayoristas, minoristas, comisionistas, etc.)
- Negocio con más de una actividad
- No quiso responder

23. ¿Este negocio se encuentra en su colonia?

- Sí, está en su colonia
- No, está en otra colonia

• **Paso #6. Cierre y despedida.**

Hemos terminado con las preguntas. Le agradezco mucho por compartir su historia, ¿hay algo más de su experiencia que le gustaría agregar? **[Esperar respuesta y anotar]** _____

• **Paso #7. Canalización**

*** Agregar cuando los componentes de la Caja de Herramientas estén implementados:**

- Nuestra organización puede ofrecerle una breve asesoría jurídica gratuita, ¿le gustaría que lo conduzca con mis compañeros de esa área?

- Sí, **[conducirlo al terminar la llamada]**
- No **[terminar la llamada]**

- Nuestra organización también puede ofrecerle primeros auxilios psicológicos, ¿le gustaría que lo conduzca con mis compañeros de esa área?

- Sí, **[conducirlo al terminar la llamada]**
- No **[terminar la llamada]**

Le agradecemos mucho que haya contribuido a este mecanismo contándonos su historia. Si tiene cualquier duda, puede volverse a comunicar con nosotros y le atenderemos.

Terminar la llamada

• **Paso #8. Formato exclusivo para operadores telefónicos.**

- La persona que reportó su caso mostraba:

- Confianza
- Miedo
- Dudas al compartir su historia
- Reservas o discreción con los detalles
- Otro: _____

• **Paso #9. Validación.**

Al finalizar el reporte, se revisarán las respuestas registradas para que en las notas no quede ningún rastro de información que permita identificar al interlocutor.

• **Paso #10. Enviar el reporte al equipo de programación.**



ANEXO 2. FINALIZACIÓN PREMATURA DEL REPORTE

- **Paso #11. En caso de que la persona desee no llevar a cabo el levantamiento de su reporte o terminarlo una vez comenzado, se aplicará el cuestionario de salida.**

[Leer] Lamentamos que no pueda participar/seguir participando.

Agradecemos su tiempo y estaremos a su disposición en este mismo número en caso de que quisiera retomar la conversación. ¡Muchas gracias!

[Completar esta sección según corresponda]

1. ¿Cuál es el estatus del reporte no terminado?
 - No se concretó la llamada
 - Se estableció el contacto, pero no se inició la aplicación del cuestionario
 - Se inició la aplicación del cuestionario, pero éste fue interrumpido.
2. ¿Por qué no se realizó el reporte completo? La persona:
 - Perdió interés
 - No tuvo tiempo suficiente/tenía prisa
 - Hablar del tema le causó incomodidad
 - Hablar del tema le provocó miedo o preocupación
 - No logramos ganar su confianza
 - No le encontró utilidad al reporte
 - Otro: _____

Comentarios adicionales:

- **Paso #12. Envía este formato al equipo de programación.**

ANEXO 3. APUNTES METODOLÓGICOS

Notas generales sobre las distintas estrategias de recopilación de información cualitativa puesta en marcha a lo largo de la tercera fase del proyecto

• Mesas de trabajo

Se realizaron dos mesas de trabajo con empresarios representantes de diferentes organizaciones, cámaras y comités que han desplegado iniciativas de seguridad en Tijuana, así como con operadores de tales iniciativas en barrios particulares. Se tomaron notas de lo discutido en estas mesas y se consideraron como parte de la información recopilada.

• Grupos de enfoque

Se llevaron a cabo un total de siete grupos de enfoque con los siguientes perfiles:

- Comerciantes
- Empresarios medianos y grandes
- Líderes comunitarios de la sociedad civil
- Promotores comunitarios de empresas privadas
- Estudiantes de derecho
- Estudiantes de negocios de último semestre con experiencia en el sector privado
- Estudiantes de psicología de último semestre con experiencia profesional
- Dos grupos incluyeron a los primeros tres perfiles de manera simultánea.

• Entrevistas

Además de otras comunicaciones directas, se realizaron 17 entrevistas semi-estructuradas de manera individual o en pares, con hombres y mujeres de los siguientes perfiles:

- Empresario y empresaria
- Comerciante
- Miembro de órganos de promoción de la seguridad pública
- Miembro de ONG que atiende a víctimas de violencia delictiva
- Funcionario público de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Baja California
- Encargado de responsabilidad social corporativa
- Abogado penalista
- Periodista
- Activista
- Político
- Experto en política pública
- Experto en mercadotecnia y comunicación
- Algunos de los entrevistados correspondían a más de un perfil.



• **Evaluación de las campañas de promoción de la denuncia desplegadas en Tijuana**

El estudio de la primera campaña (la de la organización local) se realizó entre el 01 y el 04 de marzo del 2023. Para ello, se realizaron entrevistas cualitativas, a través de una pauta semi-estructurada, en tres colonias de Tijuana. La primera corresponde a la colonia donde se desplegó la iniciativa (la única en su tipo hasta el momento del estudio). Para las otras dos, se mostró el cartel como un caso hipotético. Ambas fueron colonias populares, pero mientras una era desconocida para el implementador, la segunda era una zona donde éste había trabajado en proyectos comunitarios previamente. El método de contacto fue mixto, bajo los siguientes criterios:

- Asistir a un punto reconocido como zona comercial o calle con negocios, y abordar a uno de los trabajadores o dueños en algún local. Si no acepta la entrevista, pasar al negocio siguiente.
- Si acepta y da referencia de otros posibles entrevistados, hacer bola de nieve.
- Si acepta y no da referencia de otros posibles entrevistados, hacer salto sistemático, es decir, avanzar 3 negocios y hacer la entrevista en el cuarto negocio.
- La bola de nieve se extenderá hasta no encontrar nuevos entrevistados.
- En este estudio se recogieron entre 5 y 10 entrevistas por colonia.

El estudio de la segunda campaña (la de la organización ajena a Tijuana) se realizó entre el 22 y 23 de mayo del 2023 mediante un sondeo basado en un cuestionario cerrado. Para la selección del entrevistado se utilizó la metodolo-

gía de punto de afluencia, eligiéndolos aleatoriamente y a través de un salto sistemático (tras entrevistar a un transeúnte, se dejaban pasar 5 en horario pico y 2 en horario no pico, antes de establecer el siguiente contacto). Esto permite ampliar la variedad de perfiles, evitando solo entrevistar a grupos semejantes (quienes salen de una misma tienda u oficina, por ejemplo) y extendiendo el ejercicio en diferentes horarios, lo cual también fomenta la diversidad de esta muestra *no representativa*. La selección de puntos de levantamiento responde a los siguientes criterios:

1. La ubicación de los letreros de la campaña.
2. La seguridad del encargado de aplicar el sondeo.

ANEXO 4. MATRIZ PARA PRIORIZAR LAS ACCIONES A IMPLEMENTAR EN LA HOJA DE RUTA (FIGURA #14)

Para generar la matriz de la Figura #14 se realizó una ponderación; es decir, la asignación de pesos relativos a diferentes elementos con el fin de generar una puntuación sobre la que pudieran realizar cálculos aritméticos. Los valores, mostrados abajo, son relativos y descansan en las opiniones y retroalimentación de empresarios y los hallazgos de este proyecto. Además, la ponderación se realizó considerando una escala del 1 al 10, y luego se dividieron los resultados entre dos para mejorar su visualización.

En la Figura #14, las líneas en rojo marcan el promedio para cada uno de los dos criterios, lo que permite clasificar cuatro tipos de acciones: aquellas que sobre las que se debe tomar atención inmediata, los retos, las acciones menos urgentes y sobre las que no es necesario tomar medidas.

Factor mencionado por el empresariado	Importancia	Capacidad de acción
Fallas ante los retos de la migración interna e internacional	5.33	7
Morfología urbana desfavorable para la cohesión social	7.25	6.75
Segmentación del ecosistema empresarial	8.5	9
Desconfianza en el ejército y la Guardia Nacional	9	4
Atención cortoplacista y poco estratégica a la inseguridad	9	8.66
Desigualdad económica	8.5	5.2
Situación fronteriza	8	2.4
Autoridades coludidas o capturadas por organizaciones criminales	8.4	4.8
Obstrucción de la procuración legal de justicia	10	5.2
Amenaza criminal	8.5	4.4



REFERENCIAS

- Bonilla, G. (2020). La asistencia de INTERPOL a las policías nacionales durante la pandemia (COVID-19): coordinación para la atención de amenazas emergentes. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9(2), 90-100. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/352>
- Clarke, R. V. (2009). Situational crime prevention: Theoretical background and current practice en M. D. Krohn, A. J. Lizotte, & G. P. Hall (Ed.), *Handbook on crime and deviance* (p. 259-276). Springer.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2017). *La intervención en crisis y el acompañamiento psicosocial a víctimas de violaciones a los derechos humanos*. https://aulavirtualespdh.cdhdh.org.mx/spdh/phps/pdf/basica/Intervencion_en_crisis.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2008). *Lineamientos para la atención de víctimas en materia de derechos humanos*. <https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Lineamientos-Atencion-Victimas-3-ed.pdf>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (2015). *Manual para la atención y orientación de víctimas de violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema de Justicia Penal*. https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_manual_para_la_atencion_y_orientacion_de_victimias_de_violaciones_a_derechos_humanos.pdf
- Estévez-Soto, P. (2021). Determinants of extortion compliance: Empirical evidence from a victimization survey. *The British Journal of Criminology*, 61(5), 1187-1205. <https://doi.org/10.1093/bjc/azab007>
- Fabela, O. (2023). Ayuntamiento recibe por redes quejas de cobro de piso, pero no denuncian: alcaldesa. *Uniradio Informa*. <https://www.uniradioinforma.com/reportajes-especiales/ayuntamiento-recibe-redes-quejas-cobro-piso-pero-denuncian-alcaldesa-n656588>
- Guerrero, H. (2013). Reflexión sobre el litigio estratégico en el caso Rosendo Radilla Pacheco. *Revista de Derechos Humanos Defensor*, (1). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31124.pdf>
- Horsfall, M., Eikelenboom, M., Draisma, S., & Smit, J. H. (2021). The Effect of Rapport on Data Quality in Face-to-Face Interviews: Beneficial or Detrimental?. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(20), 10858. <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph182010858>
- Hill, J. K. (2009). Working with victims of crime: A manual applying research to clinical practice. *Department of Justice Canada*. <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cj-jp/victim/res-rech/hill.pdf>
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública, Envipe*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Johnson, S., Summers, L., & Pease, K. (2009). Offender as forager? A direct test of the boost account of victimization. *Journal of Quantitative Criminology*, 25, 181-200. doi:10.1007/s10940-008-9060-8
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Martínez Trujillo, M. T. (2022). Extorsión en México: ¿de qué sirve denunciar si no hay justicia?. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/extorsion-en-mexico-de-que-sirve-denunciar-si-no-hay-justicia/>
- Martínez Trujillo, M. T. (2021). Extorsión y cobro de piso: la protección que inquieta. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/extorsion-y-cobro-de-piso-la-proteccion-que-inquieta/>
- Martínez Trujillo, M. (2019). *Businessmen and Protection Patterns in Dangerous Contexts: Putting the Case of Guadalajara, Mexico into perspective* [Tesis doctoral, Institut d'Études Politiques de Paris]. Archive ouverte HAL.



CRÉDITOS

Mariana Campos

Directora de México Evalúa

Sandra Ley

Coordinadora del Programa de Seguridad de México Evalúa

María Teresa Martínez Trujillo

Profesora-investigadora en el Tec de Monterrey e investigadora asociada del Programa de Seguridad de México Evalúa

Paulina Covarrubias Álvarez

Investigadora asociada en el Proyecto Extorsión Empresarial y Seguridad en Tijuana, para México Evalúa y CIPE.

Guillermo Navarro Virgen

Investigador asociado en el Proyecto Extorsión Empresarial y Seguridad en Tijuana, para México Evalúa y CIPE.

Yair Hernández Peña

Apoyo de implementación in situ

Pablo García

Editor

Miguel Cedillo

Editor gráfico

Este documento se realizó en alianza con el Center for International Private Enterprise (CIPE). La información y los puntos de vista contenidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de México Evalúa A.C., Centro de Análisis de Políticas Públicas, así como de sus autores. Agradecemos a todas y todos los interlocutores que aceptaron compartir sus experiencias, percepciones y opiniones las cuales nos permitieron construir esta propuesta

D.R. 2023, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510, Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254



@mexevalua



/mexicoevalua



mexico-evalua



/mexeval



México Evalúa

mexicoevalua.org