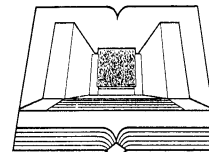


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL IV)

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:

Dr. Carlos Gómez Díaz de León
MGPP Álvaro Suárez

“Seguridad Pública y participación ciudadana”

Marzo 2011

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

Seguridad Pública y participación ciudadana

Dr. Carlos Gómez Díaz de León ¹
MGPP Álvaro Suárez ²

Resumen

En este trabajo se hace un recuento histórico e institucional de la seguridad pública en México revisando las normas y las instituciones que le han dado operatividad en los últimos años. Posteriormente se hace un breve balance para considerar el papel que juega la participación ciudadana en los programas públicos y finalmente se analizan brevemente dos programas que involucran la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública. Por una parte el de denuncia anónima y por otra el vecino vigilante.

¹ Doctor en Derecho Público por la Universidad de París XI, Profesor-Investigador de la Facultad de ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Correo electrónico: dr.cgomez56@gmail.com

² Maestro en Gestión y Políticas Públicas y Doctorante en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL.

Seguridad Pública y participación ciudadana

Una de las principales funciones de un Estado moderno la constituye la garantía plena de los derechos universales del hombre y del ciudadano. Nuestra Carta Magna en sus primeros 28 artículos integra la totalidad de garantías que una democracia regida por el marco de derecho debe proteger y salvaguardar. Entre éstas, una particular mención merece la seguridad ya que se ha convertido en una condición indispensable para el disfrute de las demás garantías. La seguridad como garantía y como bien público en el amplio sentido del término, resulta un tema que hoy ocupa un lugar prioritario en la agenda pública en razón de la lucha que tienen las autoridades contra el crimen organizado y entre los mismos cárteles entre sí.

Por otra parte, otra característica fundamental y condición de un modelo democrático de gobierno lo encontramos en la participación ciudadana referida no solamente al ejercicio del sufragio sino de manera más amplia al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de su participación en el diseño ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En este marco, en el presente trabajo se partirá del marco normativo e institucional que regula la política de Seguridad Pública en México durante los últimos 20 años y cuál es su evaluación general en el momento actual, para posteriormente analizar posibles esquemas de participación ciudadana como un factor crítico de éxito para la consecución de los objetivos de una política de esta naturaleza a nivel local y estatal.

Marco teórico conceptual

En razón de su carácter eminentemente formal en primer lugar trataremos de precisar el concepto de seguridad pública desde el punto de vista constitucional y sus derivaciones jurídicas. La agudización del problema de la seguridad pública en los últimos años³ ha hecho necesario el establecimiento de diversos mecanismos e instituciones para hacer frente al problema de la inseguridad.

³ Chabat, Jorge. (2010) *La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. Los Grandes Problemas de México*. ColMex, pg. 24. "... desde mediados de los 90's, los cárteles mexicanos se fortalecieron de manera muy notable, debido al desmantelamiento de los cárteles colombianos...".

En primer lugar observemos que el artículo 21 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* define la seguridad pública de la siguiente manera:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...”⁴

En el Decreto por el que se aprobó la creación del Programa Nacional de Seguridad Pública, publicado el 1º de enero de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*, la seguridad pública queda definida como: “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar *seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos*”.⁵

Por su parte, los artículos 2 y 3 de la *Ley general del Sistema de Nacional de Seguridad Pública* indican que:

“Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas

⁴ Consultado el 5 de marzo de 2009 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

⁵ Consultado el 5 de marzo de 2009 en: <http://www.dof.gob.mx/>.

antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.⁶

Por su parte, en su libro *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Jesús Martínez Garnelo propone que la seguridad pública sea definida de la siguiente manera:

“Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales, operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supra especialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal”.⁷

Como podemos apreciar, esta función consiste principalmente en la “prevención, investigación, persecución y sanción” de delitos (entre otras acciones). Asimismo, otro de los aspectos comunes de estas definiciones tiene que ver con la finalidad que tiene esta función del Estado, y por lo tanto, también las acciones concretas antes mencionadas. Este objetivo podemos definirlo como: “dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos” o también como “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”. Vemos que en las dos enunciaciones del objetivo de la seguridad pública se habla de los

⁶ Consultado el 5 de marzo de 2009 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP.doc>

⁷ Martínez Garnelo, Jesús. (2005). *Sistema nacional de seguridad pública. Un sistema alternativo de política criminológica en México.*

dos aspectos más relevantes de la seguridad: el individuo, encarnado en el ciudadano, y la comunidad, a la cual se hace referencia cuando se habla del “orden y la paz públicos”.

Por último, también es común a algunas definiciones el mencionar los medios y mecanismo que están diseñados en función de la seguridad pública. A este respecto, específicamente la Constitución señala las características de las instituciones y su necesaria coordinación interinstitucional.

Por otro lado, el artículo 3 de la *Ley general del sistema de nacional de seguridad pública* señala que: “La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

Esto nos lleva a sostener que la seguridad pública en México posee cuatro aspectos relevantes que la definen:

1. Está a cargo del Estado, que en nuestro país está constituido por la Federación, el Distrito Federal, los Estado y los Municipios.
2. Implica ciertas acciones contra las actividades delictivas, principalmente la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de delitos.
3. Tiene una finalidad u objetivo, que en términos generales podría definirse como: salvaguardar la integridad y derechos del ciudadano y su familia, así como preservar y garantizar las libertades, el orden y la paz públicos.
4. Se lleva a cabo por medio de mecanismos, estructuras, instituciones que son las manifestaciones concretas de la facultad que emana de la responsabilidad del Estado.

Las entidades a cargo de la Seguridad Pública

A causa de las dos divisiones en la estructura del Estado mexicano, la de los tres órdenes y la de los tres poderes, la seguridad pública es una función que queda a cargo de una *multiplicidad de instituciones*, que a su vez responden ante órdenes distintos y poderes diferentes, ya que pueden ser producto de acciones por parte del poder ejecutivo o por

parte del poder judicial. Esto es un problema, ya que las instituciones que tradicionalmente han sido las responsables de preservar la seguridad pública en nuestro país: los cuerpos policiacos, el sistema penitenciario y los ministerios públicos, responden cada una a intereses diferentes, pues no es lo mismo ser aprehendido por la policía municipal que por elementos de la Policía Federal o por cuerpos de la policía turística, por ejemplo.

Existe un desfase entre los objetivos, procedimientos, alcance e incluso legislación interna de las distintas organizaciones de seguridad pública. Esto se traduce en una problemática que se refleja en la falta de coordinación, intercambio y comunicación de información relevante entre cuerpos de policía, en falta de confianza entre las diferentes corporaciones, entre los ministerios públicos y la administración de los penales⁸. En general, la falta de una instancia de seguridad pública que unifique todas las acciones e instituciones produce una brecha en la comunicación entre instancias, una divergencia de objetivos, e incluso cierta confusión y rivalidad en cuanto a atribuciones y ámbitos de acción de las diferentes instancias involucradas en la lucha por la seguridad pública. En los últimos años el crimen organizado, la corrupción y la negligencia han aprovechado estos vacíos y desacuerdos para extender su ámbito de influencia en las instituciones y ha permitido a los delincuentes desarrollar impunemente sus actividades criminales y fortalecer su presencia en todo el país. Ante esta situación, es evidente la necesidad de actualizar las estrategias de seguridad pública y reformar los organismos y estructuras encargados de su aplicación.

Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal. “Competencias Municipales, Estatales y Federales”

En el decreto del 2003 arriba mencionado, el Estado mexicano da una definición muy amplia de la seguridad pública, que se refleja en el número de instituciones que conforman el sistema de seguridad pública y de justicia penal, mismo que se divide en cuatro ámbitos o esferas de competencia:

1. La prevención del delito;
2. La procuración de justicia;
3. La administración de justicia

⁸ Piñeyro José Luis. *Las Fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. Los Grandes problemas de México, Op. Cit* pgs 158y sgs.

4. El sistema de ejecución de sanciones.

Una de las críticas que se hace al sistema mexicano es que aglutina y etiqueta como seguridad pública a una multitud de procesos que si bien son esferas de competencia interconectadas, cada una de ellas tiene un objetivo, una dinámica y una racionalidad propios. El incluir indiscriminadamente estas distintas esferas en el esquema de seguridad pública hace comprensible que se pierda la eficiencia y la eficacia de cada una de ellas, pues se confunden y diluyen funciones y responsabilidades. Una prevención resulta disuasiva al ofrecer vigilancia y espacios públicos resguardados. Una buena procuración de justicia es de vital importancia, ya que un eficaz funcionamiento del Ministerio público y de sus órganos auxiliares contribuyen a una mejor seguridad pública. Una administración de justicia expedita y clara ofrece condiciones para erradicar la impunidad y genera incentivos para el respeto a la legalidad. Sin embargo la realidad nos muestra muchas instituciones y actores con fines, medios y condiciones muy asimétricas. Es un sistema fraccionado en niveles y ramas de gobierno y actores, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Actores en la Política de Seguridad Pública

Etapa	Nivel de gobierno	Rama de gobierno	Actores
Prevención del delito	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	PPF, policías preventivas, sociedad civil
Procuración de justicia	Federal y estatal	Poder Ejecutivo	MP, Policía Judicial, peritos, AFI
Administración de justicia	Federal y estatal	Poder Judicial	Tribunales y jueces
Ejecución de sanciones	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Centros penitenciarios

Fuente: Zepeda Lecuona, G. "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México" (mayo 15-17, 2003). Center for U.S. Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

Hasta 1995 todos estos organismos se encontraban descentralizados y funcionaban de manera independiente, con una comunicación bastante restringida entre ellos. A partir de diciembre de 1995, con la publicación de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* se crea una instancia unificadora de los mecanismos de seguridad pública del país. Ya en 1994 se había efectuado una reforma a los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución que da “cauce y sustento jurídica a la coordinación en materia de seguridad pública, como función de Estado, y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de gobierno”.⁹

Como bien apunta Mayolo Medina Morales en su artículo “Sistema nacional de seguridad pública”, con la reforma constitucional de 1994 y la publicación en 1995 de la ley que establece la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se crean las bases para generar un sustento jurídico claro y unificante, cuyo fin es permitir que “de manera integral (se) establezcan políticas de carácter responsable para combatir frontal y sistemáticamente la delincuencia”¹⁰, bases que funcionen a nivel nacional y den lugar a una política nacional de seguridad pública.

Los objetivos principales del SNSP consisten, en términos generales, en hacer posible esa política nacional, a través de la comunicación y coordinación de los organismos encargados de la seguridad pública, tanto a nivel federal como en los estados y municipios, establecer un concepto de seguridad pública más amplio y mejor definido, que contemple la prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social, reformar las instituciones de seguridad pública, para que modifiquen la formación de sus elementos en función de un nivel más alto de profesionalismo y honradez, así como estimular la participación ciudadana en las actividades concernientes a la seguridad pública.

De esa manera, podemos concluir que el SNSP tiene como misión principal integrar todos los procesos en materia de seguridad pública, que tengan lugar en el país, tanto si ocurren a nivel local o nacional, como si son llevados a cabo por los diferentes cuerpos de

⁹ Consultado el 7 de marzo de 2009 en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/19.pdf>

¹⁰ *Op. Cit.*

policía, los sistemas penitenciarios, los programas de rehabilitación social, los ministerios públicos o por medio de participación ciudadana. La creación de este organismo que concentra todas las medidas a favor de la seguridad, además de plantear planes de acción y objetivos comunes y concretos a las instancias de seguridad pública que se encuentran diseminadas a lo largo y ancho del país pretende dar uniformidad a la política de seguridad pública nacional. Gracias a estas medidas se esperaba abatir la amenaza del crimen organizado, disminuir los índices de delitos en todo el país y lograr una estructura más sistemática y eficaz, que permita la comunicación y el acuerdo entre las diferentes instancias de seguridad pública, ayudando a optimizar la capacidad de esos organismos de mantener el orden y la paz públicos.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública

En diciembre de 1995 se creó también, a la par que el SNSP, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Este organismo es la instancia superior ante la cual deben coordinarse, tanto las autoridades federales, como los representantes de las 32 entidades del país, para tratar asuntos de seguridad pública. Entre sus objetivos se encuentra la coordinación de todas las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, así como promover la participación ciudadana en las políticas orientadas a mejorar las actividades en materia de seguridad pública. Su función principal es coordinar las decisiones y estrategias, a través del acuerdo de los representantes de las instituciones que lo integran, no le corresponde implementar o aplicar las estrategias, sino sólo acordarlas, contando con la participación de todas las autoridades responsables de llevar a la acción los acuerdos tomados por medio del CNSP. El consejo está integrado por los secretarios de: Seguridad Pública federal, quien lo preside; de la Defensa Nacional; de Marina, y de Comunicaciones; además del Procurador General de la República; los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido por el presidente del consejo. En sus trabajos participan el Presidente de la República, los titulares de las secretarías de Gobernación y de Hacienda, el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia”.¹¹

¹¹ Consultado el 7 de marzo de 2009 en [http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsional/%C2%BFque es el consejo nacional de seguridad?/327225](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsional/%C2%BFque%20es%20el%20consejo%20nacional%20de%20seguridad%20327225)

La seguridad pública está sostenida por una delicada infraestructura, que coordina tanto las actividades de las autoridades federales, estatales y municipales, como del CNSP y del SNSP, a través de la SSP.

“...el Consejo Nacional determina los lineamientos para establecer políticas generales en materia de seguridad, además emite bases y reglas para realizar operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales. También lleva a cabo programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes, y elabora propuestas de reformas a leyes y reglamentos en la materia”¹².

La Secretaría de Seguridad Pública

El organismo encargado del ámbito de la seguridad pública a nivel federal, instaurado en el dominio del Poder Ejecutivo por el Presidente Vicente Fox, es la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)¹³. La SSP es una instancia cuyo objetivo principal es preservar la libertad, el orden y la paz públicos y salvaguardar la integridad y derechos de las personas, está a cargo de las actividades del SNSP, determina sus estrategias, revisa sus resultados y se encarga de difundirlas a nivel nacional. Algunos otros objetivos de la SSP son:

- “Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión.
- Prevenir la comisión de delitos.
- Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal
- Proponer su Política Criminal.
- Administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de menores infractores”¹⁴.

Todos estos objetivos se consiguen mediante la aplicación de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República confieren a la SSP.

¹² Op. Cit.

¹³ Al desaparecer la Policía federal Preventiva crea la Agencia Federal de Investigaciones y regula la actividad del Cisen. Chabat, op cit, pg. 28.

¹⁴ Consultado el 7 de marzo de 2009 en:

http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=contenido3&nodeId=/BEA%20Repository/366913//archivo&menu=Secretaria

En resumen, las instituciones encargadas de la seguridad pública en México son múltiples y su estructura, funciones y estrategias dependen de las determinaciones que, según la región, determine cada uno de los órdenes de gobierno (Federal, Estatal o Municipal) y que, acorde con la naturaleza del problema recaiga en el poder Ejecutivo o Judicial. Estos organismos van desde las policías municipales, hasta cuerpos de nivel federal, como la AFI o la PFP, de los diferentes sistemas penitenciarios y las procuradurías de justicia hasta los diferentes ministerios públicos. Este es el panorama que la concepción tradicional de seguridad pública había presentado hasta la reforma constitucional de 1994. Algunos de los problemas, que hemos heredado hoy y que todavía se presentan, a consecuencia de esta noción tan acotada de la seguridad pública, problemas que son causa directa del cambio radical que los últimos dos gobiernos del país han implementado se mencionan y analizan a continuación.

Modelos alternos de prevención policial

El modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad constituye el más reciente paradigma en materia policial y surge como respuesta al agotamiento que empieza a evidenciar el tradicional modelo “profesional” desarrollado en los años 50 por Estados Unidos, cuyo fin era conseguir la profesionalidad de las fuerzas del orden, con la creación de centros de comunicaciones y patrulla motorizada equipada con un material altamente sofisticado. Sin embargo, ni estos mecanismos ni la utilización de tecnologías extremadamente sofisticadas lograron alcanzar los fines esperados: en primer lugar, no contribuyeron a una mayor eficiencia de los cuerpos policiales, fundamentalmente evaluada en función de una reducción de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad de la población, del incremento de los índices de solución de los delitos denunciados y de la rapidez de la respuesta a las llamadas de los ciudadanos y, en segundo lugar, han sido la principal causa del distanciamiento de la institución policial con respecto a la sociedad civil.

El modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad apareció y se extendió rápidamente en Estados Unidos, Canadá y Europa a partir de la década de los ochenta, e irrumpió en América Latina en los años noventa, acompañando algunos de los procesos de reforma policial de la región. En realidad, no se trató de un nuevo concepto, sino más bien de la recuperación del modelo elaborado hace más de 150 años por Sir Robert Peel

y aplicado a la policía metropolitana de Londres, inspirándose también en el modelo de policía de Japón, conocida como el “koban”.

En primer término, la policía de proximidad no solamente se preocupa por actuar sobre variables tradicionalmente asociadas a su quehacer como lo son la delincuencia y el orden público, sino que incorpora otras como la sensación de inseguridad, la calidad de vida de la población y la cohesión y solidaridad social. Es así como sus objetivos también se amplían. Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la policía incorporará a su quehacer objetivos tales como:

- Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
- Mejorar la sensación de inseguridad en la población.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial.
- Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de delitos.
- Mejorar el control social sobre la actuación policial.

Adicionalmente, el mayor acercamiento a la comunidad y la incorporación de la misma al quehacer de las unidades, acrecienta la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos y a los responsables políticos del nivel territorial correspondiente; situación ésta que presiona hacia una mayor transparencia institucional y hacia un fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Líneas de Acción para la erradicación de los delitos en México

La investigación y procesamiento de los delitos patrimoniales y federales no violentos (26% del total) se debe simplificar y velar por la reparación del daño de la víctima. En otros países y en estados mexicanos como Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Nuevo León entre otros, existe para personas sin antecedentes penales la posibilidad de la suspensión del procedimiento a prueba, es decir, reparan el daño, pagan alguna multa, servicios a la comunidad o, en su caso, acuden a tratamiento u orientación psicológicos. Si en dos años esa persona no vuelve a cometer un delito, el caso se archiva en definitiva; de lo contrario ya no se tiene derecho a una

nueva suspensión y el expediente suspendido se puede reactivar. En una sola audiencia de algunos minutos el caso podría quedar resuelto; situación muy diferente a la actual, en la que después de un prolongado proceso que distrae a todo el sistema, se llega a una sentencia menor que se conmuta por una multa, y la reparación del daño, depositada como fianza, es difícil de hacer efectiva. No es posible que en el país cada año se inicien más de 95 mil casos penales, derivados de accidentes de tránsito. Se dedican varios miles de pesos para determinar quién pagará una salpicadera abollada. Se podría prevenir esta situación, garantizando que los vehículos cuenten con seguros de daños contra terceros (podría venir un cargo por este concepto en el pago de tenencia, que se podría condonar al exhibir la póliza vigente). También se debe seguir con atención la experiencia del D. F., donde los accidentes de tránsito que no impliquen lesiones, muertes ni consumo de alcohol o drogas, se canalizan a la justicia cívica.

Hay miles de casos que son conflictos incipientes, que actualmente lo único que hace el sistema penal es ignorarlos o polarizarlos, hasta que la sangre llega al río (se cumplen las amenazas, se escala hacia mayores niveles de violencia y derivan en delitos graves). La justicia alternativa y restaurativa ha demostrado que tiene un gran potencial en un sistema penal en el que la mitad de las denuncias se derivan de un conflicto entre vecinos, familiares, socios y compañeros de trabajo. En Chihuahua, por esta vía se resuelve el 60% de los casos que ingresan al sistema.

En México los delitos contra la salud en la modalidad de posesión se han incrementado considerablemente, se triplicaron en tan sólo tres años. De los delitos contra la salud, sólo 13% son en modalidad de producción, tráfico y comercio; el resto es en la modalidad de posesión. En 2008 se registraron 71 mil averiguaciones por posesión de drogas. La mayoría de los detenidos son consumidores. Sólo 14% de los poseedores son señalados por la PGR como posibles distribuidores. En general se trata del último eslabón de la cadena. En la actualidad la criminalización de estos casos tiene saturada la justicia federal (la prisión preventiva federal se ha incrementado, en gran medida por esa razón, pasando de 25% de los reclusos sin condena a un 38%). Se les dedica aproximadamente 12 mil pesos por averiguación previa y si llegan a proceso se estima en 18 mil pesos los costos. Generalmente no se ejerce la acción penal. A las autoridades les ha quedado claro que no es posible seguir echando en el mismo saco todos los delitos contra la salud y procesarlos con la misma dureza a todos. Urge simplificar el procesamiento y privilegiar el tratamiento de las adicciones

a la criminalización y la sanción penal. México tiene el desafío de asumirse como un país en el que el consumo de drogas está creciendo significativamente y debe fortalecer sus políticas preventivas y su infraestructura para una rehabilitación con los mayores registros de rehabilitación y efectividad posibles.

En general es muy importante partir de un diagnóstico específico de cada tipo de delitos sin dejar de tener una visión y principios de análisis integrales, y formular propuestas de política criminológica que atienda a las características y necesidades de los diversos conflictos sociales que se presentan en el sistema penal. Esta acción focalizada permitirá hacer un mejor uso de los recursos y mejorar la efectividad de las políticas públicas emprendidas en este sector tan importante para la sociedad mexicana y para la tranquilidad de las familias.

Es importante considerar que el enfoque sobre la inseguridad se ha modificado a partir de la detonación de las ejecuciones en el país.

De una relación vinculante entre la pobreza e índices de desarrollo humano con las tasas de homicidios por entidad, observamos cómo se disparan las cifras para los estados que sufren ejecuciones relacionadas con el narcotráfico, como son el caso de Chihuahua, Baja California y Sinaloa, mientras que desplazan a las entidades que registraban históricamente cifras altas como son Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Dicho fenómeno hemos visto a su vez impacta, en parte, el hacinamiento penitenciario. Es decir, el fenómeno del narcotráfico es extraordinario dentro de los esquemas regulares de atención al delito. Así mismo, se aprecia como la desigualdad, la falta de ingresos y falta de empleo es un factor socioeconómico que marcadamente, junto con la concentración urbana, disparan los delitos como el robo en sus diferentes modalidades. Por otra parte se identifica un claro incremento de recursos para el combate de la inseguridad, aunque no así para combatir la corrupción como el marco en el cual priva la impunidad de los servidores públicos. Aunque se identifica un gran esfuerzo en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (PNSP), éste se alinea estrictamente al aspecto de la política de seguridad pública y no es vinculante y directo con los programas sociales o educativos.

Como podemos observar, existe un reducido margen de maniobra al Estado para el desarrollo de una política de seguridad pública eficaz¹⁵ por lo cual es necesario vincular a la

¹⁵ Ver artículo Chabat, Op. Cit.

ciudadanía en una estrategia que sea verdaderamente integral y que no se quede en las funciones represivas y reactivas. Como lo señala Piñeyro, “ La estrategia de seguridad pública federal antinarcóticos es de corte represivo y reactivo, y muy secundariamente preventivo de los delitos del narcotráfico y drogadicción. (...) Está centrada en una cadena de acciones que así lo demuestran: investigación, persecución, arresto, consignación, enjuiciamiento y encarcelamiento, aunque estos eslabones se cumplen a medias a causa de otros factores, a saber, ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria”¹⁶

Por lo tanto es necesario explorar mecanismos que incluyan la participación ciudadana en la instrumentación de una política integral de seguridad pública en México. Sobre todo considerando que será más fácil su instrumentación a partir de las instancias locales.

La participación ciudadana, base de la legitimidad gubernamental

Si bien la participación es una demanda latente por parte de la sociedad, ésta no siempre se materializa si no se cuenta con un sistema político adecuado (Instituciones representativas y partidos políticos). En este sentido, debe considerarse que la representación tanto en el legislativo como en el ejecutivo debe darse con compromiso, transparencia y sencillez. No se puede esperar la participación ciudadana cuando el lenguaje de las autoridades es demagógico (retórico) y/o encriptado (sumamente rebuscado), o cuando no se ofrecen medios efectivos para participar en la elaboración y ejecución de las decisiones. Y sin estas premisas, es imposible hablar de gobiernos democráticos modernos.

La participación requiere por parte del ciudadano la credibilidad en el gobierno por lo menos en tres aspectos: que se considere verdaderamente democrático (legitimidad), honesto (transparencia) y eficiente. Representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su relación con la ciudadanía. Todas estas características resultan aún más trascendentes en las funciones de seguridad pública. En este marco, la descentralización efectiva del Estado (consolidando y creando entes regionales, locales y barriales con competencias y recursos) y la modernización del gobierno (no para eliminar la gestión

¹⁶ Op cit pag. 157.

pública sino para hacerla más productiva, competitiva frente a proveedores alternativos de servicios públicos) son requisitos para implementar la participación.

La actual situación de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales en las localidades de base (la necesidad de reactivación económica y de la creación de empleos; las demandas de seguridad pública; de drogadicción; de educación; de construcción y rehabilitación de vivienda; vialidad y transporte público, entre otros) ofrece la participación como una alternativa para movilizar los recursos potenciales latentes en la colectividad mediante la cooperación y la solidaridad social. Sin embargo, esta participación no sustituye la opacidad, ineficacia, insensibilidad y poca productividad de un gobierno, sino que una *gestión pública justa y activa y unos programas ambiciosos e innovadores que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, son condiciones previas para el desarrollo de la participación.*

La participación se basa en el contenido material de ésta, es decir, en expectativas fundadas de progreso y bienestar individual y colectivo, pero también en que exista un conjunto de mecanismos institucionales y que se reconozcan estos derechos ejercitables. Y son las mayorías populares y marginadas las que más necesitan esta institucionalización, así como los jóvenes reclutados por las mafias del crimen organizado.

La regulación de los derechos difusos (consumo, urbanismo, medio ambiente, comunicación social, servicios públicos, etc.) mediante las cartas al ciudadano; la participación en la elaboración y ejecución de programas de actuación pública; la autogestión de servicios con el apoyo de la Administración; la intervención de la democracia de base en las instituciones representativas (Derecho de Audiencia Pública, Comisiones Mixtas, etc.) son aspectos pendientes de la agenda participativa en los diferentes ámbitos de gobierno.

Se deben fortalecer los interlocutores colectivos para potenciar la participación. Si bien éstos ya existen, (organizaciones sociales, cívicas, sindicales, culturales, ambientales, de interés común, entre otras) tienen características y fortalezas distintas. Unas se distinguen por su representatividad, otras por sus iniciativas, otras por su capacidad de gestión y organización. En todo caso es necesario establecer el equilibrio entre la participación

pública y la participación de la sociedad civil de conformidad con la naturaleza de la intervención social y de la propia organización.

La voluntad de un gobierno participativo se manifiesta por el apoyo que brinda a las organizaciones sociales locales y/o nacionales sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria.

La participación debe considerarse un método de gobierno, un estilo de hacer política en el estado, en y con la sociedad, que supone cumplir con los requisitos previamente señalados: la racionalización de la gestión pública y la descentralización del estado. La cultura democrática se desarrolla en un contexto dialéctico de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede ofrecer un estado descentralizado y participativo.

Por su parte, el Dr. Bernardo Kliksberg¹⁷, coincidiendo con otro experto mexicano,¹⁸ nos propone seis tesis que justifican la participación ciudadana y que a su vez, nos muestran el papel que ésta juega en la gobernabilidad democrática:

1. *La participación genera resultados.* En la esfera social, la participación ciudadana produce resultados muy superiores a otros modelos tradicionales de organización, incluyendo los de tipo burocrático y paternalista.
2. *La participación tiene ventajas comparativas.* Los proyectos de infraestructura cuando se organizan alrededor de la participación intensa de la comunidad, permite alcanzar metas que van más allá de los propósitos directos de las obras y proyectos. Se podrían denominar los “meta o supra objetivos”. Entre ellos los siguientes:
 - *Eficiencia y productividad:* es decir, el uso óptimo de recursos escasos.
 - *Equidad:* en términos de la distribución igualitaria y permanente entre diversos sectores de la comunidad de los beneficios de un proyecto.
 - *Sostenibilidad:* significa la prolongación de la vida útil y los beneficios de un proyecto en el largo plazo.

¹⁷ Kliksberg, Bernardo. *Towards an Intelligent State*. UNDESA. IIAS. Ohmsha. 2001.

¹⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004.

Estas ventajas comparativas arrojan, en conjunto, resultados superiores a los modelos burocráticos o paternalistas que se organizan de arriba abajo.

1. *La participación contribuye a mejorar la gerencia pública y la administración.*
2. *La participación enfrenta resistencias e intereses poderosos.*
3. *Para fortalecer la participación se requieren políticas y estrategias activas.* La idea subyacente es reemplazar la democracia pasiva por una democracia activa, inteligente y viva. En esta última habría canales abiertos de comunicación para que el ciudadano se mantenga bien informado; para que pueda hacer llegar su opinión a las instituciones políticas por diversos medios, no únicamente los días de votación; para lograr una influencia continua y genuina sobre la administración pública.
4. *La participación es inherente a la naturaleza humana.* Es un fenómeno que “eleva la dignidad humana y crea la posibilidad de desarrollo y realización. Trabajar a favor de la participación es, sin duda, devolver un derecho fundamental a los marginados...”.

La denuncia anónima y el vecino vigilante: paradigmas de participación ciudadana en políticas de seguridad

Bajo estas premisas es necesario evaluar las estrategias que desde los objetivos de una política de seguridad pública pueden tener algunos programas de seguridad pública desde la ciudadanía. Entre los más frecuentemente utilizados encontramos el de la denuncia anónima y el de vecino vigilante.

En el primer caso, aunque sumamente extendido el programa de denuncia anónima tiene serias limitaciones debido al deterioro del marco institucional en el que opera. Las condiciones de fragilidad que un ambiente policiaco y judicial corrupto enmarcan este programa desincentivan a la población en razón por el temor a las represalias inherentes a ser descubiertos. En general este mecanismo resulta poco efectivo según algunos estudios realizados en el Distrito Federal¹⁹.

Otro programa que involucra un importante esfuerzo por parte del ciudadano lo constituye el vecino vigilante. Con este programa en lugar de involucrar de manera individual al

¹⁹ Ver Seguridad Pública y participación ciudadana en el Distrito Federal. Izunza Vizuet, Georgina y Hernández Esquivel. *El Cotidiano* marzo-abril, año/vol. 17, número 106. UAM Azcapotzalco, D.F.

ciudadano se pretende apelar al valor comunitario que significa la vecindad y la solidaridad a partir de la identidad territorial y geográfica. Ello implica un alto sentido de corresponsabilidad, confianza y reciprocidad entre los miembros de la comunidad por lo cual tiene un efecto multiplicador al desarrollar el capital social.

Conclusiones

Un gran desafío representa para la autoridad y para la sociedad entera la extensión de la influencia del crimen organizado entre las diversas esferas de nuestra actividad cotidiana. Es evidente que la simple atención a los efectos externos, es decir a la violencia no resuelve de raíz el problema. La integralidad de una lucha de esta naturaleza implica atender diversos frentes además de los policíacos, tales como las redes de corrupción, las redes financieras y patrimoniales, y sobre todo la aplicación de programas de atención social que permitan oportunidades sanas a las y los jóvenes que constituyen la carne de cañón de las filas del crimen organizado (los Ninis). También es necesario dignificar los espacios públicos y desarrollar programas de prevención de las adicciones.

Si se continúa por el camino de la radicalización de la lucha violenta, se produce una escalada que a la postre va a significar una mayor carga para el Estado, un riesgo de militarización con todas las implicaciones que ello tiene, y lo que es más grave una seria limitación a nuestras libertades y garantías individuales.

Referencias

Chabat, Jorge (2010). *La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. Los Grandes Problemas de México*. Colegio de México, pag. 24.

Izunza Vizuet, Georgina y Hernández Esquivel. *El Cotidiano*, marzo-abril, año/vol. 17, número 106. UAM Azcapotzalco, D.F.

Kliksberg, Bernardo. *Towards an Intelligent State*. UNDESA. IIAS. Ohmsha. 2001.

Martínez Garnelo, Jesús. (2005). *Sistema nacional de seguridad pública. Un sistema alternativo de política criminológica en México*.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004.

Piñeyro José Luis. *Las Fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. Los Grandes problemas de México*, pags 158y sgs.

Zepeda Lecuona, G. "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México" (mayo 15-17, 2003). *Center for U.S. Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México*.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/19.pdf> Consultado el 7 de marzo de 2009.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc> Consultado el 5 de marzo de 2009.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP.doc>. Consultado el 5 de marzo de 2009.

<http://www.dof.gob.mx/>. Consultado el 5 de marzo de 2009.

http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/%C2%BFque_es_el_consejo_nacional_de_seguridad?/327225 Consultado el 7 de marzo de 2009.

http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=contenido3&nodeId=/BEA%20Repository/366913//archivo&menu=Secretaria Consultado el 7 de marzo de 2009.