



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA EVALUACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO DE
LA SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL (2006-2009)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :
ROSARIO MUCIO SANTIAGO

ASESORA: RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER

MARZO 2010





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS:

A mi papá, Plácido Mucio, porque de él aprendí que el trabajo y la constancia son piezas claves en la consecución de nuestros propios objetivos.

A mi mamá, Elia Santiago, porque buena parte de su vida la dedicó a cuidarme; siempre estaré en deuda con ella.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme las herramientas para enfrentar el mercado profesional y laboral.

A mis amigos, principalmente a aquellos que me invitan a tomar retos.

A todos aquellos que me dieron la oportunidad de demostrar mi capacidad de trabajo.

LA EVALUACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
FEDERAL (2006-2009)

| | | | |
|---------------|--|------|----|
| ÍNDICE | | Pág. | 1 |
| INTRODUCCIÓN | | | 3 |
| Capítulo I. | LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO | | 5 |
| | a) Concepto de participación ciudadana | | 6 |
| | b) Modalidades de la participación ciudadana | | 7 |
| | c) La participación ciudadana en la Administración Pública | | 8 |
| | d) Concepto de sociedad civil | | 10 |
| | e) La participación de la sociedad civil en México | | 14 |
| Capítulo II. | LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL CONTEXTO NACIONAL | | 20 |
| | a) La noción de seguridad | | 21 |
| | b) Concepto de seguridad pública | | 23 |
| | c) Marco normativo de la seguridad pública en México | | 25 |
| | d) Sistema Nacional de Seguridad Pública | | 31 |
| | e) Secretaría de Seguridad Pública Federal | | 38 |
| Capítulo III. | ASPECTOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN CIUDADANA | | 44 |
| | a) Concepto de evaluación | | 45 |
| | b) Evaluación ciudadana: concepto y características | | 47 |
| | c) Etapas en el proceso de evaluación ciudadana | | 49 |
| | d) Tipos de evaluación | | 55 |
| | e) Modelos de evaluación | | 59 |
| Capítulo IV. | LA EVALUACIÓN CIUDADANA EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL | | 62 |
| | a) La participación ciudadana en el Sistema Nacional de Seguridad Pública | | 63 |

| | |
|---|-----|
| b) El Consejo Ciudadano de la Secretaría de Seguridad Pública Federal | 70 |
| c) Diferentes planteamientos para la evaluación ciudadana | 74 |
| d) De la dificultad de obtener información | 82 |
| e) La evaluación ciudadana en materia de seguridad pública | 86 |
| CONCLUSIONES | 90 |
| ANEXO | |
| Guía de Inducción: Evaluación Ciudadana en Seguridad Pública | 95 |
| BIBLIOGRAFÍA | 111 |

INTRODUCCIÓN

En fechas recientes, la seguridad pública se ha convertido en un asunto de primera importancia en la agenda nacional. Lamentablemente, los problemas de inseguridad han escalado a tal nivel, que pareciera no haber una solución al alcance de las autoridades.

No obstante, los distintos Poderes de la Unión cada quien en su área de influencia, han promovido iniciativas que tienen como propósito revertir el escenario actual.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, éste ha iniciado un proceso de reestructuración, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual se publicó el pasado 2 de enero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación.

Esta reestructuración responde en parte, a las exigencias de la sociedad civil quien a través de distintas organizaciones no gubernamentales, ha demandado más y mejores acciones; propuestas que en algunos casos, han sido producto de un seguimiento puntual en el tema.

La sociedad civil participa cada vez más, su campo de acción ya no está delimitado única y exclusivamente al acto de la denuncia. Ahora, existen organizaciones que son especialistas en distintas áreas de la seguridad pública, condición que les permite formular propuestas alternas de solución técnicamente sólidas y viables. Con mayor frecuencia, dichas propuestas son conclusiones que se derivan de la aplicación de ejercicios de evaluación.

Al respecto, la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal ha promovido la participación de la ciudadanía. En su Reglamento Interior, retoma incluso el término de evaluación ciudadana. Siendo así, el presente trabajo tiene como objetivo revalorar este tipo de ejercicios ciudadanos, pues la seguridad pública requiere de un tratamiento en el que autoridades y sociedad colaboren de manera conjunta.

Pensar que las mejoras sólo surgirán en oficinas de la Administración Pública, es negarle a la sociedad civil la posibilidad de retroalimentar y enriquecer la labor que desarrollan dependencias como la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

La participación ciudadana es un eje importante en el desarrollo del presente trabajo, por esa razón, el capítulo I aborda este concepto, sus modalidades y la contextualiza en el marco de la Administración Pública. Así también, resalta el concepto de sociedad civil y hace un recuento de ésta a través de la historia reciente de nuestro país.

El segundo capítulo, expone la noción de seguridad y su relación intrínseca con la formación del Estado Moderno. Más adelante, plantea el concepto de seguridad pública. Además, se ilustra el marco normativo que regula dicha materia en nuestro país, para después hacer énfasis en la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, por ende, de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

El capítulo tercero, se enfoca en conceptualizar a la evaluación como una técnica de control aplicable en todo proceso administrativo. Posteriormente, aborda el concepto de evaluación ciudadana. Finaliza, haciendo mención de los modelos de evaluación.

El cuarto capítulo es un diagnóstico que arranca con un análisis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de participación ciudadana. Continúa con un seguimiento a la normatividad administrativa y legal, para destacar los distintos enfoques que se hacen de la evaluación ciudadana. Así también, se destaca el papel del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública como instancia evaluadora. Por otra parte, se hace referencia a la dificultad de obtener información que permita la realización de procesos evaluativos. Concluye, con una breve clasificación de aquellas organizaciones de la sociedad civil que podrían participar como evaluadores.

Finalmente y, tomando en consideración que no todas las organizaciones de la sociedad civil, tienen el mismo grado de especialización para desarrollar un proceso evaluativo en seguridad pública, se diseñó una guía de inducción; ésta es la aportación personal en el tema. En último lugar, se exponen las conclusiones obtenidas durante el desarrollo de esta investigación.

RESUMEN

“La evaluación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal (2006-2009)”, es el título del presente trabajo de investigación, se compone de cuatro capítulos, un apartado de conclusiones y un anexo. Éste último es una aportación personal al tema y consiste en una guía de inducción dirigida a organizaciones de la sociedad civil.

El primer capítulo bajo el título “La participación ciudadana en México”, destaca que la participación ciudadana es una práctica de las democracias modernas, que permite a los ciudadanos organizarse libremente para intervenir en los asuntos públicos con el propósito de influir en la toma de decisiones, siempre en apego al marco legal vigente.

Algunos mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el derecho de petición, el derecho de revocación del mandato o de reclamación, la audiencia pública, la consulta popular y la organización de cabildos abiertos.

En México la participación ciudadana se ha promovido a través del establecimiento de consejos ciudadanos. La sociedad civil organizada ha utilizado este tipo de espacios para expresar sus demandas y emitir sus propuestas.

La sociedad civil se entiende como un sector organizado de la población que no representa ni a la sociedad global ni a la sociedad política, por esa razón, tiene la capacidad de criticar y cuestionar al sistema social, porque su preocupación se centra en promover cambios en aquello que no funciona en dicho sistema; antepone el interés de un determinado grupo.

Siendo así, la sociedad civil se organiza de distintas maneras, siendo probablemente las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones no lucrativas las de mayor trascendencia.

En nuestro país, la sociedad civil existe desde la conformación del Estado Mexicano en 1821. Se ha manifestado en momentos claves de la historia nacional como la invasión del

ejército francés a territorio nacional (1862-1867); la revolución mexicana en 1910; los movimientos ferrocarrilero, de médicos y estudiantil en 1968.

Sin embargo, en la década de los ochentas la sociedad civil adquiere creciente importancia, debido a la catástrofe producida por los terremotos de 1985; la autoridad quedó totalmente rebasada, mientras que los ciudadanos se movilizaron y organizaron espontáneamente. Es entonces que comienzan a constituirse organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a labores de rescate; ayuda a damnificados, cuidado de niños huérfanos; de provivienda y reconstrucción.

A finales de la década de los ochenta las organizaciones no gubernamentales ya habían incursionado en otros ámbitos de la vida pública como la defensa a los derechos humanos; la atención a grupos vulnerables; la asistencia a minorías y; la vigilancia a procesos electorales,

Otro momento trascendente en la historia de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país, se remite al año 1994 cuando el gobierno mexicano las reconoce como interlocutores válidos en el conflicto armado liderado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Específicamente en el tema de seguridad pública, la sociedad civil ha tenido diferentes manifestaciones, una de las más significativas fue la marcha contra la inseguridad, realizada el pasado 27 de junio de 2004.

El capítulo segundo titulado “La seguridad pública en el contexto nacional”, aborda el concepto de seguridad, entendida ésta como una aspiración del hombre a mantenerse a salvo de cualquier riesgo o peligro. Así también, la ubica como un elemento o categoría constituyente del Estado Moderno, toda vez que se convierte en el fundamento de la legitimidad pactada para salvaguardar la vida y propiedades de los individuos.

En este mismo orden de ideas, la seguridad pública se plantea como un cometido esencial del Estado, es decir, sólo el Estado puede realizar actividades dirigidas a salvaguardar la integridad de las personas y sus bienes así como mantener el orden

público y la paz social, sin posibilidad de delegar tales funciones en manos de particulares.

En la actualidad, el concepto de seguridad pública comprende a distintas áreas como la prevención, persecución, sanción de delitos y faltas administrativas, vinculándose incluso con los sistemas de procuración e impartición de justicia.

El marco normativo de la seguridad pública en nuestro país, se compone por distintas disposiciones, siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el punto de partida para la regulación en la materia.

El primer paso relevante en el fortalecimiento de dicho marco normativo, se dió el 31 de diciembre de 1994, mediante una reforma constitucional a los artículos 21 y 73 de la Carta Magna, la cual permitió establecer las condiciones para la configuración de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Siendo así, el artículo 21 constitucional concibe a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Por su parte, el artículo 73 otorgó facultades al Poder Legislativo para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

El 11 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General que Establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo ésta la primera ley reglamentaria del artículo 21 constitucional.

No obstante, la ley en mención fue abrogada el pasado 2 de enero de 2009, mismo día en que se publicó la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta nueva disposición plantea fundamentalmente el mismo concepto de seguridad pública que la anterior ley, aunque orgánicamente si considera cambios en la conformación de dicho Sistema.

De esta forma, el Sistema Nacional de Seguridad Pública es un ente jurídico integrado por instancias, instrumentos y mecanismos de coordinación que promueven reglas, políticas y

lineamientos que definen y determinan las actividades de las distintas dependencias de los tres niveles de gobierno.

Entre las dependencias integrantes del Sistema Nacional, se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, misma que tiene su origen el 30 de noviembre del año 2000, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enumera los asuntos que deberá despachar la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. En ese contexto, dicha dependencia se caracteriza por tener un perfil predominantemente preventivo, es decir, sus atribuciones están encaminadas a desarrollar políticas que inhiban la comisión de ilícitos.

El tercer capítulo con el título “Aspectos generales de la evaluación ciudadana” inicia con la descripción de las etapas que componen cualquier proceso administrativo: planeación, organización, dirección y control.

Hace especial énfasis en el control, pues éste comprende actividades de valoración e investigación para determinar si los objetivos y planes de la organización se están realizando o no. El control es posible mediante la aplicación de distintas técnicas, una de ellas es precisamente la evaluación.

Evaluar implica emitir un juicio de valor entre una situación prevista en la fase de planeación y una situación real; se trata de llevar a cabo un comparativo entre ambas condiciones que permita determinar si las acciones realizadas permitirán el logro de los objetivos de la organización.

De este modo, la evaluación tiene dos objetivos fundamentales:

- Medir el grado de idoneidad, efectividad y de eficiencia de un proyecto, programa o acción y;

- Facilitar el proceso de toma de decisiones, debido a que los resultados de una evaluación puede propiciar la continuación, suspensión o mejora de un proyecto, programa o acción.

La evaluación ciudadana como su nombre lo indica, es una técnica desarrollada por ciudadanos organizados que buscan valorar un proyecto o programa mediante un análisis comparativo. Es un proceso todavía más enriquecedor porque retoma los conocimientos, las experiencias y los intereses de los diversos actores implicados e indirectamente, propicia la democratización del proceso de toma de decisiones.

Una evaluación hecha por ciudadanos, debe cumplir exactamente con las mismas características que una evaluación hecha por técnicos; la participación de la comunidad no debe restarle rigurosidad metodológica ni científica.

Siendo así, todo proceso de evaluación ciudadana debe articularse, tomando en consideración las siguientes etapas:

1. Definición del marco de referencia.
2. Definición de la evaluación
3. Implementación de la evaluación
4. Aplicación de las mediciones

La primera etapa consiste en establecer un marco de referencia que permita conocer la magnitud del problema y los recursos disponibles. El diagnóstico y la formulación del proyecto son dos condiciones básicas, pues el primero nos permite identificar el punto de partida, mientras que el segundo, ilustra la situación ideal o planeada.

En una segunda etapa, se define el tipo de evaluación que se llevará a cabo; para ello es indispensable considerar el campo de acción, la complejidad, la temporalidad, el espacio geográfico y los recursos disponibles. El grupo evaluador debe tener muy claro qué persigue con la puesta en marcha de un proceso evaluativo, sólo así podrán elegir un tipo de evaluación que se ajuste a sus necesidades.

En esta etapa, es necesario elaborar un plan de trabajo en el cual se definan los objetivos; las variables o áreas sujetas de evaluación; las unidades de medida; los indicadores; las metas, la elección de los instrumentos para recabar información y los recursos humanos, materiales y financieros que se emplearán en todo el proceso.

La implementación de la evaluación es la tercera etapa y consiste en realizar todas las tareas previas a la ejecución de la evaluación como son: el diseño de los instrumentos de evaluación y la capacitación del grupo evaluador.

La ejecución de la evaluación es la última etapa de cualquier proceso evaluativo: contempla la aplicación de las mediciones, el análisis de los resultados, la redacción de las conclusiones y la formulación de medidas de retroalimentación.

Cabe señalar que existen diferentes tipos de evaluación, entre las cuales destacan:

- Evaluación de necesidades.
- Evaluación del diseño.
- Evaluación del desempeño.
- Evaluación de impacto.

Cada tipo de evaluación cubre necesidades específicas durante el desarrollo de un proyecto, programa o acción. Cabe resaltar que la sociedad civil organizada puede ejecutar cualquiera, siempre y cuando sepa con certeza cuales son sus necesidades.

Sólo existen tres modelos de evaluación: el experimental, el cuasiexperimental y el no experimental. Los dos primeros se aplican cuando es preciso tomar una decisión que determine la continuación o suspensión de un proyecto, programa o acción. Los modelos no experimentales se utilizan cuando sólo se busca mejorar prácticas, procedimientos o estrategias.

El cuarto capítulo titulado “La evaluación ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública Federal”, es un diagnóstico que abarca diferentes temáticas; comienza por retomar lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de participación ciudadana.

La Ley General considera distintas materias de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Una de ellas es precisamente la participación de la comunidad como agente coadyuvante en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública (Artículo 7 fracción XII).

La evaluación ciudadana en las políticas de prevención del delito, es un asunto que trasciende en distintas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Artículo 14, fracción XVI de la Ley General, le atribuye al Consejo Nacional la responsabilidad de establecer mecanismos para que se realicen dichos procesos evaluativos.

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, es quien se encargará de regular la participación de la sociedad en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema en su conjunto.

Existen también otras instancias de coordinación como son los consejos estatales, regionales, delegacionales, municipales e intermunicipales así como los comités de consulta y participación ciudadana, mismas que tienen como objetivo principal, promover la participación de la comunidad en la evaluación de políticas y de las Instituciones de Seguridad Pública.

Es preciso subrayar que existe toda una infraestructura legal y organizativa, a través de la cual se invita a la sociedad civil a participar en asuntos de seguridad pública. Sin embargo, los consejos de coordinación, las instancias de coordinación así como los comités de participación ciudadana, se han caracterizado por su limitado alcance para motivar e impulsar el desarrollo de procesos evaluativos.

La apuesta en los próximos años deberá centrarse en el fortalecimiento de este tipo de instancias; de no convertirse en organismos sólidos, difícilmente podrán convertirse en contrapeso y punto de retroalimentación para todas las autoridades involucradas en el Sistema Nacional.

El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública es otro órgano de vinculación y enlace con organizaciones de la sociedad civil, el cual es convocado por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, cuyo propósito es propiciar ejercicios de consulta, análisis, formulación, seguimiento y evaluación de acciones y programas institucionales.

A diferencia de los consejos de coordinación y de los comités de consulta y participación ciudadana, este Consejo Ciudadano tiene carácter de órgano consultivo especializado y de mayor cercanía con los responsables en la toma de decisiones.

Lo importante a señalar aquí, es la existencia de dos estructuras alternas: las instancias de coordinación que señala la Ley General y, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.

No obstante, dichas estructuras no tienen vínculos o puentes de comunicación entre sí; son independientes, sin ninguna posibilidad de retroalimentar el quehacer de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, menos aún de vincular a la sociedad civil participante.

Otro de los apartados de este último capítulo, se dedica a resaltar los diferentes enfoques que cada normativa da a la evaluación ciudadana. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 centra el proceso de evaluación en las autoridades policiales, dejando al margen a las otras áreas que también contribuyen en la labor preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia destaca la evaluación de los programas institucionales. Por su parte, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 prioriza la evaluación de la gestión en la implantación de un nuevo modelo policial.

Podemos identificar que las distintas normativas proponen diferentes áreas a evaluar. Esta condición podría interpretarse de distintas maneras; en el peor de los escenarios estamos ante la ausencia de un esquema que integre los esfuerzos y posibles resultados

de los distintos procesos evaluativos que pudieran emprenderse. En el mejor de los casos, existe la posibilidad de generar un gran proceso que articule a cada área.

En otro orden de ideas, cabe mencionar que organizaciones de corte académico han hecho diagnósticos en materia de seguridad pública; identifican la falta de información oportuna como un serio problema en la definición de acciones de largo aliento.

Especialistas en la materia destacan que no existe un sistema de información eficiente que permita la evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública, entre otras cuestiones porque las distintas dependencias involucradas en el Sistema Nacional generan información sin ningún rigor metodológico.

Por otra parte, la dinámica burocrática en estas dependencias, frenan los alcances en el manejo de la información, porque dirigen los esfuerzos del personal a realizar reportes o informes de carácter meramente administrativo, que poco ayuda a un mejor aprovechamiento de la misma.

Pese a las deficiencias en materia de información, existen organizaciones de la sociedad civil que han iniciado procesos de evaluación, principalmente aquellas de carácter académico. Éstas últimas debieran encabezar la realización de procesos evaluativos porque están constantemente abordando diferentes campos de la seguridad pública. Además, tienen la capacidad de integrar y articular el trabajo de otras organizaciones, incluso pueden capacitarlas, logrando así una convocatoria más amplia, más enriquecedora.

El alcance de las distintas organizaciones de la sociedad civil, es proporcional al grado de especialización que en materia de evaluación tienen todas y cada una de ellas; mientras mayor sea la especialización, mayor es la posibilidad de ofrecer propuestas de solución técnicamente sólidas y viables.

No obstante, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la seguridad pública se caracterizan por manejar diferentes grados de especialización. La capacitación de los ciudadanos organizados es fundamental, sólo de esa manera se podrá reducir la

brecha entre organizaciones altamente especializadas de aquellas que tienen un abordaje incipiente en estos temas.

La guía de inducción es un documento que recoge los conceptos básicos de la técnica de evaluación. Se diseñó con el propósito de dar a conocer el concepto de evaluación ciudadana, sus características, etapas y diferentes modalidades; está dirigida a organizaciones de la sociedad civil que no son especialistas en el tema, pero que desean incursionar en el desarrollo de procesos evaluativos. Además, ofrece una serie de indicadores que podrían ser retomados.

ABSTRACT

“La evaluación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal (2006-2009)”, es un trabajo de investigación que destaca la importancia de llevar a cabo procesos de evaluación encabezados por ciudadanos organizados, porque de esa manera, se democratiza el proceso de toma de decisiones.

Pese a lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de disposiciones de carácter administrativo como el Plan Nacional de Desarrollo, La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia así como el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, la evaluación ciudadana es aún un proceso inacabado; ni las instancias de coordinación, ni el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, han sido estructuras capaces de motivar e impulsar la participación de la sociedad civil.

No obstante, las organizaciones de la sociedad civil organizada se mantienen constantemente activas; han incursionado en diferentes ámbitos de la seguridad pública; siendo las de corte académico quienes han destacado por realizar evaluaciones en distintas áreas.

Se propone que la comunidad académica y de investigación sea quien encabece un gran proceso de evaluación que logre unir y articular los esfuerzos de otras organizaciones. Además, puede tener la oportunidad de convertirse en interlocutor ante las autoridades del Sistema Nacional de Seguridad Pública; sólo la solidez de sus propuestas y argumentos le permitirán obtener espacios importantes en el proceso de toma de decisiones.

I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Los gobiernos democráticos estimulan la participación ciudadana desde distintos ámbitos: político, social y económico. Cabe resaltar que la participación es un acto social, es decir, sólo se puede participar en la medida en que coincidan por lo menos dos o más voluntades para el logro de un objetivo. Al mismo tiempo, la participación implica una decisión individual, una motivación personal, que orilla a los ciudadanos a reunirse y organizarse.

De este modo, la participación ciudadana es posible porque de un lado, la sociedad determina e impulsa al individuo y, recíprocamente, el individuo elige influir en la sociedad, en su entorno inmediato.

En una democracia representativa como es el caso de México, la representación y la participación son dos conceptos que van íntimamente ligados. En este sentido y desde la perspectiva político-electoral, la participación ciudadana surge como respuesta a una crisis de representatividad:

“participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad... participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que estas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación”.¹

De lo anterior, se desprende que la forma más elemental de la participación ciudadana es el voto; los ciudadanos participan en un primer momento cuando eligen a sus representantes y/o gobernantes. No obstante, la participación de los ciudadanos no se limita única y exclusivamente a la emisión de un voto, por el contrario, implica además una serie de acciones que permitan controlar el poder que se otorgó a los representantes

¹ Merino Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, 2001, p. 12.

y/o gobernantes; va más allá de sufragar, incluye la construcción de puentes entre los procesos electorales y las decisiones políticas cotidianas.

Siendo así, la participación ciudadana se configura como un elemento vital de las democracias modernas, porque permite la conformación de los órganos de gobierno y, simultáneamente, es un método para influir, controlar y determinar las decisiones y acciones del gobierno electo.

a) Concepto de Participación Ciudadana

La participación ciudadana contempla: “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”²

Desde otro punto de vista, la participación ciudadana, “se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales”³

De ambas definiciones podemos concluir lo siguiente: *la participación ciudadana es una práctica en las democracias modernas, que permite a los ciudadanos organizarse libremente para intervenir en los asuntos públicos, en apego al marco legal vigente, con el propósito de influir en la toma de decisiones.*

De lo anterior, es necesario resaltar dos condiciones: la primera, en el marco de una democracia como forma de gobierno, es indispensable que *los ciudadanos se reúnan y organicen libremente*, pues cuando hay de por medio algún elemento de coacción; cualquier manifestación que resulte de esa organización no puede considerarse como participación ciudadana.

² Sydney Verba, Norman H. Nie, Jae-On Kin, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*. Citado por Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la Democracia*, México, 2001, p. 30.

³ Cunill Nuria, *Participación Ciudadana*. Citado por Mauricio Merino, *Ibid*, p. 30.

La otra condición que es preciso subrayar, se refiere a la *aceptación previa de las reglas básicas del Estado de Derecho*; cuando un grupo de ciudadanos está en contra del statu quo y se enfrenta pacífica o violentamente a las instituciones, estamos frente a una revolución, una rebelión, pero no se trata de un ejercicio de participación ciudadana.

b) Modalidades de la participación ciudadana

Parafraseando a Lester W. Milbrath, retomamos aquí la clasificación que él hace de las distintas formas que adopta la participación ciudadana:

- “Participación abierta: no hay ninguna restricción para quien desee participar.
- Participación encubierta: los ciudadanos deciden participar, apoyando a otra persona.
- Participación autónoma: quienes participan lo hacen por voluntad propia y de manera directa.
- Participación por invitación: existe un tercero que suma las voluntades de otros para alcanzar un propósito.
- Participación individual: el ciudadano participa individualmente, ejemplo de ello es la emisión del voto.
- Participación social: es cuando los ciudadanos se reúnen para una causa común.”⁴

Esta clasificación no es absoluta e incluso, pueden interactuar las distintas modalidades de forma dialéctica y confluir en distintos casos. Lo importante a retomar, es que la participación ciudadana respeta las reglas previamente establecidas; no va en contra de ellas y, se conduce teniendo como eje central, el hacer valer los intereses de la sociedad.

De esta forma, la participación ciudadana se auxilia de distintos mecanismos que tienen como objetivo, involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones mediante la consulta, entre los cuales podemos mencionar:

- “Referéndum: es una consulta dirigida a la población sobre decisiones que podrían modificar las relaciones entre sociedad y gobierno.

⁴ Ibid, p. 32 y 33.

- Plebiscito: es una consulta dirigida a la población, que ofrece dos posibles alternativas de solución a un problema específico.
- La iniciativa popular y el derecho de petición: permiten a los ciudadanos organizados participar directamente, la primera, en el proceso legislativo y, la segunda, en la actuación de la administración pública.
- Derecho de revocación del mandato o de reclamación: le otorga a los ciudadanos la posibilidad de interrumpir el mandato o bien modificar la decisión de un gobierno.”⁵

Así también, podemos enlistar como mecanismos de participación directa a: la audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y la organización de cabildos abiertos. Todas estas opciones por sí solas, no garantizan una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, para ello, es necesario establecer un equilibrio entre la motivación personal y el impulso del régimen político e institucional a este tipo de iniciativas.

c) La participación ciudadana en la Administración Pública

La participación ciudadana tiene como propósito acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones gubernamentales. En este sentido, es la Administración Pública⁶ donde se concentra el mayor número de vínculos entre la sociedad y el gobierno.

Por un lado, los ciudadanos dejan de ser súbditos para convertirse en individuos demandantes de soluciones, mientras que las administraciones públicas, tienen el deber de encontrar equilibrios entre la capacidad de respuesta a esas demandas y su capacidad de decisión.

En el ámbito administrativo, Nuria Cunill, señala que la participación de la ciudadanía surge como “una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia”.⁷

⁵ Ibid, p. 36 y 37.

⁶ De acuerdo con Rodrigo Moreno, la Administración Pública...“es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizás más importante del Estado: *la función administrativa*. Ahora bien, la administración pública se integra, a su vez, por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca.” Moreno Rodríguez Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, 1980, p.91.

“A tal fin adquieren sentido tres líneas de acción: 1) la expansión de la capacidad operativa de los órganos directamente representativos; 2) el impulso a la intervención en el proceso de administración burocrática de los intereses tanto individuales como colectivos por medio de la técnica de la participación y 3) la reorganización de los aparatos administrativos en aras de introducir principios democráticos en la estructura jerárquica y funcional”⁸.

Lo anterior, significa que las prioridades y programas de gobierno, ya no se establecen a partir de criterios unilaterales implantados por servidores públicos; ahora los ciudadanos opinan y participan en distintos momentos: desde el diseño de las acciones hasta la ejecución de las mismas; gobierno y sociedad colaboran conjuntamente.

Por otra parte, la participación ciudadana promueve una mayor interrelación entre los distintos niveles de gobierno; las estructuras centralizadas y verticales son poco funcionales para una ciudadanía cada vez más exigente. Ante este escenario, las administraciones públicas requieren mejorar su capacidad de respuesta, mediante divisiones administrativas más flexibles, más abiertas.

Actualmente, distintas dependencias de la Administración Pública en nuestro país, promueven la participación ciudadana a través del establecimiento de consejos ciudadanos. Éstos últimos han sido creados, precisamente con el propósito de que sean ciudadanos quienes intervengan en distintos momentos del quehacer público; sea en el diseño, la administración o la evaluación de proyectos, programas y/o políticas públicas.⁹ La sociedad civil organizada ha utilizado este tipo de espacios para expresar sus demandas, emitir sus propuestas e influir en la toma de decisiones.

⁷ Cunill Nuria, “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 58*, p. 17

⁸ *Ibid*, p. 17.

⁹ “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.” Tamayo Sáez Manuel, *La Nueva Administración Pública*, Madrid, 1997, capítulo 11, p. 2. El documento puede consultarse en línea: http://politicastypepad.com/files/tamayo-saez_-el-analisis-de-las-politicastpublicas.pdf

d) Concepto de Sociedad Civil

Antes de abordar el concepto de sociedad civil, es necesario entender el lugar que ocupa ésta en el sistema social, para luego conocer la naturaleza de su actuación.

Iniciemos explicando que un sistema social, al igual que cualquier otro sistema, se construye a partir de una estructura, en la cual cada elemento integrante cumple con un objetivo y una función, relacionándose con interdependencia, porque la misión de cada elemento, es procurar el equilibrio o la integración total del sistema, teniendo incluso, capacidad de adaptación y de retroalimentación de su entorno.

Siendo así, en el sistema social se pueden reconocer dos subsistemas: la sociedad global y la sociedad política. La sociedad global incluye a una extensa red de grupos económicos, industriales, mercantiles y financieros, ideológicos y de difusión; organizaciones sindicales, agrarias, medios masivos de comunicación, entre otros. Por otra parte, la sociedad política incluye a los partidos políticos, los integrantes del poder público y los aparatos de coerción.

De esta forma, sociedad global y sociedad política se desenvuelven e interactúan, bajo un marco normativo para dar continuidad al sistema. Sin embargo, a la sociedad civil no se le puede ubicar en ninguno de estos dos subsistemas, pues aunque surge en el seno del mismo sistema social, posee características que la distinguen como un sector de la población distinto.

El concepto de sociedad civil se puede construir, atendiendo cada una de las categorías que la componen. En este sentido, Raúl Hernández Vega, concluye que la sociedad civil se manifiesta cuando se reúnen las siguientes condiciones¹⁰:

- Idealidad
- No sistematicidad
- Zonas de perturbación
- Espacio de idealidad

¹⁰ Hernández Vega Raúl, *La idea de la sociedad civil. Avance teórico*, México, 1995, p.17.

- Espacio temporalizado

La *idealidad* en la sociedad civil se explica porque quienes la integran, se reúnen bajo un sentido ético-racional, es decir, sostienen una ética que implica la comprensión del yo hacia el otro. Siendo así, la sociedad civil no se preocupa por mantener o darle continuidad al sistema; su principal motivación hace referencia al otro.

El comprender al otro le otorga a la sociedad civil, la capacidad de crítica al sistema; cuestiona su funcionamiento, lo que ya está dado y, lo problematiza e inclusive tiene la posibilidad de producir cambios y generar nuevos paradigmas.

“La sociedad civil se enfrenta así al sistema –sociedad global y sociedad política-, el impulso para tal enfrentamiento parte de grupos pequeños que poseedores de la razón crítica, son los únicos que pueden tener conciencia de que el sistema ya no funciona por su cristalización o dogmatización. Por todo esto la sociedad civil no se representa en el continuum del sistema, sino en sus zonas de perturbación...”¹¹

La *no sistematicidad* de la sociedad civil, está directamente relacionada con su posición crítica al sistema.

Las *zonas de perturbación*, aluden a los momentos de crisis por los que atraviesan todos los sistemas. Esto significa que la sociedad civil se organiza, cuando ocurren problemas graves en el sistema social que rebasan su propia capacidad para hacer frente a los conflictos.

“La sociedad civil de que hablamos emerge en estas zonas de perturbación. Sino se dan éstas, la sociedad civil no se presenta; ello no quiere decir que no exista, sólo que no se manifiesta, queda en potencia. Su entelequia es precisamente su desarrollo para producir el cambio.”¹²

Raúl Hernández Vega señala que la sociedad civil, promueve cambios porque quienes la constituyen –hombres y mujeres- tienen conciencia de que el sistema no funciona y esto

¹¹ Ibid, p. 22 y 23.

¹² Ibid, p.24.

sólo es realizable, atendiendo a la ética de comprender al otro. En conclusión, podemos mencionar que la sociedad civil propicia el cambio en el sistema social y lo orienta en función del interés de un sector de la población, intereses que son universales.

El espacio de idealidad, hace referencia a la manifestación simultánea de las categorías de idealidad, no sistematicidad y zonas de perturbación o crisis en el sistema, que al conjuntarse dan sentido y razón de ser a la sociedad civil.

Por su parte, el espacio temporalizado, apunta a la aparición de la sociedad civil en el tiempo. Señala su lugar específico en la historia.

En resumen, podemos entender a la sociedad civil, *como un sector organizado de la población que no representa ni a la sociedad global ni a la sociedad política (como elementos sistémicos), por esa razón, tiene la capacidad de criticar y cuestionar al sistema social, porque su preocupación se centra en promover cambios en aquello que no funciona en dicho sistema, anteponiendo el interés de un determinado grupo.*

Una conceptualización menos rigurosa pero ilustrativa, es la que ofrece Transparencia Internacional:

...”la sociedad civil es la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés”, no sólo ONG’s, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales”.¹³

Como podemos ver, la sociedad civil se organiza de distintas maneras, siendo probablemente las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones no lucrativas, las de mayor trascendencia.

¹³ Pope Jeremy, Transparencia Internacional, *Source Book*, Londres, 2000, p.210.

Al respecto, Rubén César Fernández señala que las organizaciones no gubernamentales se definen a partir de las siguientes características:

1. “Son instituciones y no una parte orgánica de estructuras mayores, como podrían ser la iglesia, la universidad, el partido político o la empresa.
2. No representan a un electorado más amplio. Su valor viene dado por lo que hacen, no por a quienes representan. Estrictamente hablando, no están autorizadas para hablar en representación de otros, a diferencia de los sindicatos o las asociaciones vecinales.
3. Los servicios sociales que prestan, por lo general, no son autosustentables, de ahí que recurran a otras fuentes para obtener fondos.
4. No son agencia de financiamiento, lo que las hace distintas a las fundaciones.”¹⁴

Por otra parte, las organizaciones no lucrativas se entienden como “el conjunto de instituciones privadas, sin fines de lucro, formalmente constituidas, autogobernables y con personal voluntario, que tienen como objetivo atender necesidades sociales...”¹⁵

Transparencia Internacional, advierte que muchas organizaciones escudándose en la noción de sociedad civil, protegen intereses que no necesariamente tienen relación con el interés público. Es un riesgo digno de tomarse en consideración, toda vez que dichas organizaciones pueden obtener el respaldo de un gran sector de la población, al grado de colocarse como grupos de conflicto que obstaculicen o parcialicen las acciones gubernamentales.

No obstante, este organismo internacional, señala:

“En esencia, la sociedad civil obtiene su legitimidad del fomento del interés público, y de allí su preocupación por los derechos humanos, la salud, la educación y, por supuesto, la corrupción. Su motivación es un interés especial y no el beneficio personal. Se caracteriza por un elemento sólido de participación voluntaria: las personas participan

¹⁴ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, “Organismos No Gubernamentales: Definición, Presencia y Perspectivas” en *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, p. 118.

¹⁵ *Ibid*, p. 122.

porque creen en lo que están haciendo, y no simplemente para pasar un día más en la oficina”.¹⁶

e) La participación de la sociedad civil en México

El devenir histórico en México, ha provocado que la sociedad civil participe fundamentalmente en dos vertientes:

“como impulsora de la democratización del Estado y sus estructuras; y como agente complementario en la labor del bienestar, en la asistencia a los grupos vulnerables, así como en la operatividad de mecanismos de desarrollo”.¹⁷

La sociedad civil existe desde la construcción misma del Estado y, por ende, desde la configuración de un sistema social; permanece en potencia y se manifiesta cuando existen zonas de perturbación o problemas graves que afectan al sistema.

Retomando, podemos decir que en México la sociedad civil existe desde la conformación del Estado Mexicano, el 27 de septiembre de 1821 y, su primera incursión la podríamos ubicar en el período que abarca de 1862 a 1867, cuando ocurre la invasión del ejército francés a territorio nacional. En ese momento, sectores de la población se organizan por cuenta propia -el gobierno por sí solo no tenía las condiciones para hacer frente a esta crisis- e implementan la guerra de guerrillas, estrategia que logra derrotar al invasor.

Sin embargo, es en el siglo XX cuando los intensos cambios sociales, políticos y económicos, permiten a la sociedad civil organizarse en distintos momentos, condición que posteriormente, le permite consolidarse como un factor importante en el proceso de democratización del poder.

En sus inicios, el movimiento revolucionario de 1910 fue encabezado por un grupo de hacendados clase medieros, que en congruencia con sus propios intereses, demandaban

¹⁶ Ibid, p. 211.

¹⁷ Camacho Caballero Juan Manuel, *El tránsito de la sociedad civil en México*, p. 1. El documento puede consultarse en línea: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/060411202008-El.html>

mayor participación política, debido a que el régimen porfirista, los había excluido de los privilegios que procuraba a un pequeño y cerrado sector.

Los hacendados marginados en primera instancia, no se enfrentan al sistema, deciden incorporarse a la sociedad política, mediante la conformación del Partido Antireeleccionista. Por otra parte, los campesinos y los trabajadores, cansados de las injusticias y terribles desigualdades, deciden movilizarse y optan –como sociedad civil-, enfrentarse por la vía armada al sistema, exigiendo mayor justicia social, principio que se convertiría en el sustento ideológico de este movimiento.

Se configura así, la primera manifestación de la sociedad civil en el siglo XX, la cual propició un replanteamiento al Estado Mexicano. Los regímenes posrevolucionarios, se encargarán de construir toda la infraestructura ideológica, económica, política y social que dará respuesta a todas las demandas del movimiento armado de 1910.

De lo aquí expuesto, vale aclarar que el movimiento armado de 1910, constituye una manifestación de la sociedad civil, pero no es propiamente una expresión que pueda catalogarse como participación ciudadana.

En la década de los cuarenta, en materia económica, se registra un crecimiento económico sorprendente en el país; es el llamado Desarrollo Estabilizador. En este contexto, el dinamismo económico permitió desarrollar la infraestructura que haría posible el tránsito de una economía agrícola a una mayormente industrializada.

El sistema político por su parte, se fortalecía a partir de la creación de un partido oficial (PNR-PRM-PRI) único, que conciliaba y aglutinaba en una misma estructura a todos los sectores de la población; era el auge del sistema corporativista.

No obstante, en la década de los sesenta, comienza a agotarse el llamado Desarrollo Estabilizador, aunque sigue vigente cierta estabilidad económica. En contraparte, el sistema político mexicano se caracteriza por una recalcitrante cerrazón y autoritarismo:

“A partir de los años sesenta la sociedad y la política mexicanas se embarcaron en un largísimo proceso de cambio conformado por tres variables: el debilitamiento en la calidad y la eficacia del grupo en el poder para mantener intactos los controles autoritarios; la apertura al mundo forzada por el fracaso del modelo económico; y la transformación de la sociedad que llevó a un incremento notable en el número y en la importancia de los partidos opositores, de los medios de comunicación independientes y de las ONG progresistas...”¹⁸

En 1968 el mundo se convulsa; movimientos contraculturales, guerras, guerrillas urbanas y rurales en América Latina, jóvenes exigiendo mayores espacios de expresión. En este contexto, México vive también, una serie de acontecimientos que expresan descontento ante la situación predominante: las movilizaciones que lideran los ferrocarrileros, los médicos y los estudiantes, son prueba de ello.

Todos y cada uno de esos movimientos, fueron reprimidos. No obstante, constituyen expresiones de la sociedad civil, que al mismo tiempo, sientan las bases de un largo proceso de democratización, que obliga al gobierno a plantear una transición política, la cual inicia en 1976 con la reforma electoral impulsada durante la administración de José López Portillo que permitió a los partidos de oposición, ganar espacios en el Congreso.

A pesar de la aparente flexibilidad del sistema político mexicano, el partido oficial (PRI), continuaba concentrando el poder y no había espacios para la sociedad civil; quienes decidían participar, terminaban siendo cooptados por el sistema:

“La relativa apertura del régimen mexicano le permitió recurrir en menor grado a la represión, a diferencia de lo que ocurre en otros autoritarismos más rígidos y excluyentes. Es cierto, sin embargo, que algunos grupos sociales, generalmente de nivel socioeconómico más humilde, estuvieron sujetos a mayor represión que los sectores medios y acomodados. También fue característico del régimen priísta que después de someter a un grupo o sector le concedía nuevos espacios de participación, aunque bajo las condiciones dictadas por la cúpula gubernamental. Un ejemplo típico de dicha

¹⁸ Aguayo Sergio, citado por Juan Manuel Camacho Caballero, *El tránsito de la sociedad civil en México*, p. 2. El documento puede consultarse en línea: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/060411202008-EI.html>

práctica fue la llamada 'apertura democrática' que Luis Echeverría ofreció a los jóvenes después de las matanzas de estudiantes de 1968 y 1971; o más tarde a los guerrilleros de los años setenta. »¹⁹

En la década de los ochenta se agudiza la crisis económica; la deuda interna y externa eran impagables. En el ámbito político, el PRI perdía elecciones estatales y municipales. En 1986, el partido oficial se dividía; los disidentes conformaron el Frente Democrático Nacional, con bases en fuerzas opositoras y grupos de la sociedad civil.

Estas circunstancias adversas, aunadas a los efectos devastadores de los terremotos de 1985, propiciaron la movilización de amplios sectores de la población:

“La sociedad civil adquirió creciente importancia sobre todo en la década de los ochenta. En ocasión de dos terremotos que en septiembre de 1985 causaron numerosas víctimas y el derrumbe de gran cantidad de edificios en la Ciudad de México y algunos estados de la República, se produjo una fuerte reacción de la sociedad civil. En auxilio de los perjudicados se movilizaron y organizaron espontáneamente grandes grupos de ciudadanos, cuya acción rebasó en mucho a las realizadas por las autoridades, condujo a la formación de distintas agrupaciones de apoyo mutuo entre la población y la conciencia de ésta de su capacidad de actuar en forma independiente”.²⁰

En este marco, los ciudadanos supieron que podían agruparse, coordinarse y promover acciones en distintos campos. De este modo, comenzaron a constituirse Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con distintos propósitos: de rescate, de ayuda a damnificados, para el cuidado de niños huérfanos, de asistencia social, pro vivienda y reconstrucción.

A finales de la década de los ochenta, las Organizaciones No Gubernamentales, se diversifican y se involucran en distintos temas: la defensa a los derechos humanos, asistencia a las minorías, atención a grupos vulnerables así como la vigilancia en los procesos electorales. Probablemente, una de las conquistas más importantes de las

¹⁹ Crespo José Antonio, “*Naturaleza y singularidades de la transición mexicana*”, citado por Juan Manuel Caballero, *Ibid*, p. 2.

²⁰ Brom Juan, *Esbozo de Historia de México*, citado por Juan Manuel Caballero, *Ibid*, p. 2.

organizaciones de la sociedad civil, fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 6 de junio de 1990, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente, el 28 de enero de 1992 por decreto presidencial, elevarla a rango constitucional como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En estas condiciones podemos decir, que las reformas político-electorales, aunada a la capacidad de organización de la sociedad civil, constituyen los cimientos de una verdadera participación ciudadana.

En la década de los noventa, México desarrolla una serie de medidas (destaca la firma del Tratado de Libre Comercio) que lo insertan en el contexto internacional, con una economía de mercado. A pesar del aparente auge económico, en 1994 se levanta en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en las montañas de Chiapas. Nuevamente la sociedad civil, a través de las Organizaciones No Gubernamentales, jugará un papel decisivo durante las pláticas de paz en San Andrés Larráinzar, por primera vez, el gobierno mexicano las reconoce como interlocutoras y mediadoras del conflicto.

En diciembre de 1994, México una vez más, atraviesa por una severa crisis económica y política (el error de diciembre, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu), situación que motiva a la sociedad civil a reclamar mayor transparencia en los actos de gobierno:

“Una característica de la transparencia es que responde a lo público, lo cual implica que se rige por los principios de lo común, lo accesible, lo visible y lo manifiesto. Estas características son esenciales en la perspectiva democrática del poder, porque la transparencia, en un ejercicio de analogía, debe favorecer la existencia de relaciones de vida que permitan a los gobernados conocer el estado que guardan los asuntos públicos como si se tratara del agua cristalina. Lo público de la transparencia es correlativo a los espacios de la democracia porque el gobierno de la República, es decir, de la cosa

pública, necesita para su legitimidad que los ciudadanos tengan acceso al mundo institucional que lo sustenta.”²¹

A consecuencia de dicho reclamo, en 1996 se ciudadaniza el Instituto Federal Electoral. Paralelo a esta condición, a mediados de la década de los noventa, la configuración política en el país había cambiado completamente, el PRI ya no era partido único; ni en el Congreso, ni en los gobiernos estatales y municipales. Era el preludio de lo que ocurriría en el 2000; la Presidencia de la República era tomada, por primera vez, por el Partido Acción Nacional, es la llamada alternancia política.

Ante esta nueva dinámica democrática, la sociedad civil explora otros horizontes; se concentra en lograr un ejercicio democrático del poder, pero no desde el ámbito político-electoral exclusivamente, ahora cuestiona también, la actuación y resultados de la Administración Pública y reclama mayor transparencia en la aplicación de los recursos, mejores servicios, menos corrupción, mayor participación en la elaboración de las políticas públicas e interviene en distintos campos sociales: educación, salud, derechos humanos, seguridad pública, entre otros.

²¹ Uvalle Berrones Ricardo, “Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado” en *XI Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7 de noviembre de 2006, p. 6. El documento puede consultarse en línea: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055717.pdf>

II. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL CONTEXTO NACIONAL

En el capítulo anterior, se hizo hincapié en resaltar a la participación ciudadana, como una vía a la cual, la sociedad civil organizada recurre para influir en la toma de decisiones en el sector público.

La seguridad pública es un tema de interés general, al cual las organizaciones de la sociedad civil le han dado un especial seguimiento. Muestra de ello fue la “marcha contra la inseguridad”, realizada el pasado 27 de junio de 2004 en las calles de la Ciudad de México y otras ciudades del país. La trascendencia de esta convocatoria, logró reunir entre 300 y 500 mil ciudadanos.

Esta movilización se organizó en protesta a los pobres resultados en materia de seguridad pública; así como a la corrupción en las corporaciones policiales e instituciones del sistema de justicia, factores que de acuerdo con los organizadores, propiciaron el incremento del secuestro y el crimen organizado. Fue un reclamo dirigido a las autoridades en los tres niveles de gobierno.

En otro orden de ideas, el pasado 21 de agosto de 2008, se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, iniciativa que estableció compromisos entre instancias del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con tiempos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo. De lo anterior, es necesario destacar la trascendencia e influencia de la sociedad civil, pues la hacen partícipe de dicho Acuerdo; no sólo como un órgano de vigilancia, sino asumiendo también compromisos puntuales.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el marco legal y administrativo vigente en nuestro país, promueve la participación de la sociedad civil en asuntos de seguridad pública.

Siendo así y para los fines de este trabajo, la seguridad pública es un concepto relevante, por lo tanto, en las siguientes líneas se abordará ampliamente. En el contexto nacional, se enfatizará en aspectos organizativos y de fundamento legal del Sistema Nacional de

Seguridad Pública y posteriormente, se enunciarán los antecedentes de la actual Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

a) La noción de seguridad

Durante los siglos XI al XV, Europa fue testigo de la conformación de los primeros principados medievales, mismos que fueron posibles, debido a la acumulación de la fuerza o coacción física, que dieron vida a lo que Elías Norbert llama “monopolios estables de violencia física”.¹ Es decir, los hombres descubrieron que para sobrevivir tendrían que agruparse en comunidades, renunciando a algunas libertades, para otorgarles a otros individuos la facultad de usar la fuerza como medio para garantizar el orden y la seguridad de todos.

Siendo así, se establecieron las condiciones para el surgimiento de los Estados pre-absolutistas. En estos regímenes, los soberanos mediante acuerdos denominados “Pactos”, se comprometían a procurar el bienestar y la seguridad de los súbditos, mediante el respeto a la libertad individual; la inviolabilidad de domicilio; la supresión de detenciones arbitrarias; así como contener los tumultos y guerras internas.

...”el concepto ‘seguridad’ como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría-institución constituyente de la génesis del Estado Moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y, posteriormente, de los soberanos absolutistas”.²

No obstante, los soberanos absolutistas en muchos de los casos, desconocieron los pactos de la Edad Media y, a discreción ejercieron el poder, en nombre del bienestar y la seguridad de los súbditos. De esta forma, el rey concentraba todos los asuntos, dando origen a la llamada ciencia de la policía, que posteriormente se le conocería como ciencia de la administración pública.

¹ González Ruiz Samuel, et. al., *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, México, 1994, p.22.

² *Ibid*, p.25.

En los albores del Renacimiento, la ciencia de la policía definida como el ejercicio racional del gobierno, atraía una extensa variedad de asuntos públicos: calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, inundaciones, incendios, contenidos en las publicaciones y, todo aquello que tuviera relación directa o indirecta con el bienestar y seguridad de los súbditos.

Sin embargo, las transformaciones políticas, económicas y sociales, propiciaron el derrumbe del mundo absolutista. El nuevo orden se imponía con la construcción de un marco jurídico que anteponía el respeto a la ley.

Siendo así, a partir del siglo XVI surgen los Estados modernos acogidos al liberalismo como fundamento ideológico. El pensamiento liberal, rechazó al Estado intervencionista y exaltó las virtudes de las fuerzas “invisibles” del mercado, limitando al gobierno moderno liberal a funciones administrativas y de vigilancia.

Esta premisa tuvo repercusión en la noción de seguridad, debiéndola restringir a la acción anticriminal. A partir de entonces, la seguridad de los gobernados se tratará como un asunto estrictamente policiaco y no como un problema social que involucra distintos ámbitos en la vida cotidiana de los hombres.

No obstante, en la actualidad la seguridad es entendida como una aspiración de los hombres de mantenerse a salvo de cualquier riesgo o peligro, la cual implícitamente alude a la protección de dos clases de valores:

- La vida de los individuos y los bienes materiales de su propiedad así como;
- El cumplimiento de la ley, que propicie el orden y la paz públicos, necesarios para la vida en comunidad.

La siguiente cita, resume lo que debemos entender por seguridad:

“Derivado de la voz latina securitas, securitatis, el vocablo español seguridad, significa calidad de seguro, es decir, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; se trata de un valor esencial del Estado, así lo podemos entender, por cuanto concurre a la fundación

del ente estatal como su principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su telos, su objeto, su finalidad. Por lo menos, en la versión contractualista del origen del Estado, éste nace como producto de un pacto social, que celebran los seres humanos que lo integran, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el explícito propósito de obtener seguridad en el disfrute de los restantes.”³

b) Concepto de Seguridad Pública

Jorge Fernández Ruiz, señala:

...”la seguridad pública se puede explicar como una función pública, y por tanto como una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; y encaminada, también, a preservar las libertades, la paz y el orden públicos”.⁴

En una perspectiva similar a la anterior, Gabino E. Castrejón plantea a la seguridad pública en primer lugar, como un cometido esencial del Estado. Por cometido esencial entiende: ...”aquella actividad que realiza el Estado en forma exclusiva en uso de sus facultades establecidas en la ley. Estos cometidos por su naturaleza no son susceptibles de realizarse por los particulares.”⁵

En congruencia, Gabino E. Castrejón afirma lo siguiente:

“la seguridad pública la podemos definir como aquella actividad que realizan los órganos del Estado en el ámbito de su competencia y conforme a las facultades otorgadas por la ley tendentes a salvaguardar la integridad de las personas y sus bienes, así como para mantener el orden público y la paz social”.⁶

³ Fernández Ruiz Jorge, “Reflexiones en torno a la seguridad pública”, en *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, 2007, p. 76.

⁴ Ibid, p. 73 y 74.

⁵ Castrejón García Gabino E., “La Seguridad Pública en el Marco Administrativo y Constitucional” en *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México 2005, p. 601.

⁶ Ibid, p. 602

Duo y Bassols menciona: “la ‘seguridad pública’ [] comprende la protección y defensa en cuanto sea posible y con medios preventivos, del sosiego, la vida, la salud, los bienes y la comodidad de los particulares, dentro y fuera de las poblaciones.”⁷

En una elaboración conceptual más acabada la noción de seguridad, se refiere a la seguridad del mismo Estado:

...”el aparato estatal encontró en el concepto de seguridad su principio de reproducción, bajo el nombre de ‘seguridad pública’; tanto en la protección de los súbditos como parte de la riqueza del territorio del Estado, como en la protección de su instrumental gubernamental (leyes, bandos, instancias administrativas, y especialmente en la regularidad pacificada de la vida social y política llamada desde ese entonces orden público).”⁸

Una visión más integradora, plantea lo siguiente:

“Como función del Estado, la seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades, como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos”.⁹

Esta última aportación, plantea a la seguridad pública, no solamente como un asunto entre policías. Actualmente, los autores que exploran el tema, insisten en hacer un planteamiento más integrador: ...”se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistema de policías preventivas”.¹⁰

⁷ Ibid, p.28.

⁸ Ibid, p. 34.

⁹ González Fernández José Antonio, “La Seguridad Pública en México” en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, 2002, p. 127.

¹⁰ González Ruiz Samuel, et. al., op. cit., p.43

La definición anterior es una de las más completas, pues supone a la seguridad pública, como un sistema integrado por distintos subsistemas, mismos que se interrelacionan en distintos momentos y con diferentes propósitos, pero que se enfilan a garantizar la integridad de las personas así como asegurar el orden y la paz públicos; en primer lugar, se señala la *prevención de delitos* o conductas antisociales, enseguida se distingue la *sanción de delitos y faltas administrativas*, vinculándose así con el *sistema de procuración e impartición de justicia* para concluir con la *prevención y readaptación social*.

c) Marco normativo de la seguridad pública en México.

El marco normativo de la seguridad pública en nuestro país, se compone por distintas disposiciones, siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el punto de partida para la regulación en la materia;

- En su artículo 18 plantea la prisión preventiva y los principios que regirán al sistema penitenciario, con el propósito de lograr la reinserción del sentenciado.
- En su artículo 115 fracción III inciso h, faculta a los municipios para proporcionar los servicios de seguridad pública y tránsito;
- En su artículo 32 primer párrafo, señala que ningún extranjero en tiempos de paz, podrá servir al Ejército, ni a las fuerzas de policía o seguridad pública;
- En su artículo 123 inciso XIII del apartado B, indica que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

Como vemos, las anteriores disposiciones constitucionales, hacen referencia a diversas áreas. No obstante, son los artículos 21 y 73 de la Carta Magna, los que sirven de fundamento a todo el marco normativo en seguridad pública.

Probablemente, el primer paso relevante en el fortalecimiento de dicho marco normativo, se llevó a cabo el 31 de diciembre de 1994, mediante una reforma constitucional que permitió establecer las pautas para la configuración de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. La reforma en mención, cobró especial importancia porque por primera vez,

vinculó al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, cada quien desde su ámbito de competencia para generar acciones que permitieran mejor y mayor coordinación entre las distintas instancias responsables.

Con las reformas de 1994, el artículo 73 constitucional fracción XXIII, facultó al Poder Legislativo para:

“...expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”¹¹

Siendo así, desde 1994 el artículo 21 constitucional, perfiló el carácter sistémico que en adelante tendría la seguridad pública. En la presente administración, dicho artículo constitucional ha tenido modificaciones quedando de la siguiente manera, cito:

“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.”¹²

El espíritu de las reformas constitucionales de 1994, respondía a la necesidad de sumar esfuerzos; no sólo de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo, responsabilizó y

¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 44-45. El documento puede consultarse en línea en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

¹² *Ibid*, pp. 15-16.

vinculó también al Poder Legislativo y al Poder Judicial, condición que prevalece hasta el día de hoy.

El 11 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (modificada el 30 de noviembre del año 2000), siendo ésta la primera ley reglamentaria del artículo 21 constitucional.

Era una ley general de aplicación en todo el territorio nacional y con alcances en los tres niveles de gobierno; su objetivo era establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así lo disponía el artículo 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

“Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios

estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.”¹³

No obstante, esta ley en mención fue abrogada el pasado 2 de enero de 2009, mismo día en que se publicó la nueva Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta última, dispone fundamentalmente lo mismo así se establece en su artículo 1º:

“La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.”¹⁴

Paralelo a lo anterior, la nueva ley en su artículo 2º establece el concepto de seguridad pública que deberá guiar la actuación de las autoridades involucradas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública:

“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.”¹⁵

¹³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, pp.1-2. El documento puede consultarse en línea:

http://www.cdhcu.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcsnsp/LGBCSNSP_abro.pdf

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 02-01-2009, p. 19.

¹⁵ Idem

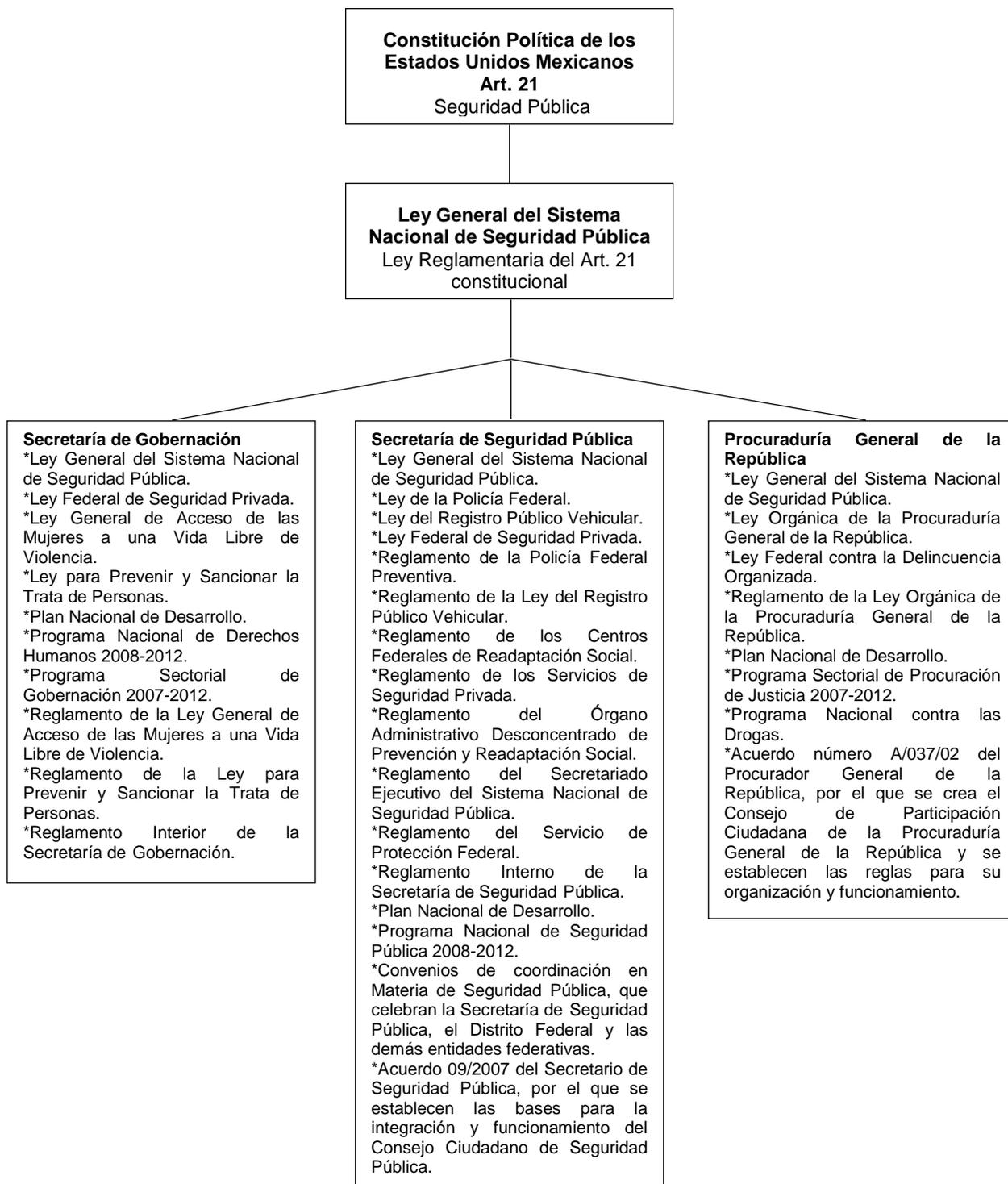
En síntesis, este artículo 2º plantea que en el tema de seguridad pública, deben participar distintas instancias del gobierno federal, entre las cuales destacan, la Secretaría de Gobernación, de Seguridad Pública y, la Procuraduría General de la República.

No obstante, debido a la amplitud del tema y, por las características de la presente investigación, únicamente se abordará lo correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública.

A continuación se presenta un esquema que incluye a las distintas dependencias involucradas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública con las disposiciones más representativas en cada caso y que componen el marco normativo en la materia. Cabe resaltar que dicho esquema no es limitativo, por el contrario, es apenas un esbozo.

* ESQUEMA 1

Marco Normativo de la Seguridad Pública en México



*Esquema elaborado por Rosario Mucio Santiago

d) Sistema Nacional de Seguridad Pública

El antecedente más inmediato del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene lugar durante la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien mediante Acuerdo crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. Este organismo tendría como propósito coordinar a los cuerpos de seguridad pública en acciones preventivas y en la persecución de los delitos, para lograr este fin, debía coordinarse con las Secretarías de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y con el Departamento del Distrito Federal.

En 1994 dicha Coordinación desaparece. Se promueven entonces, reformas a la Constitución en materia de seguridad pública, motivadas por los altos índices delictivos y diversas problemáticas registradas en la década de los noventa, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Altos niveles de impunidad e ineficiencia en el ámbito de procuración de justicia.
- Una sobrepoblación penitenciaria de casi el 12%.
- Falta de coordinación entre las instituciones, que se traducía en esfuerzos aislados entre corporaciones y entidades federativas.
- Alta movilidad de los servidores públicos.
- Ausencia de una política para el adiestramiento y capacitación de los encargados de la seguridad pública.
- Sistemas de información desarticulados, obsoletos y sin actualización en materia de policías preventivos.
- Atraso tecnológico y procedimientos administrativos obsoletos.¹⁶

“Urgía un replanteamiento profundo e integral de las instituciones y acciones de seguridad pública. Resultaba insoslayable y urgente optimizar las acciones públicas para contrarrestar los perniciosos efectos del incremento y proliferación de la delincuencia”.¹⁷

¹⁶ Información obtenida en la página de la secretaría de Seguridad Pública Federal: www.ssp.gob.mx. En 1997 se denunciaron un millón y medio de delitos del fuero común y 74,000 del fuero federal; los delitos del fuero común representaron el 95% y los del fuero federal el 5%.

¹⁷ Sandoval Ulloa José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 2000, p.16.

La respuesta institucional consistió en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que José Sandoval define como:

“...el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a atomizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública”.¹⁸

De acuerdo con lo anterior, el Sistema Nacional es un ente jurídico, que se integra por las instancias, instrumentos, y políticas que propician la coordinación en acciones de seguridad pública, de prevención, procuración y administración de justicia y de readaptación social en los tres niveles de gobierno.

“Lo novedoso del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se crea con las reformas constitucionales, podemos resumirlo en los siguientes aspectos:

1. Se otorga rango constitucional a la fenomenología propia de la seguridad pública nacional, trascendiendo el ámbito municipal.
2. Se da claridad al concepto al considerarlo integralmente, en todas sus manifestaciones y competencias.
3. Se considera a la seguridad pública como una función del Estado: a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ampliando su ámbito, fortaleciendo las atribuciones y responsabilidades de las instituciones e instancias responsables y permitiendo y promoviendo la mayor participación de la sociedad nacional.
4. Se crea un nivel superior de coordinación obligatoria de todas las instituciones e instancias relacionadas con la seguridad pública nacional”.¹⁹

En 1994, la Secretaría de Gobernación era la responsable, mediante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de coordinar a las distintas instancias involucradas. Posteriormente, con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, fue ésta quien administró a dicho Sistema.

¹⁸ Ibid, p. 43.

¹⁹ Ibid, p. 5.

No obstante, con la nueva Ley General, el Sistema Nacional de Seguridad Pública tuvo cambios en su estructura. En principio, las materias de coordinación, se ampliaron, tal como lo dispone en su Artículo 7:

“Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

- XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XV. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública”.²⁰

Así también, el artículo 10 de la ley en comento, dispone una nueva estructura del Sistema, el cual se integrará de la siguiente manera:

- I. “El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.”²¹

Siendo el Consejo Nacional la instancia superior de coordinación, es preciso conocer quienes lo integran, el artículo 12 enlista a:

- I. “El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. Los Gobernadores de los Estados;
- VIII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 02-01-2009, pp. 20-21.

²¹ Ibid, p. 21.

El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario de Gobernación. Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico. Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente de este Consejo.”²²

El artículo 14 de la misma ley, establece las atribuciones del Consejo Nacional:

- I. “Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública;
- II. Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema;
- III. Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública;
- IV. Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito;
- V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;
- VI. Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas;
- VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;
- VIII. Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia;
- IX. Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito en los términos de la Ley de la materia;

²²Ibid, p. 22.

- X. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;
- XI. Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;
- XII. Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno;
- XIII. Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales;
- XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública;
- XV. Recomendar la remoción de los titulares de las Instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del Secretario Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;
- XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XVII. Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas;
- XVIII. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones, y
- XIX. Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.”²³

Aunado a lo anterior, es preciso mencionar que el Consejo Nacional, contará con tres comisiones permanentes, así lo establece el artículo 16:

“Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes:

- I. De Información;
- II. De Certificación y Acreditación;
- III. De Prevención del Delito y Participación Ciudadana...”²⁴

Por otra parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya no forma parte de la estructura de ninguna dependencia, así lo dispone el artículo 17 de la ley en mención:

²³ Ibid, p. 22-23.

²⁴ Ibid, p.23.

...”es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación.”²⁵

Siendo el Secretariado Ejecutivo el responsable de la operación del Sistema y, el Consejo Nacional la máxima instancia de coordinación, es preciso advertir que ambos se componen con estructuras similares; el primero con tres Centros Nacionales y, el segundo con tres comisiones permanentes, los cuales manejan los mismos temas.

Con la nueva organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de acuerdo con las características de este trabajo, es preciso considerar lo relativo a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad, para ello retomemos lo dispuesto en el Art. 27:

“La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública estará integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal y será presidida por el Secretario de Seguridad Pública Federal.”²⁶

Pese a que la Secretaría de Seguridad Pública tiene un perfil preventivo y, de acercamiento con la sociedad civil, a esta Conferencia se le atribuyen funciones predominantemente de coordinación, capacitación, actualización, especialización y profesionalización de los cuerpos policiales en los tres niveles de gobierno; explícitamente no se hace mención de la participación ciudadana en el rubro.

Hasta el momento, hemos descrito la composición del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, es necesario destacar el papel de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

²⁵ Ibid, p.23.

²⁶ Ibid, p.28.

e) Secretaría de Seguridad Pública Federal

El antecedente más reciente de la actual Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, se remite a una propuesta formulada por el llamado “Gabinete de Transición”, equipo que se constituyó previo a la administración del Lic. Vicente Fox Quesada. En dicha propuesta se planteaba la creación de la “Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia”, “la cual concentraría los esfuerzos de investigación, desarrollo de políticas de combate a la delincuencia, defensoría de oficio y el sistema penitenciario federal no jurisdiccional que brindaría apoyo a la ‘Fiscalía General de la Federación’ (PGR), y al Poder Judicial...”²⁷

No obstante, la propuesta original fue modificada. El entonces todavía candidato electo a la Presidencia de la República, Vicente Fox, impulsó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública.

Las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia, se transfirieron a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública. Con esta reorganización, se crea una dependencia cabeza de sector en el ramo.

Siendo así, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enlistó por primera vez a la Secretaría de Seguridad Pública como una dependencia más de la Administración Pública Centralizada, mientras que el artículo 30 bis de la misma ley precisa:

“A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

²⁷ Ramos López Juan, “La creación de la secretaría de seguridad pública” en *Revista de Administración Pública. La administración de la seguridad pública y las policías en México*, p. 19.

- II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;
- III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;
- VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
- VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;
- VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;
- IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;
- X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
- XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;
- XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
- XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
- XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;
- XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;
- XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

- XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;
- XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;
- XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;
- XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos;
- XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y
- XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.²⁸

En conclusión, la Secretaría de Seguridad Pública, tiene un carácter predominantemente preventivo. Para comprender el concepto de prevención del delito, retomemos el planteamiento que hace Gabriela C. Pérez García al respecto:

“... se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. Es un área que en México por lo general maneja la policía

²⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 13-14. El documento puede consultarse en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

preventiva, ya sea federal, estatal o municipal. La forma más ostensible de ello es la vigilancia policial de los espacios públicos. También se consideran dentro del esquema de prevención, los programas coordinados con otras instituciones como, por ejemplo, las campañas contra el consumo de drogas; los retenes en las carreteras para identificar a conductores intoxicados o portando armas; las campañas para fomentar una cultura de legalidad; los programas de atención a grupos vulnerables a cometer delitos (jóvenes) o a ser víctimas (mujeres).”²⁹

Por lo anteriormente descrito, podemos ver que una parte importante del quehacer de esta Secretaría debe realizarse en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, no sólo como beneficiarios de las políticas o medidas ejecutadas, sino como participantes activos en la toma de decisiones.

Como complemento a lo anteriormente señalado, es necesario mencionar que la actual, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 2º por primera vez, hace mención de la prevención especial y general del delito; funciones que corresponden fundamentalmente a la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal.

Con el propósito de ilustrar las reestructuraciones que se han llevado a cabo en la Secretaría de Seguridad Pública, a continuación haremos una breve reseña, haciendo hincapié en aquellas áreas encargadas de propiciar el acercamiento y participación de la sociedad civil.

En el año 2000, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, incorporó a su estructura a cuatro órganos administrativos desconcentrados:

- Policía Federal
- Prevención y Readaptación Social
- Consejo de Menores y,
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

²⁹ Pérez García, Gabriela C., *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, p. 18. La versión en línea de este documento, se puede consultar en: <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/Diagn%C3%B3stico%20sobre%20seguridad%20p%C3%ABblica.pdf>

Por otra parte, su sector central consideró especialmente relevante la participación de la ciudadanía, por esa razón en su estructura orgánica figuró la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, adscrita a la Subsecretaría de Seguridad Pública.

En 2003, todavía durante la gestión de Alejandro Gertz Manero, se gesta la primera gran reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, fusionando a dos Direcciones Generales; la de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana y, la de Derechos Humanos, para convertirla en una Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana.

En 2005, la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, sufre una modificación en su denominación para identificarla como Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos. Dicha modificación ocurrió cuando el Lic. Ramón Martín Huerta asume la administración de la Secretaría.

A pesar de las reestructuraciones realizadas, estas unidades administrativas siempre coincidieron en su propósito: acercarse a organizaciones de la sociedad civil para trabajar conjuntamente en tareas de seguridad pública e involucrarlos en los programas que la Secretaría promovía; desde la denuncia anónima, la evaluación ciudadana a instituciones de seguridad pública, hasta la conformación de consejos ciudadanos.

Con la administración de Felipe Calderón Hinojosa y, con el Ing. Genaro García Luna como Secretario de Seguridad Pública, nuevamente se realiza otra reestructuración, la cual quedaría plasmada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2007.

De este modo, surge la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, (desaparece la Subsecretaría de Seguridad Pública).quien deposita en la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana la responsabilidad de estrechar vínculos con organizaciones de la sociedad civil para hacerlas partícipes en asuntos de seguridad pública.

Entre las atribuciones de la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana está el promover la evaluación ciudadana, como un mecanismo para que la ciudadanía se involucre en el quehacer de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Es preciso comentar que los diferentes equipos que han dirigido a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, han insistido en la evaluación ciudadana. Sin embargo, es necesario hacer algunos planteamientos: ¿qué están entendiendo las autoridades cuando hablan de evaluación ciudadana?, ¿quiénes van a participar en esta evaluación?, ¿cuáles son los criterios para llevar a cabo una evaluación?

En los siguientes capítulos, trataremos de dar respuesta a estos cuestionamientos. En primer lugar, abordaremos de manera más técnica, las características y etapas del proceso evaluativo. Posteriormente, haremos un diagnóstico para conocer la situación actual en materia de evaluación ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

III. ASPECTOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN CIUDADANA

Hasta el momento se han expuesto dos conceptos fundamentales para los fines de este trabajo: participación ciudadana y seguridad pública. No obstante, en el presente apartado, abordaremos a la evaluación ciudadana por considerarla un elemento importante de reflexión en esta investigación.

Cabe resaltar que la evaluación ciudadana sólo es posible en una administración pública abierta, es decir, en un aparato administrativo que se caracterice por transparentar su quehacer cotidiano, proporcionando a su vez, información clara y oportuna que permita la supervisión, vigilancia y evaluación de sus procesos.

Hablar de evaluación, implica retomar algunos conceptos de la escuela clásica de las ciencias de la administración, específicamente en lo que se refiere al proceso administrativo. Éste último se compone de una serie de actividades que permiten el logro de los objetivos de una organización, procurando el uso óptimo de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

Siendo así, la primera etapa del proceso administrativo es la planeación, actividad que tiene como propósito establecer los objetivos, metas, misión y visión, de los cuales se desprenderán los planes, procedimientos y políticas que determinarán el rumbo de la organización.

La siguiente etapa es la organización: "... consiste en el acto o proceso de definir las líneas de autoridad y responsabilidad de los individuos y, coordinar sus esfuerzos personales para la armoniosa consecución de los objetivos previstos"¹.

La dirección es la tercera etapa y comprende una serie de actos en los cuales sobresale el mando y la coordinación para eficientar las actividades de la organización; el mando se materializa en la emisión de órdenes, instrucciones y reglas para acordar entre otras cuestiones la forma en que se realizarán los trabajos y la conducta de los empleados.

¹ William P. Leonard, *Auditoria administrativa*, México, 1990, p.32.

Coordinar es propiciar que la totalidad de las actividades se lleven a cabo de manera armónica, evitando que alguna o algunas áreas no cumplan con lo planeado inicialmente.

Finalmente, el control constituye la última etapa del proceso administrativo, comprende actividades de valoración e investigación para determinar si los objetivos y planes de la organización se están realizando o no.

“Un punto relevante del control es que se erige en un medio de la acción administrativa, no en un fin en sí mismo. Su lógica es regulatoria, preventiva y correctiva, lo cual significa que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible.”²

En resumen, podemos mencionar que todas y cada una de las etapas del proceso administrativo, son aplicables en cualquier empresa u organización. De este modo, el control reviste singular importancia, porque en esta fase se detectan las causas que promueven el buen desarrollo y/o posibles desviaciones en un proyecto o programa.

El control en el proceso administrativo es posible, mediante la aplicación de distintas técnicas; una de ellas es precisamente la evaluación. Siendo así, en las siguientes líneas trataremos el tema de la evaluación y específicamente la evaluación ciudadana, como un medio de supervisión, vigilancia, análisis y valoración de las acciones emprendidas en materia de seguridad pública.

a) Concepto de evaluación

La evaluación es un proceso comparativo, que confronta lo realizado con lo planeado. “EVALUAR es comparar en un instante determinado lo que se ha alcanzado mediante una acción con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo a una programación previa”³.

Esta definición considera implícitamente tres condiciones básicas:

² Uvalle Berrones Ricardo, “El control y la evaluación en la administración pública” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, p. 53.

³ Espinoza Vergara Mario, *Evaluación de Proyectos Sociales*, Argentina, 1985, p. 14.

1. La existencia de una situación prevista, definida durante el proceso de planeación.
2. La existencia de una situación real en un momento determinado.
3. Un proceso de comparación entre ambas situaciones que permite determinar si son iguales o desiguales, identificando al mismo tiempo, los factores que condicionaron la igualdad o desigualdad.

En este mismo sentido, Ricardo Puerta precisa:

“evaluación es un enjuiciamiento analítico entre lo planteado y lo realizado. La evaluación precisa el grado de éxito o fracaso de una acción, comparando sus resultados con lo que se esperaba de ella. Por lo tanto, una evaluación revela la efectividad de las acciones emprendidas trayendo de antemano como consecuencia una meta determinada”.⁴

Una definición más técnica considera a la evaluación como un “proceso para establecer juicios acerca de objetos y eventos seleccionados comparándolos con patrones de valor específicos con el fin de tomar una decisión entre cursos alternativos de acción”.⁵

Como vemos, la evaluación implica emitir un juicio de valor, es decir, al evaluar se determina el valor de una situación determinada, en relación con lo previamente planeado. La técnica de evaluación requiere de rigor metodológico, para emitir juicios y conclusiones científicamente válidas.

Emprender un proceso de evaluación tiene en principio dos objetivos que es necesario mencionar:

- **Medir el grado de idoneidad, efectividad y de eficiencia de un proyecto, programa o acción.** Significa que mediante la evaluación se podrá determinar si el proyecto, programa o acción, son útiles para resolver la problemática que motivó el origen de tales iniciativas, considerando en el análisis respectivo, los objetivos y

⁴ Ricardo Puerta, Evaluación Publicaciones IICA, citado por Espinoza Vergara Mario, Ibid, p. 15.

⁵ Es una definición que ofrece la Corporación Centro Regional de Población de Bogotá Colombia, citado por Espinoza Vergara, Ibid, p. 15.

metas así como la relación entre los bienes, los servicios finales y los insumos requeridos.

- **Facilitar el proceso de toma de decisiones.** Los especialistas en la materia, coinciden en señalar que evaluar forma parte del proceso racional de toma de decisiones. Siendo así, los resultados de la evaluación pueden promover:
 - a) La continuación o suspensión del proyecto, programa o acciones.
 - b) Mejores prácticas y procedimientos.
 - c) Corregir o desechar la estrategia en desarrollo.
 - d) Priorizar proyectos, programas o acciones que compiten entre sí.
 - e) Determinar la viabilidad de aplicar proyectos, programas o acciones semejantes en circunstancias similares.

En conclusión, la evaluación no debe considerarse un fin en sí mismo, es un medio para facilitar la toma de decisiones.

b) Evaluación ciudadana: concepto y características

En la literatura especializada, no se hace mención del término evaluación ciudadana. No obstante, existe una diferenciación entre una evaluación realizada por técnicos, de aquella en la cual participa la comunidad. A esta última, la identifican como evaluación participante.

La evaluación participante es: ...”una técnica que permite la intervención de la comunidad organizada en el análisis CUANTITATIVO Y CUALITATIVO de los logros y fracasos que se obtienen en la realización de una acción programada”.⁶

De este modo, la evaluación participante o de la comunidad es equivalente a la evaluación ciudadana. La intervención de la comunidad cobra sentido, toda vez que es ella la beneficiaria de los proyectos, programas o acciones que ejecutan las administraciones públicas.

⁶ Organización Mundial de la Salud / OPS, “Planificación participante” Doc. HP-HE-12, 1975, citado por Mario Espinoza Vergara, op. cit. p. 25.

La evaluación ciudadana, es una técnica que propicia la formulación de medidas correctivas, mismas que deben considerarse para las etapas subsecuentes del proyecto, programa o acciones en proceso de evaluación. Al mismo tiempo, representa una experiencia enriquecedora:..." no son los técnicos los que en un gabinete perfeccionarán las técnicas, sino que la población de base organizada, en función de su interés concreto, al aplicarla la harán más operativa y funcional. Este carácter de perfectibilidad de la técnica concuerda perfectamente con la idea de la participación; la participación en la medida que se acrecienta se irá enriqueciendo y precisará más sus formas y mejorará sus técnicas".⁷

La evaluación ciudadana es un proceso de mutuo conocimiento, en el que sociedad civil organizada conoce y se informa en relación con la autoridad sujeta de evaluación, mientras que esta última, tiene la oportunidad de retomar los resultados, para mejorar su desempeño o incluso replantear sus objetivos, estrategias o líneas de acción.

Solo queda mencionar que la evaluación ciudadana permite expresar y sopesar distintos puntos de vista en relación a una misma problemática; condición que propicia la confección de medidas de carácter integral. Además, reconoce la naturaleza política de la evaluación, al incluir los conocimientos, las experiencias y los intereses de los diversos actores implicados, democratizando indirectamente, el proceso de toma de decisiones.

A pesar de la singularidad que representa la evaluación ciudadana, ello no significa que esté exenta de rigurosidad metodológica y científica, por lo tanto, debe cumplir con ciertas características:

- **Objetiva:** debe medir, analizar y emitir conclusiones de los hechos tal como suceden en la realidad. Es preciso, evitar enviciar el proceso evaluativo, con prejuicios de los evaluadores.
- **Válida:** significa que las mediciones realizadas, deben estar libres de distorsiones metodológicas. Esta característica puede ser comprobable, sometiendo los resultados de la evaluación a procesos comparativos; con situaciones externas similares o futuras.

⁷ Ibid, p. 26.

- **Confiable:** una evaluación es confiable cuando después de ser aplicada repetidamente a un mismo hecho, persona o grupo, o al mismo tiempo por evaluadores diferentes, se obtienen iguales o parecidos resultados.
- **Oportuna:** cualquier evaluación debe aplicarse en el momento adecuado, de lo contrario, las condiciones podrían cambiar y los resultados probablemente no tendrán el mismo impacto. En este mismo sentido, los resultados finales deben entregarse con oportunidad a los encargados de tomar las decisiones.
- **Práctica:** la evaluación está dirigida a servir de sustento en el proceso de toma de decisiones.
- **Informativa:** porque describe cuantitativa y cualitativamente el avance de las acciones y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y estrategias de un proyecto o programa.
- **Formativa:** porque promueve el aprendizaje y refuerza actividades de análisis.
- **Operativa:** porque ofrece la posibilidad de ejecutar alternativas de solución que influyan en la toma de decisiones, con base en información amplia y detallada.
- **Participativa:** propicia la intervención informada, activa y autónoma de la población organizada.

Esta última cualidad de la evaluación ciudadana es importante, porque implica la capacitación de quienes deciden participar. Es posible que durante los primeros ejercicios de evaluación, la sociedad organizada permita algún tipo de asesoría por parte de la institución que ejecuta el proyecto o programa.

Sin embargo, la participación de la sociedad durante todo el proceso evaluativo, exige que sea ella quien se haga responsable de la recolección, sistematización, control y análisis de la información. Se trata pues, de un continuo proceso de aprendizaje.

c) Etapas en el proceso de evaluación ciudadana

Es necesario resaltar que independientemente de la participación de la comunidad, todo proceso de evaluación requiere de rigor metodológico, el cual se conseguirá a partir de definir previamente los objetivos y alcances de la evaluación.

Siendo así, todo proceso evaluativo se compone de cuatro importantes etapas:

1. Definición del Marco de Referencia.

- Diagnóstico
- Formulación del proyecto

2. Definición de la Evaluación

- Determinación de objetivos y elección del modelo
- Determinación de la variables a medir
- Definición de unidades de medida
- Definición de la periodicidad de los cortes evaluativos
- Elección de instrumentos
- Determinación de recursos.

3. Implementación de la Evaluación

- Elección de instrumentos
- Obtención de recursos
- Preparación del equipo evaluador

4. Aplicación de las mediciones

- Análisis de los resultados
- Formulación de las conclusiones
- Introducción de las medidas de retroalimentación

La primera etapa del proceso evaluativo consiste en la **construcción de un marco de referencia**. Éste es una fuente básica de información que sirve para contrastar los logros obtenidos contra los resultados que se esperan alcanzar con la ejecución del proyecto, programa o acción.

Para la construcción del marco de referencia, es importante retomar dos condiciones importantes: el diagnóstico y la formulación del proyecto. El primero debe proporcionar en

detalle; la magnitud del problema, los recursos disponibles, las condiciones que podrían impulsar u obstaculizar el desarrollo del proyecto o programa, así como las posibles resistencias al cambio.

Por otra parte, es importante retomar la formulación del proyecto, porque este documento permite al evaluador, conocer los objetivos, metas, cronograma de actividades y recursos disponibles del proyecto o programa a evaluar.

De esta manera, el marco de referencia estará constituido con elementos del diagnóstico y de la formulación del proyecto o programa, lo cual equivale, en términos de información, a identificar el punto de partida, así como el punto de llegada o situación ideal que se persigue con la ejecución del proyecto o programa.

La segunda etapa consiste en **definir el tipo de evaluación** que se realizará. Esta elección debe llevarse a cabo, considerando el campo de acción, la complejidad, la temporalidad, el espacio geográfico así como los recursos de que dispone el proyecto o programa a evaluar. Hechas estas observaciones, se procede a determinar objetivos, modelos evaluativos, variables, unidades de medida, periodicidad para la aplicación de los cortes evaluativos, el diseño de los instrumentos para la recolección de la información así como los recursos de toda índole que se emplearán durante todo el proceso.

Con el propósito de documentar la elección del tipo de evaluación, es necesario elaborar un **plan de trabajo** que contenga los siguientes elementos:

- Definición de objetivos y elección del modelo de evaluación
- Definición de variables a medir
- Definición de unidades de medida
- Elección de instrumentos
- Determinación de recursos

El grupo evaluador debe tener un **objetivo claro** al llevar a cabo una evaluación, pues de ello depende elegir el modelo de evaluación acorde con sus propias necesidades. Siendo

así, una vez establecidos los objetivos, existen tres opciones de **modelos evaluativos**: el modelo experimental, el cuasiexperimental y el no experimental. En otro momento, abordaremos este tema con mayor profundidad.

La **definición de variables** implica identificar los aspectos o áreas que serán sometidas a medición, mismas que cambiarán en relación con el desarrollo del proyecto o programa.

Para **definir las unidades de medida**, deberá prevalecer un sólo criterio: la exactitud y confiabilidad de los resultados. La evaluación requiere de un sistema de medidas para hacer posible la comparación y para ello puede auxiliarse en técnicas cualitativas o cuantitativas. “Para seleccionar las unidades de medida hay varios tipos entre los cuales poder escoger: se puede medir por conteo, se pueden establecer comparaciones con estándares conocidos, se pueden establecer relaciones, proporciones, porcentajes, etc. Sin embargo se debe tener claro que las medidas que se seleccionen deberán ser tan exactas y confiables como sea posible, bajo las condiciones a que se enfrente.”⁸

Paralelo a la definición de las unidades de medida, es la construcción de indicadores, pues son éstos quienes ayudan a medir el grado de avance de las metas. Es necesario recordar que las metas constituyen la parte medible de los objetivos, por lo tanto, de cumplirse las metas, se cumplen los objetivos.

La construcción de indicadores es una tarea laboriosa. No obstante, es válido retomar indicadores utilizados en otras evaluaciones; siempre y cuando el proyecto o programa se desarrolle en circunstancias semejantes. Existen instituciones académicas que se han dedicado a evaluar diferentes áreas de la seguridad pública, incluso han diseñado una gran variedad de indicadores, mismos que podrían ser retomados por aquellos ciudadanos que decidan emprender un ejercicio de evaluación.

En resumen, un indicador debe someterse a una escala de valores con un rango que puntualice las condiciones de máximo y mínimo alcance, que permita a su vez, ubicar el grado de avance de las metas. Siendo así, un buen indicador se caracteriza por medir lo que es importante y por ser objetivamente verificable.

⁸ Ibid., p. 63.

La definición de la periodicidad de los cortes evaluativos, consiste en definir en qué momento se realizarán los diferentes cortes evaluativos, porque la evaluación no solamente debe realizarse en un momento, se sugiere desarrollar el ejercicio durante todo el desarrollo del proyecto o programa.

“Por los menos, en las siguientes circunstancias es recomendable aplicar cortes evaluativos:

- a) al término de la investigación previa al proyecto.
- b) al término del proceso de formulación del proyecto.
- c) al término de la fase de implementación del proyecto.
- d) al término de la ejecución del proyecto.”⁹

La elección de los instrumentos para la recolección de información, está directamente relacionada con los objetivos y características del proceso evaluativo que pretenda realizarse. Generalmente, se recurre a instrumentos como la entrevista, el cuestionario, la observación y el análisis de fuentes documentales secundarias como son los registros de información, estudios monográficos y documentos en general. El equipo de evaluadores tendrá que determinar la opción más viable.

Finalmente, los responsables de la evaluación tendrán que establecer la cantidad y calidad de recursos humanos, materiales y financieros. En esto consiste, **la determinación de recursos**. Sólo por mencionar un ejemplo, los evaluadores tendrán que prever, quién diseñará los instrumentos para la recolección de información, quienes lo aplicarán, quién o quienes analizarán la información obtenida, cuanta papelería se utilizará, entre otras cuestiones.

Como vemos, este plan de trabajo es indispensable, porque constituye el soporte documental que guiará todo el proceso evaluativo. Así también, posibilitará la siguiente etapa de dicho proceso.

⁹ Ibid, p. 64.

La tercera etapa se denomina, **implementación de la evaluación** y consiste en realizar todas las tareas previas a la ejecución de la evaluación. Es decir, una vez definido el plan de trabajo, se procede a diseñar, organizar y preparar todas las herramientas y recursos necesarios para llevar a cabo dicho proceso. En este momento, es cuando se **diseñan los instrumentos de evaluación** (número y tipo de preguntas en el caso del cuestionario o la entrevista, tipo de análisis documental que se llevará a cabo), se **garantiza la disponibilidad de los recursos** y se **capacita al equipo evaluador**, esto último con el propósito de que los participantes identifiquen la metodología y objetivos a desarrollar.

Finalmente, la cuarta etapa es propiamente la **ejecución de la evaluación**. En primer lugar, se deben **aplicar las mediciones**, significa que los instrumentos para la recolección de información definidos en el plan de trabajo, se están desarrollando en campo. Posteriormente, se procede al **análisis de los resultados**, lo cual implica:

- Ordenar la información obtenida
- Establecer criterios para el procesamiento de la información y,
- Tabular y analizar la información.

Concluido el análisis de los resultados, el siguiente paso es la **redacción de las conclusiones**. El evaluador formulará sus conclusiones tomando como referencia el comportamiento del proyecto o programa y el grado de cumplimiento de las metas (indicadores).

Es común que dentro de las conclusiones, se sugieran medidas para replantear el curso del proyecto o programa, con el único propósito de lograr los objetivos y las metas previamente programadas. La formulación y aplicación de dichas medidas, se conoce como retroalimentación. **La introducción de las medidas en el proceso**, es la ejecución de las medidas de retroalimentación e implícitamente busca influir en la toma de decisiones.

“El proceso de evaluación debe tener relación directa con el proceso de toma de decisiones. Sólo se justifica el esfuerzo que se gasta en medir los resultados intermedios o finales de un programa o proyecto, si de esta evaluación surgen medidas para discontinuarlo o para mejorarlo. El hecho de introducir medidas de corrección en el

funcionamiento de un programa, como producto del análisis evaluativo de su comportamiento, se denomina retroalimentación".¹⁰

La retroalimentación como resultado de un proceso evaluativo, implica identificar las desviaciones del proyecto, interpretar esas desviaciones, identificar las causas y proponer alternativas eficaces de corrección para el programa, proyecto o acciones.

Las medidas correctivas que se propongan pueden replantear distintos aspectos; desde la modificación de las metas, de los plazos, de la metodología e incluso de la cantidad y calidad de los recursos humanos, materiales y financieros, previstos para el desarrollo del programa o proyecto.

Cabe resaltar que las medidas correctivas deben aplicarse con oportunidad, toda vez que su formulación corresponde a un momento específico en el desarrollo del proyecto o programa; ejecutarlas posteriormente, podría significar desviar aún más al proyecto o programa, de los resultados inicialmente esperados.

d) Tipos de evaluación

Los diferentes tipos de evaluación se clasifican fundamentalmente con base en dos condiciones: momento en que se aplica (antes, durante o después de la ejecución de un proyecto, programa o acción) y, el objeto de la evaluación (lo que se quiere evaluar).

En primer lugar, mencionaremos aquellos tipos de evaluación que se emplean en función de la etapa de desarrollo en que se encuentre el proyecto, programa o acción a evaluar:

- **Evaluación Formativa:** genera información para mejorar un proyecto, programa o acción en proceso. Se aplica en las fases de diagnóstico, formulación, implementación y ejecución. Así también, permite proponer adecuaciones, en relación con la población susceptible de ser afectada (retroalimentación).

¹⁰ Ibid, p. 157.

- Evaluación Final: se realiza al final de un proyecto, programa o acción y sirve principalmente para replantear el rumbo. También se le conoce como Evaluación Sumativa.

Por otra parte, existen los procesos de evaluación que se centran en un determinado aspecto, entre los cuales destacan los siguientes:

- Evaluación de Necesidades: corresponde a la etapa de diagnóstico y se lleva a cabo ante la escasa o nula información para conocer concretamente una situación o problemática, sobre la cual se formulará un programa o proyecto.
- Evaluación del Diseño: se aplica inmediatamente después de formulado un proyecto, su función es determinar el grado de idoneidad y de factibilidad del proyecto, programa o acciones propuestas.
- Evaluación del Desempeño o de Proceso: este tipo de evaluación es el más frecuente y su principal objetivo, es medir el comportamiento de un proyecto, programa o acción, para compararlo con las previsiones hechas en la fase de planeación. En este tipo de ejercicio, también se miden los efectos no esperados pero alcanzados. Consiste, además, en monitorear todo cuanto se hace o no se hace; las barreras que se encuentran en el desarrollo del proyecto; así como las acciones tomadas para superarlas.

La evaluación del desempeño o de proceso, debe considerar los siguientes puntos:

- “¿Se está desarrollando el proyecto según se planeó?
- ¿Está alcanzando este proyecto a su población objetivo?
- ¿A quiénes de los que deberían llegar no está llegando este proyecto?
- ¿Están los participantes realizando las actividades establecidas en el diseño del proyecto?”¹¹

¹¹ House E.R., *Evaluación, ética y poder*, Madrid, 2001, p. 27.

Al dar respuesta a estos cuestionamientos, es preciso retomar los objetivos del proyecto, mismos que deberán permanecer bajo constante monitoreo. La situación real siempre será referenciada con la situación previamente establecida en la planeación.

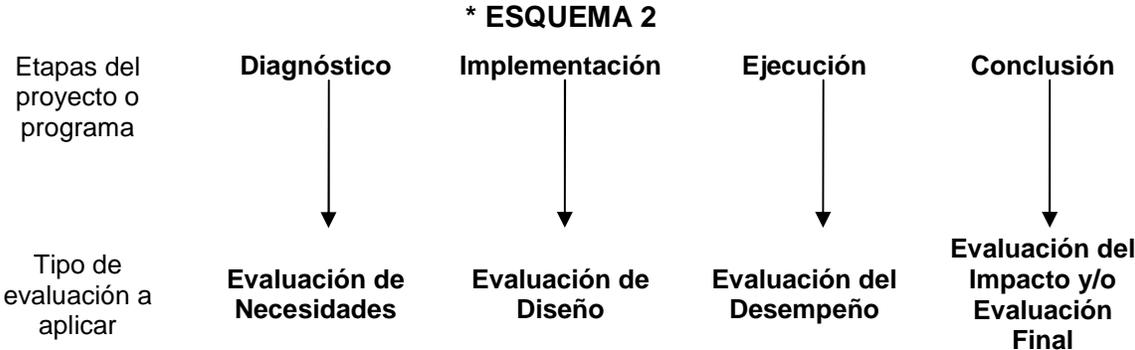
- Evaluación del Impacto o de resultados: mide los efectos del proyecto, programa o acción sobre la población beneficiaria. Es un tipo de evaluación particularmente laboriosa, porque los efectos se registran, en la mayoría de los casos, tiempo después de haber finalizado el proyecto o programa. Este tipo de evaluación utiliza un marco experimental para estimar el impacto. El efecto o impacto suele evaluarse bajo las siguientes condiciones:
 - 1) una programación sistemática;
 - 2) una observación sistemática del grupo control, experimental o ambos;
 - 3) información respecto al tratamiento que reciben las unidades en estudio, y
 - 4) valoración crítica sobre investigaciones previas.

Los tipos de evaluación anteriormente mencionados, se caracterizan por centrarse en un sólo aspecto. Sin embargo, también es posible ubicarlas por su misma especificidad, en una etapa o fase de desarrollo del proyecto, programa o acción que se quiera evaluar, como lo veremos más adelante.

Existe además, otro tipo de clasificación, realizada en relación a las personas que intervienen en el proceso evaluativo:

- Evaluación Interna: se desarrolla con la participación de personal que trabaja en la institución ejecutora del proyecto, programa o acción.
- Evaluación Externa: los evaluadores son ajenos a la institución ejecutora.
- Evaluación Mixta: el equipo que realiza la evaluación, está constituido por personal de la institución ejecutora así como evaluadores externos.

En resumen, cada tipo de evaluación, cubre necesidades específicas durante el desarrollo de un proyecto, programa o acción. A continuación presentamos un esquema que explica el tipo de evaluación que se sugiere desarrollar, de acuerdo a la etapa o fase en que se encuentre el proyecto, programa o acciones sujetos a evaluación.



***Esquema elaborado por Rosario Mucio Santiago**

Cabe resaltar que la sociedad civil organizada puede aplicar cualquier tipo de evaluación, siempre y cuando se defina que se pretende obtener con la realización de este tipo de ejercicios.

A su vez, cada tipo de evaluación busca en particular valorar un aspecto específico en cada etapa del proyecto o programa, como lo ilustra el siguiente esquema:

* ESQUEMA 3

| Etapa del proyecto o programa | Áreas que se deben evaluar |
|---|---|
| Diagnóstico: su propósito es identificar las necesidades que darán origen a una acción programada. | <ul style="list-style-type: none">• Planteamiento de la problemática• Desarrollo y selección de instrumentos y procedimientos.• Métodos de recolección de información.• Métodos para el análisis de la información. |
| Implementación: en esta fase se realizan todas las gestiones necesarias para poner en marcha el proyecto o programa. | <ul style="list-style-type: none">• Relación del proyecto con las necesidades reales.• Relación del proyecto con la política, planes y programas de la institución o del grupo de evaluadores.• Ventajas del proyecto para cumplir con los objetivos y metas establecidos.• Disponibilidad de recursos humanos, materiales, técnicos.• Apoyo al proyecto por parte de la institución ejecutora y de la población beneficiaria.• Situación financiera del proyecto. |
| Ejecución: es la puesta en marcha del proyecto o programa. | <ul style="list-style-type: none">• Capacidad real del proyecto para modificar la situación-problema que lo originó.• Cumplimiento cuantitativo, cualitativo y temporal de las metas parciales.• Medición entre los productos y servicios contra los insumos requeridos. |
| Conclusión: se han realizado todas las acciones programadas. | <ul style="list-style-type: none">• Análisis de las variables dependientes e independientes.• Análisis de los resultados obtenidos esperados, y no esperados.• Proyección de las posibles consecuencias en la población beneficiaria ante la ejecución del proyecto.• Estudio y análisis de todas y cada una de las etapas del proyecto. |

*Esquema elaborado por Rosario Mucio Santiago

e) Modelos de evaluación

La elección del modelo de evaluación merece especial atención, porque está directamente relacionada con el tipo de ejercicio que se quiera llevar a cabo. No obstante, mientras esté en juego una decisión de suma relevancia, mayor rigurosidad deberá tener el modelo elegido.

En la evaluación ciudadana, se sugiere a los participantes optar por un modelo de evaluación sencillo y práctico. Aunque pudieran darse algunos casos, donde organizaciones de la sociedad civil, puedan desarrollar un modelo más elaborado. Lo cierto es que la sencillez y practicidad de cualquier modelo, no le resta científicidad al proceso evaluativo.

Sólo existen tres tipos de modelos de evaluación: **experimental, cuasiexperimental y el no experimental.**

En relación con los otros dos modelos, el experimental es de difícil implementación porque considera en su aplicación controles más rigurosos. Por un lado, exige formar al azar dos grupos; el experimental y el de control. El grupo experimental se constituye con personas beneficiarias de un proyecto o programa, mientras que en el grupo de control, se involucran a personas con semejantes condiciones, sin que participen de los beneficios del proyecto o programa sujeto a evaluación.

Las mediciones a ambos grupos, se realizan antes y después de ejecutar el proyecto o programa. Los resultados de la evaluación, se obtienen calculando las diferencias y haciendo las comparaciones correspondientes entre el grupo experimental y de control.

Los modelos cuasiexperimentales tienen menos dificultades en su implementación. Los métodos “diseño de series temporales” y el “grupo de control no equivalente”, se aplican en este tipo de modelos. En el primer caso, se programan una serie de mediciones por periodos, antes y después de ejecutarse el proyecto o programa.

El “grupo de control no equivalente”, se ejecuta una vez que el proyecto o programa ha iniciado; maneja grupos de comparación, que a diferencia de los grupos del modelo experimental, éstos no se eligen al azar, sino por conveniencia. De igual modo, se realizan mediciones y se obtienen los resultados de la evaluación, calculando las diferencias entre los grupos.

Los modelos experimentales y cuasiexperimentales, generalmente se aplican cuando existe de por medio la decisión de continuar o suspender un proyecto, programa o acción.

Los modelos no experimentales se distinguen porque en su aplicación no consideran la formación de grupos de control, por lo tanto, las mediciones sólo se realizan al grupo de beneficiarios. “Antes-Después”, “Únicamente después” y “Únicamente después con grupo de comparación”, son métodos recurrentemente utilizados en este tipo de modelos.

El método “Antes-Después” como su nombre lo indica, consiste en medir la situación o problema, antes de ejecutar y al finalizar el proyecto o programa que pretende dar solución al mismo.

El método “únicamente después”, se utiliza sólo en dos condiciones: 1) cuando el proyecto o programa ya inició o; 2) si la situación inicial no fue suficientemente referenciada o medida. Debido a la poca exactitud en la etapa inicial, las conclusiones que se obtengan son parciales, por esta razón, este tipo de ejercicios, sólo se recomiendan para obtener información inmediata.

Finalmente, el método “únicamente después con grupo de comparación”, plantea realizar mediciones en grupos de beneficiarios y no beneficiarios sólo al término del proyecto o programa. Los resultados de la evaluación se obtienen mediante el análisis de las diferencias entre dichos grupos.

Con frecuencia, los modelos no experimentales se emplean cuando el proceso evaluativo tiene como propósito mejorar las prácticas, procedimientos y estrategias de un proyecto o programa. Así también, se sugiere retomarlos cuando el proyecto está en marcha, porque es idóneo en el planteamiento de medidas de retroalimentación.

Hasta el momento, se han abordado los conceptos más importantes en este trabajo: participación ciudadana, seguridad pública y evaluación ciudadana. Con los elementos aquí expuestos, es posible realizar un diagnóstico en materia de evaluación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal.

IV. LA EVALUACIÓN CIUDADANA EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

La delicada situación en materia de seguridad pública, debe entenderse como un fenómeno de naturaleza multicausal:

...”donde la corrupción y los hechos delictivos son una realidad cotidiana, y donde además, algunas de las políticas implantadas para combatirlos no están basadas en estudios a profundidad y no cuentan con un seguimiento continuo, sino que, muchas de las veces, se rigen por los criterios de la administración en turno”.¹

Siendo éste el panorama general en nuestro país, las autoridades han reconocido la necesidad de una mayor participación de la sociedad. Por esa razón, desde las reformas constitucionales de 1994, se ha propiciado dicha condición. Al respecto, José G. Sandoval Ulloa comenta:

[la seguridad pública]...“Deja de ser una función de gobierno, como atributo y responsabilidad exclusiva de las instituciones gubernamentales, para transformarse elevándose a la categoría de función estatal en la que participan corresponsablemente gobierno y ciudadanos, representantes y representados”.²

La iniciativa ciudadana no debe limitarse a vigilar el trabajo del policía, por el contrario, es preciso comprometerla en la formulación, implementación, ejecución y seguimiento de posibles soluciones, teniendo como punto de partida la identificación de sus propias necesidades.

En seguridad pública, la participación ciudadana se ha organizado en consejos y comités. Eduardo Medina Mora-Icaza, plantea una de las bondades de este tipo de organismos...

¹ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Experiencia de participación ciudadana en el combate a la inseguridad*. El documento puede consultarse en: http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2003/experiencia_de_participacion_ciudadana_en_combate_a_inseguridad.asp

² Sandoval Ulloa José G, *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 2000, p. 39.

“permiten crear espacios y soluciones institucionales más cercanas a los ciudadanos, enriquecen las políticas públicas y legitiman las acciones de las instituciones.”³

Siendo así, las autoridades han encontrado en los consejos y comités, una alternativa para administrar la participación de la sociedad, toda vez que son espacios que permiten dar cauce a la experiencia, los conocimientos y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, el involucrar a la sociedad en asuntos públicos mediante este tipo de organismos, supone proporcionarle información oportuna que le permita no sólo realizar diagnósticos, sino completar ejercicios de análisis y de seguimiento que redunden en la formulación de propuestas viables.

En las siguientes líneas, abordaremos a los consejos como instrumento para promover la participación de la sociedad en la evaluación de las instituciones de seguridad pública. Asimismo, analizaremos a través de distintas disposiciones, los enfoques que se hacen de la evaluación ciudadana. Por otra parte, se hará mención de las dificultades para obtener información confiable que permita a los interesados elaborar diagnósticos, análisis o seguimiento en la materia. Finalmente, haremos una breve exposición de aquellas organizaciones de la sociedad civil que podrían intervenir en el desarrollo de ejercicios de evaluación.

a) La participación ciudadana en el Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (abrogada en enero de 2009), otorgó a la participación ciudadana especial relevancia, considerándola como una materia de coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios, así lo disponía en su artículo 10 fracción VIII, cito:

“Artículo 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

³Medina Mora Icaza, Eduardo, “El papel de la participación ciudadana en la seguridad pública”, en *Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Temas penales diversos. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, 2007, p. 398.

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos...”⁴

La nueva Ley General confirma que la participación ciudadana sigue siendo un pilar en la coordinación y operación del Sistema Nacional, como lo señala el artículo 7 fracción XII:

“Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces”.⁵

Esta nueva legislación, a diferencia de la anterior Ley General, promueve la participación ciudadana en áreas específicas y bien delimitadas; condición que representa un gran avance, principalmente para aquellas organizaciones que han colaborado con la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, pues los convoca a colaborar en uno de los procesos críticos de la dependencia: la evaluación de las políticas de prevención.

Por otra parte, es importante subrayar que dicha fracción, implícitamente exige a la autoridad, transparentar y dar acceso a información relacionada con el diseño, implementación y ejecución de las políticas, pues sin esas referencias, difícilmente se pueden organizar procesos de evaluación.

En este orden de ideas, debemos destacar que la nueva Ley General, otorga a la evaluación ciudadana mayor trascendencia, al plantearla incluso como una de las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, cito:

“Artículo 14.- El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 3. El documento puede consultarse en línea: http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcsnsp/LGBCSNSP_abro.pdf

⁵ Diario Oficial de la Federación, 02-01-2009, p. 20-21.

XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública.”⁶

En congruencia con lo anterior y, siendo el Secretariado Ejecutivo el responsable de la operación del Sistema, es preciso mencionar que también tiene bajo su encargo al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Retomemos el artículo 20, de la nueva Ley General, en relación con la evaluación ciudadana:

“El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:

I. Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;

II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;

III. *Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:*

a) *Prevenir la violencia infantil y juvenil;*

b) *Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;*

c) *Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol y;*

d) *Garantizar la atención integral a las víctimas;*

IV. Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;

V. Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;

VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos

⁶ Ibid, p.22-23.

programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;

VII. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;

VIII. Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;

IX. *Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y*

X. Las demás que establezcan otras disposiciones, el Consejo y su Presidente.”⁷

De lo anterior, se desprende que el Centro Nacional trabajará muy de cerca con la Secretaría de Seguridad Pública, debido al perfil preventivo de ésta última. Además, porque en líneas anteriores se destacó, que es una prioridad en materia de coordinación entre los tres niveles de gobierno, la ejecución de procesos de evaluación en políticas de prevención.

La nueva Ley General, otorga a este mismo Centro Nacional, facultades para coordinar la participación de la sociedad, así lo establece el art. 128:

“El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades a través de:

- I. La comunidad, tenga o no estructura organizativa y
- II. La sociedad civil organizada.”⁸

De este modo, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, se convierte en el gran regulador que orienta la participación de los ciudadanos en asuntos de seguridad pública; determinará los mecanismos y las formas en que la sociedad civil intervendrá en la evaluación de las políticas de prevención.

⁷ Ibid, p.25-26.

⁸ Ibid, p. 53.

En conclusión, la participación de la sociedad mediante la evaluación de las políticas de prevención y de las Instituciones de Seguridad Pública, se convierte en un asunto que trasciende en el Sistema Nacional, pues involucra a distintas instancias: el Consejo Nacional, el Secretariado Ejecutivo, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y por ende, a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

Paralelo a esta estructura, existen también otras instancias de coordinación como son: los Consejos Estatales, Regionales, Delegacionales, Municipales e Intermunicipales así como los Comités de Consulta y Participación Ciudadana. Estos organismos se componen por autoridades locales y miembros de la comunidad y tienen como propósito dar seguimiento al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La nueva Ley General concilia el quehacer de estas instancias con las funciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así lo establece el artículo 131:

“Art.131.- Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- I. Participar en la evaluación de las políticas y de las Instituciones de seguridad pública;*
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- IV. Realizar funciones de seguimiento;
- V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los integrantes de las Instituciones;
- VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades y;
- VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.”⁹

⁹ Ibid, p. 53-54.

Es necesario destacar que los Consejos estatales, regionales, delegacionales y municipales así como los Comités de Consulta y Participación Ciudadana, pueden ser los canales idóneos para recoger las aportaciones de los ciudadanos (organizados o no), las cuales podrían incluso ser planteadas en el Pleno del Consejo Nacional.

Por su parte, el artículo 132 de la nueva Ley General, señala:

“Artículo 132.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

- I. El desempeño de sus integrantes.
- II. El servicio prestado, y
- III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.”¹⁰

Este último artículo es determinante, porque delimita la evaluación de las políticas de prevención a un solo aspecto: el impacto. Por otro lado, la evaluación a las Instituciones de Seguridad Pública puede entenderse a partir de dos aspectos que la propia ley señala: el desempeño y el servicio prestado. No hay lugar para otro tipo de interpretaciones: se evaluará el impacto de las políticas y el desempeño y servicio que prestan las Instituciones de Seguridad Pública.

De lo anterior podemos concluir que existe toda una infraestructura, a través de la cual, se hace partícipe a la sociedad civil en asuntos de seguridad pública, además, estos espacios deben y pueden impulsar el desarrollo de procesos evaluativos.

¹⁰ Ibid, p. 54.

Sin embargo, los consejos de coordinación así como los comités de participación ciudadana, se han caracterizado por su limitado alcance para motivar e impulsar la participación de los ciudadanos, incluso desde que éstos eran regulados por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En 2004 Gabriela C. Pérez García, hacía el siguiente diagnóstico:

“La información del desempeño de estos comités es desigual. En el caso del Distrito Federal existe información sobre el comité en la página de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. En esta página aparece el informe de actividades del 2003, el nombre de los consejeros, un formato para comunicarse con ellos, pero no viene ninguna información de su actividad actual. No se halló horario vigente de reuniones, ni agenda de trabajo, ni lugar de reunión; tampoco se menciona cómo fueron elegidos ni a quiénes representan.”¹¹

En la actualidad la situación no es distinta, pese a que la legislación cambió. Los gobiernos estatales a través de sus páginas electrónicas, no ofrecen mucha información en relación a los consejos de coordinación, tampoco detallan el quehacer de los comités de consulta y participación ciudadana.

Por mencionar un caso, el gobierno del Estado de Chiapas, recupera toda la legislación que fundamenta la existencia de los comités de consulta, pero no refiere nombres, ni número de integrantes, tampoco ofrece algún medio para establecer comunicación, menos puntualiza las actividades que llevan a cabo.

El último informe que presentó el anterior Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Lic. Roberto Campa Cifrián, (con datos actualizados hasta agosto de 2008) en el marco de la XXII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, realizada en enero de 2008, apunta:

“En materia de prevención y colaboración con la sociedad se incrementaron a 29 el número de comités locales de consulta y participación ciudadana, en igual número de

¹¹ Pérez García, Gabriela C., op. cit., p.34 y 35

entidades federativas, en ellas se concentran 908 comités municipales, dos mil 266 intermunicipales y 108 regionales.”¹²

Pese a lo señalado anteriormente, la apuesta en los próximos años deberá centrarse en el fortalecimiento de este tipo de organismos, que los conviertan en verdadero contrapeso y punto de retroalimentación para las autoridades responsables de la seguridad pública donde además, la participación de los ciudadanos sea una constante.

b) El Consejo Ciudadano de la Secretaría de Seguridad Pública Federal

El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 12 de marzo de 2007 en su Capítulo Primero, Artículo 7, señala:

“El Secretario instalará un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, como órgano de vinculación y enlace con organizaciones académicas, empresariales, sociales, consejos ciudadanos y organismos similares, para la consulta, análisis, formulación, articulación de propuestas de acciones y políticas relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento y evaluación de acciones y programas institucionales.”¹³

De acuerdo con lo aquí citado, este consejo es convocado y presidido por el Secretario de Seguridad Pública Federal o por algún otro servidor público que él designe. Constituyéndose así una estructura distinta a las instancias de coordinación que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A diferencia de los consejos de coordinación y, de los comités de consulta y participación ciudadana, este Consejo Ciudadano tiene un carácter de órgano consultivo especializado y de mayor cercanía con los responsables en la toma de decisiones; su tarea como instancia evaluadora se centra en las acciones y programas institucionales.

¹² Informe del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 9 de enero de 2008. El documento puede consultarse en:

http://www.pfp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeld=/BEA%20Repository/288050//Informe_ene_08

¹³ Diario Oficial de la Federación, 12-03-2007, p. 10.

Lo importante a resaltar aquí, es la existencia de dos estructuras alternas: las instancias de coordinación que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, este consejo ciudadano, ambos con un mismo propósito: dar espacio a la ciudadanía para involucrase en asuntos de seguridad pública.

Sin embargo, estas dos estructuras no tienen puentes de comunicación entre sí; son independientes, sin ninguna posibilidad de retroalimentar el quehacer de la Secretaría de Seguridad Pública, menos aún de vincular a la sociedad civil participante.

Al respecto, será muy interesante observar el papel que jugará el Secretariado Ejecutivo, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, pues de acuerdo con la ley, ambos son los grandes administradores de la participación de los ciudadanos (estos organismos aún no entran en funciones); el reto aquí, será coordinar y vincular a todas las instancias que ya se han mencionado anteriormente.

Por otra parte, el ACUERDO 09/2007 del Secretario de Seguridad Pública por el que se establecen las bases para la integración y funcionamiento del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, en su artículo NOVENO establece que este órgano tendrá las siguientes funciones:

- I. “Formular opinión respecto a la orientación y aplicación de la política de seguridad pública que implemente la Secretaría de Seguridad Pública, realizando las propuestas que en derecho procedan;
- II. *Evaluar el avance del Programa Nacional de Seguridad Pública en lo conducente a la participación social;*
- III. Impulsar la participación ciudadana en las tareas de prevención para evitar conductas que alteren el ambiente social;
- IV. Promover el fortalecimiento de los valores cívicos y el respeto a la legalidad, procurando evitar la violencia intrafamiliar;
- V. Promover la participación de la sociedad e impulsar una cultura de la legalidad;
- VI. Colaborar en las consultas a la ciudadanía sobre seguridad pública, para obtener elementos que permitan al Estado estructurar una política eficaz contra el crimen;

- VII. Colaborar en la realización de foros, seminarios, grupos de análisis y visitas de campo, para lograr el intercambio de ideas y el apoyo decidido de la sociedad en las tareas de seguridad pública;
- VIII. Sugerir estrategias y programas de trabajo en materia de seguridad pública;
- IX. Coadyuvar en el diseño de lineamientos de trabajo y programas tendientes a fortalecer la participación ciudadana en la prevención del fenómeno delictivo;*
- X. Canalizar a la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, las inquietudes, peticiones o quejas provenientes de la sociedad sobre los programas de la Secretaría, con el fin de incrementar el nivel de eficacia de los mismos;
- XI. Analizar temas de alto impacto social en materia de seguridad pública, prevención del delito y atención a víctimas, a fin de formular sugerencias y hacerlas del conocimiento de la instancia correspondiente;
- XII. Impulsar la realización de campañas para motivar la denuncia ciudadana sobre hechos ilícitos;
- XIII. Instrumentar mecanismos que permitan a la ciudadanía proporcionar información respecto a la seguridad pública para canalizarlas a las instancias correspondientes, a fin de que la misma sirva para la elaboración de políticas públicas anticriminales;
- XIV. Coadyuvar con información proveniente de la ciudadanía que permita la localización de personas extraviadas;
- XV. Promover la celebración de convenios para fortalecer la participación ciudadana;*
- XVI. Informar periódicamente a la sociedad sobre los avances del Consejo en materia de seguridad pública, por conducto de la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos; ¹⁴

En este Acuerdo se le otorga al Consejo, tareas específicas como la evaluación al Programa Nacional de Seguridad Pública; un área que no menciona la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este mismo sentido, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, en su Capítulo Tercero, Artículo 12, fracciones V y VI, dispone que la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, tenga entre sus atribuciones:

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 14-11-2007, p.5-6.

VI. Coordinar la relación institucional con todo tipo de personas y autoridades en los tres órdenes de gobierno, en el marco del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, en el ámbito de su competencia”.¹⁵

En lo que respecta a esta última fracción, podemos señalar que la relación institucional con todo tipo de personas y autoridades, aún es un pendiente para la Subsecretaría, pues en líneas anteriores se subrayó la existencia de por lo menos dos estructuras, que no tienen comunicación entre sí.

Es preciso destacar que la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, en materia de evaluación ciudadana, no tiene ninguna atribución a pesar de que es la instancia responsable de convocar al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.

Ahora bien, en cuanto a la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana, adscrita a la Subsecretaría en comento y, retomando lo señalado por el Reglamento Interior, también tiene atribuciones para participar en el proceso de integración del Consejo Ciudadano, así lo señala en el Capítulo cuarto artículo 24, fracción I:

“I. Promover el establecimiento e integración del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, según las bases que fije el acuerdo respectivo;”¹⁶

Asimismo, esta Dirección General en materia de evaluación ciudadana, tiene las siguientes atribuciones, cito mismo artículo fracción III:

“III. Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y evaluación de las actividades que desarrolle el personal de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados;”¹⁷

Es preciso destacar que las funciones del Consejo Ciudadano y los ejercicios de evaluación ciudadana que pudiera emprender la Dirección General de Vinculación y

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 12-03-2007, p. 12-13.

¹⁶ Ibid, p.21.

¹⁷ Idem.

Participación Ciudadana, no están articulados como parte de un mismo proceso; se manejan de manera independiente.

Siendo así, se advierte la falta de un esquema de trabajo que articule no sólo el desarrollo de estos ejercicios, sino el análisis de los resultados y la consecuente formulación de medidas de retroalimentación.

c) Diferentes planteamientos para la evaluación ciudadana

De acuerdo con el artículo 26 constitucional, todos los programas de la Administración Pública Federal deben sujetarse a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Este documento contiene los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que rigen la acción de la administración en turno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, está estructurado en 5 ejes rectores. El Eje 1, se denomina “Estado de derecho y seguridad”, y su objetivo 18 señala: *“Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito”*. Para alcanzar dicho objetivo, se plantean 3 estrategias:

- **Estrategia 18.1** Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.
- **Estrategia 18.2** Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.
- **Estrategia 18.3** Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

De acuerdo con este planteamiento, podemos ver que la participación de los ciudadanos debe orientarse en la atención de tres aspectos fundamentales: la denuncia, la prevención del delito y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo señala que se instrumentarán programas para fortalecer los consejos ciudadanos de seguridad pública, con el propósito de permitir el trabajo coordinado entre autoridad y sociedad civil.

En relación con el seguimiento y evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad y justicia, textualmente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece:

*“Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.”*¹⁸

De acuerdo con lo anterior, la evaluación se centra en las autoridades policiales, dejando al margen a las otras áreas que también contribuyen en la labor preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. De manera muy general, aclara que se definirán indicadores, aunque no hacen mención de los mismos; tampoco, perfilan el tipo de evaluación que podría llevarse a cabo.

Lo anterior es comprensible, debido al carácter rector del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, aborda los asuntos de manera general, para luego concretarlos a través de los programas sectoriales. No obstante, es ilustrativo resaltar el enfoque que cada ordenamiento da a la evaluación.

Por otra parte, previo al lanzamiento del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, la actual administración encabezada por el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio a conocer el 7 de marzo de 2007, en el marco de las 100 acciones dentro de los primeros 100 días de gobierno, la **Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia**.

La estrategia en mención, considera 8 ejes de acción, mismos que tienen como objetivo, impulsar un nuevo modelo de seguridad pública. Todos y cada uno de los ejes tienen estrecha vinculación, toda vez que se plantean con un enfoque sistémico. Retomaremos el eje dedicado a la participación de los ciudadanos.

El eje 3 denominado “Prevención del delito y participación ciudadana”, establece:

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, 31-05-2007, p. 29.

...”se crearán consejos ciudadanos de seguridad pública, como órganos de vinculación y enlace con organizaciones sociales para la consulta, análisis, formulación y articulación de propuestas de acciones relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento y *evaluación de programas institucionales*.

En los consejos se incorporará la opinión de expertos y de organizaciones no gubernamentales en la planeación de las políticas de seguridad y en la revisión crítica de resultados a nivel nacional, estatal y municipal, y se promoverá la formación de redes sociales multiplicadoras que difundan la cultura de la denuncia y de la participación social”:¹⁹

A diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional no retoma la evaluación a la autoridad policial, pero sí identifica otra posible área de evaluación: los programas institucionales.

Por otra parte, este mismo documento convoca a la participación de la ciudadanía, mediante el eje 8 titulado “Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil”, el cual señala:

“Con la finalidad de transparentar los resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas, se han concertado indicadores para medir la eficacia de la autoridad en:

- Prevención del delito.
- Procuración de justicia.
- Administración de la justicia.
- Readaptación social.
- Profesionalización.

La sociedad civil organizada dará seguimiento al conjunto de indicadores para evaluar la actuación y desempeño de la autoridad y crear condiciones de credibilidad y confianza.”²⁰

¹⁹ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, p.7. El documento puede consultarse en línea: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=contenido2&nodePath=/BEA%20Repository/import/Secretaria%20de%20Seguridad%20Publica/Noticias/Programa%20de%20Seguridad/programadeseguridad07.htm

²⁰ Ibid, p. 14.

De acuerdo con las competencias de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, los únicos indicadores que podrían evaluar la eficacia de esta Dependencia, son los relacionados con la prevención del delito, la readaptación social y la profesionalización. Estos tres aspectos, se mencionan de manera genérica sin detallar cómo se construyeron dichos indicadores o quienes intervinieron en el diseño de los mismos.

Al momento, vemos diferencias en el enfoque que se pretende dar a la evaluación. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo, prioriza la evaluación de las autoridades policiales así como de las instituciones de seguridad pública y justicia, mientras que la estrategia considera a los programas institucionales así como a otros subsistemas del sistema nacional de seguridad pública.

Lo anterior en el peor de los casos, deja entrever una falta de unidad de criterio. En el mejor escenario, estaríamos ante la posibilidad de abrir un gran proceso de evaluación a las Instituciones de Seguridad Pública, al cual habría que articular de tal manera que contemplara a las distintas áreas y temas mencionados en las distintas disposiciones.

Otro documento importante a considerar es el **Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012**. Este documento plantea que la misión institucional de la Secretaría de Seguridad Pública Federal es Proteger y Servir, la cual se llevará a cabo, mediante acciones policiales y no policiales.

En la parte preventiva no policial, propone: "...vinculación estrecha con la sociedad para escucharla, atender de cerca sus necesidades y recuperar su confianza..."²¹. Siendo así, el eje 2.2 Prevención del delito y participación ciudadana, plantea:

"A través de este eje se atienden los factores que originan el delito y se instrumentan principios de cultura de la legalidad, para transitar del modelo policial reactivo al de prevención y aproximación integral con la sociedad, estableciendo una política pública que motive la participación ciudadana, genere una nueva conciencia cívica de respeto a

²¹ Diario Oficial de la Federación, 28-01-2008, p. 14.

la ley y a los derechos humanos, y propicie la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública”.²²

De este modo, la participación de los ciudadanos la encaminan a dos grandes aspectos: la prevención del delito y, todas aquellas acciones destinadas a recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad pública. En este último rubro, la Secretaría de Seguridad Pública Federal retoma nuevamente a los consejos ciudadanos:

“Los consejos ciudadanos de seguridad pública se fortalecen como órganos de vinculación y enlace con las organizaciones sociales, para la consulta, análisis, formulación y articulación de acciones en materia de seguridad pública, conforme a la demanda sentida de la sociedad y con la incorporación de opiniones de expertos y de organizaciones no gubernamentales en la revisión crítica de los resultados a nivel nacional, estatal y municipal.”²³

Realizar revisiones críticas de los resultados a nivel nacional, estatal y municipal, es equivalente a emprender un ejercicio de valoración, de evaluación del desempeño. No obstante, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 en la parte de indicadores incluyen un rubro más: la evaluación de la gestión en la implantación de un nuevo modelo policial.

Este Programa Sectorial, señala como prioridad de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, la implantación de un nuevo modelo policial y, aunque distingue las acciones policiales de las no policiales, es claro que las acciones preventivas no policiales así como aquellas encaminadas a recuperar la confianza de la ciudadanía, dependen y se articulan en función de cómo se lleve a cabo la implantación de dicho modelo.

Lo anterior, plantea que por lo menos hay dos grandes terrenos para la evaluación: el desempeño y, la implantación del modelo de gestión policial. En principio, podemos mencionar que hay coincidencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Seguridad Pública, al enfocar la evaluación en la autoridad policial. Definir el rumbo que debe tomar el proceso de evaluación, depende de lo que se quiere obtener

²² Diario Oficial de la Federación, 28-01-2008, p.18.

²³ Idem

con ella; pero para el caso de la seguridad pública, se han abierto distintos frentes sin definir las condiciones para que la sociedad civil participe de este proceso, no se han establecido reglas. En síntesis, se invita a evaluar pero hay poco trabajo que oriente la acción de la sociedad civil.

Siguiendo con el Programa Sectorial, puntualiza en su objetivo sectorial 6: Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las instituciones de seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza en la sociedad.

La estrategia que corresponde a este objetivo consiste en: Mejorar el desempeño institucional de la Secretaría de Seguridad Pública y de sus órganos administrativos desconcentrados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

Para lograr este propósito, se determinaron tres líneas de acción:

- **Línea de acción 1:** Implantar un sistema de evaluación institucional para monitorear y dar seguimiento a las acciones programadas mediante el establecimiento de un tablero de control que contenga los indicadores estratégicos, de gestión y de servicios de la actuación policial, permitiendo de esta manera la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- **Línea de acción 2:** Consolidar un sistema de información estadística que produzca información confiable y oportuna para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones a nivel institucional y facilitar la consulta a los ciudadanos.
- **Línea de acción 3:** Realizar encuestas y sondeos de opinión que permitan conocer la percepción ciudadana sobre la Policía Federal en términos de su actuación e imagen institucional.

El sistema de evaluación institucional, el sistema de información estadística así como las encuestas y sondeos de opinión, son herramientas que facilitan la evaluación. Sin embargo, todas y cada una de estas propuestas, aún se encuentran en construcción, por lo tanto, la información que existe al respecto es de acceso restringido y poco difundida.

No obstante, la sociedad civil puede hacer una propuesta alterna, incluso las asociaciones de carácter académico, pudieran sugerir medidas que enriquezcan el proceso de evaluación.

Retomaremos nuevamente lo dispuesto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, en su artículo 24 fracción III:

“III. Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y evaluación de las actividades que desarrolle el personal de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados;”²⁴

Este punto hace referencia a un tipo de evaluación, en donde los evaluados son los empleados. Habría que diferenciar la evaluación del personal en áreas operativas de las administrativas; distinguir entre una evaluación de desempeño de un ejercicio de carácter administrativo.

En otro orden de ideas, el pasado 21 de agosto de 2008, y ante la exigencia de mayor seguridad (caso Martí), los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno, representantes de la sociedad civil, empresarios, sindicatos y asociaciones religiosas firmaron el **Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia**.

Este Acuerdo Nacional compromete a distintas dependencias y órganos de gobierno, mediante la ejecución de acciones específicas para el logro de metas concretas, en plazos previamente definidos. En el cuerpo del documento no se mencionan los criterios, ni procedimientos para determinar prioridades y la consecuente definición de metas, tampoco incluye la elaboración de un marco de referencia exhaustivo.

Algunos de los compromisos contraídos en este Acuerdo se refieren a la adecuación del marco normativo; depuración de las corporaciones policiales; fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia, así como la labor de seguimiento que debe encabezar la sociedad civil.

²⁴ Diario Oficial de la Federación, 12-03-2007, p. 21.

La fracción XXVI de este Acuerdo, compromete a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal a encauzar la participación de la sociedad civil, mediante la creación de un Observatorio Ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de todos los compromisos. Este organismo deberá ser:

...”plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia para que cuente con reconocimiento y liderazgo social.”²⁵

El tiempo de ejecución para esta iniciativa se estimó en 3 meses y aún, no se han dado a conocer las acciones correspondientes. Sin embargo, la responsabilidad no sólo se concentra en la Secretaría de Seguridad Pública, la comparte con la sociedad civil, así lo establece la fracción LXX, de este mismo acuerdo:

“Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social”.²⁶

La suscripción de este Acuerdo, es un avance porque por primera vez, se definen acciones concretas con plazos de ejecución y señalando puntualmente a los responsables. No obstante, aún quedan dudas sobre el procedimiento que llevó a determinar los compromisos; porque podría parecer que este tipo de iniciativas responde a una situación de coyuntura más que a la ejecución de una política criminal de mayor alcance.

En resumen, emprender un ejercicio de evaluación implica saber qué se quiere medir, cómo se va a medir y quién realizará la evaluación. Además, se debe proporcionar la información necesaria que permita elaborar el comparativo entre lo programado y lo realizado. Con lo aquí expuesto, se concluye que en materia de seguridad pública y en lo que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la evaluación es un proceso inacabado.

²⁵ Diario Oficial de la Federación, 25-08-2008

²⁶ Idem

d) De la dificultad de obtener información

En líneas anteriores, mencionamos la dificultad para obtener información relativa al trabajo que realizan los consejos de coordinación. No obstante, en el universo de la seguridad pública, distintos son los ámbitos que se encuentran en la misma situación:

“Otra de las debilidades más graves de este sistema, [seguridad pública] sobre todo para quien busca investigar su funcionamiento y realizar propuestas para su transformación, es la asimetría que existe en materia de información. Esto no sólo es un problema para los investigadores, sino también para las mismas instituciones que desconocen (o no conocen con precisión) el número real de sus efectivos, la incidencia y efectividad de sus políticas y la manera en que se distribuyen los recursos; tienen muy pocas herramientas a la mano para conocer su desempeño institucional y comprender cómo se entrelazan con las otras instituciones del sistema.”²⁷

Ninguna evaluación seria, podrá construirse sino se cuenta con el mínimo de información que permita construir un marco de referencia, el cual constituye el primer paso en el diseño de todo un proceso evaluativo. En materia de seguridad pública, muchas organizaciones de tipo académico han hecho diagnósticos y casi sin excepción coinciden en que la falta de información oportuna, constituye un serio problema en la definición de acciones de largo aliento.

No obstante, la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el título octavo denominado de la participación de la comunidad, capítulo único “De los servicios de atención a la población”, artículo 133 señala:

“El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de participación ciudadana. No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.”²⁸

²⁷ Pérez García, Gabriela C., op. cit., p.40

²⁸ Diario Oficial de la Federación, 02-01-2009, p. 54

Sin embargo, debido a la reciente publicación de la ley en comento, dicha disposición aún no se ejecuta. Hemos decidido destacar el punto, porque en adelante este mandato, será referencia obligada para todas aquellas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que decidan participar en un proceso evaluativo.

La información que ofrecen las instancias gubernamentales, en la mayoría de los casos, no está actualizada, es dispersa y parcial. La Secretaría de Seguridad Pública Federal, hace un breve diagnóstico en un apartado del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, sin mencionar estadísticas u otro tipo de información relevante; se trata de aseveraciones que se han convertido en lugares comunes en los discursos oficiales, reconociendo implícitamente, la carencia de sistemas de información eficaces.

Arturo Arango Durán, investigador del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), señala que la información estadística de seguridad pública en México no es confiable. Además, afirma que no existe un sistema de información eficiente que permita:

- elaborar la política criminal que el país necesita;
- tomar decisiones que redunden en acciones que reduzcan la comisión de delitos
- evaluar a instituciones de seguridad pública y justicia.

Arango Durán, afirma que distintas dependencias generan estadísticas relacionadas con la seguridad pública, la procuración y administración de justicia; todas ellas bajo criterios propios, con poca rigurosidad metodológica:

...”de las instituciones de prevención (policías preventivas, federales, estatales y municipales) de tránsito y vialidad, de menores infractores y de readaptación social lo que se sabe es tan poco, que es imposible decir nada de éstas...”²⁹

Aunado a lo anterior, puntualiza:

²⁹ Arango Durán Arturo, *Información confiable: Los problemas de la información estadística*, p. 4. El documento puede consultarse en línea en: http://www.justiceinmexico.org/events/pdf/informacion_confiable_Los_problemas_de_la_informacion_estadistica.pdf

...”no se conoce información sobre los recursos humanos, materiales, ni nada que nos pueda aproximar a la actividad burocrática administrativa de cada institución. Más aún, sabemos que el gasto en los últimos años ha sido muy alto, pero no conocemos el objeto de ese gasto, ni si se gasta en tiempo y forma o queda “congelado”, como es común, en fideicomisos de los que no conocemos absolutamente nada sobre su administración”.³⁰

Las aseveraciones que hace Arturo Arango, son de tomarse en consideración para el caso de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. De la información que recopilaba el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ninguna se sometía a un proceso de auditoría que avalara la veracidad de los datos emitidos por las diferentes dependencias de seguridad pública.

Además, la falta de coordinación y cooperación interinstitucional e intrainstitucional, dificultan la conformación de un sistema de información en materia de seguridad pública:

“Así aunque cada institución cuenta con diversas herramientas-sistema, resulta que no se consideran estas en su interrelación ni se piensa que las salidas y los resultados de una puedan ser las entradas de otra.”³¹

La situación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no era mejor:

...”cuenta con diversas herramientas-sistema que tienen que ver con el registro de armamento, equipo, personal, capacitación, estadística, etc. Pero cada uno de éstos se desarrolló en forma aislada y su operación se da de la misma forma.

Es decir que al interior de una misma institución no existe ni siquiera coordinación entre los mismos sistemas ni se piensa que estos puedan orientarse, en forma coordinada, a cumplir el mismo objetivo”.³²

Es importante destacar que la construcción de un sistema de información en seguridad pública, debe considerarse como una herramienta fundamental en la elaboración de

³⁰ Ibid, p.4.

³¹ Ibid, p. 8.

³² Ibid, p. 9.

diagnósticos, que permita la toma de decisiones sustentadas en datos confiables; sea para la confección de políticas de atención, programas o acciones que deriven en la reducción del delito o bien, para determinar las condiciones que permitan evaluar a las distintas áreas que atiende la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

La capacitación del personal es otra condición necesaria para el buen desarrollo de un sistema de información:

...”dada la cantidad de instituciones que tiene que ver con el sistema de seguridad pública y justicia, podemos señalar que no existe personal en ninguna parte del país que cubra las necesidades que presenta dicho sistema respecto de sistemas de información y menos aún, hasta donde yo sé, no existe ninguna institución en el país que tenga personal profesionalmente capacitada para la generación de estadística delictiva o la realización de análisis sobre esa información”.³³

Sucede frecuentemente que la falta de capacitación y actualización del personal responsable de los sistemas de información, limitan las posibilidades para explotar dichos sistemas. En las instituciones de seguridad pública, pareciera que el fin último se reduce a obtener el dato, sin que haya un tratamiento más fino de él, es decir, se recaban los datos pero no hay trascendencia ni aplicación inmediata de los mismos.

Por otra parte, la dinámica burocrática en estas dependencias, frenan los alcances en el manejo de la información, porque dirigen los esfuerzos del personal a realizar reportes o informes de carácter meramente administrativo, que poco ayuda a un mejor aprovechamiento de la información.³⁴ Como vemos, en términos de información, el reto para las instituciones de seguridad pública es mayúsculo.

A pesar de las deficiencias, organizaciones de la sociedad civil se han dedicado a dirigir sus esfuerzos en el restablecimiento de la seguridad pública, como veremos a continuación.

³³ Ibid, p. 12.

³⁴ Beato Claudio, *Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana*, Banco internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, p. 11. El autor señala que esta situación, no es exclusiva de México, es común en toda América Latina.

e) La evaluación ciudadana en materia de seguridad pública

Ernesto López Portillo es contundente al afirmar: ...”la falta de metodología ha sido resultado y causa a la vez de una vida institucional signada por la improvisación, que ha neutralizado las posibilidades del cambio. Es fundamental entender que nada de esto ha sido fortuito... Por esa vía se ha evitado el conflicto que provocaría la medición objetiva de los problemas y la necesaria puesta en marcha de ajustes estructurales”.³⁵

Pese a las deficiencias, los obstáculos y las omisiones de las instituciones de seguridad pública, la iniciativa ciudadana a través de las organizaciones no gubernamentales, ha encontrado alternativas para desarrollar dinámicas de supervisión, evaluación, fiscalización y seguimiento en la materia.

Al respecto, cabe destacar que existen distintas organizaciones involucradas en el área de la seguridad pública. Aleida Ferreyra identifica seis tipos de organizaciones no gubernamentales que por su propio perfil, inciden en distintos ámbitos:

“El enfoque y alcance de las organizaciones no gubernamentales varía muchísimo. Aquellas que son más comunes dentro de las organizaciones que se centran en los temas de seguridad pública y policía más comunes son (sic):

- Organizaciones de derechos humanos
- Centros de investigación y la comunidad académica.
- Grupos de mujeres.
- Organizaciones de derechos civiles
- Organizaciones comunitarias o vecinales
- Asociaciones de empresarios y de negocios”³⁶

De apegarnos a esta clasificación, encontraremos que el grado de especialización de dichas organizaciones, para elaborar propuestas de solución técnicamente viables, varía.

³⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, 2004, p. 120.

³⁶ Ferreyra Barreiro Aleida, *Participación Ciudadana en la Seguridad Pública*, p. 9. El documento puede consultarse en línea, en la siguiente dirección:
http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/participacion_ciudadana_en_seguridad_publica.pdf

Es importante destacar esta condición, porque no todos los ciudadanos organizados y no organizados, tienen la capacidad para involucrarse en el desarrollo de procesos de evaluación, aunque podrían adquirir los conocimientos y habilidades necesarias mediante capacitación.

Siguiendo con la clasificación que ofrece Aleida Ferreyra, debemos destacar que las organizaciones de derechos humanos se han constituido en mecanismos no formales de rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública y principalmente de las corporaciones policiales, toda vez que dan seguimiento a las denuncias por abusos, aunque también su labor se ha centrado en la capacitación a ciudadanos, policías, servidores públicos y medios de comunicación.

Por otra parte, los centros de investigación y la comunidad académica, es un sector que merece especial atención, porque sus esfuerzos se han dirigido fundamentalmente a tres aspectos:

- Analizar y generar información para el diseño de políticas de seguridad pública.
- Evaluar el desempeño de las instituciones de seguridad pública.
- Ofrecer capacitación en distintos temas como la prevención del delito y la actuación de las corporaciones policiales.

Este tipo de organizaciones se caracterizan por tener un grado mayor de especialización e incluso han elaborado propuestas técnicamente sólidas. No obstante, su trabajo poco trasciende entre los servidores públicos que toman decisiones; el vínculo entre académicos y los tres niveles de gobierno es débil, pues estos últimos siguen desdeñando las aportaciones de este sector y resuelven con base en planteamientos que responden a sucesos coyunturales, razón por la cual, las acciones que prevén casi siempre son de corto alcance.

Las organizaciones de carácter académico han realizado diagnósticos, encuestas y documentos que pueden ser considerados como insumos para el diseño de políticas de seguridad pública. Destaca la labor realizada por la Universidad Nacional Autónoma de

México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, el Instituto para la Seguridad y la Democracia, la Red de Especialistas en Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana A.C., entre otros.

El Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), en colaboración con otras instituciones educativas anteriormente mencionadas, realiza desde 2002 la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI), la cual tiene como propósito diseñar indicadores en victimización y en percepción social de la inseguridad.

Seguridad Ciudadana es otra asociación civil, que destaca por sus aportaciones en la materia; se formó en 2005 y está integrada por académicos del CIDE, empresarios y periodistas. Desde 2007 publica los “Índices Ciudadanos” mediante los cuales, realiza mediciones en temas como la atención a víctimas y el desempeño del Ministerio Público.

Los centros de investigación y la comunidad académica podrían encabezar el desarrollo de procesos evaluativos, mediante la construcción de un esquema de trabajo que involucre a distintas organizaciones, de acuerdo al perfil y perspectiva que cada una de ellas tienen de la seguridad pública.

Retomando la clasificación en comentario, los grupos de mujeres, buscan incorporar una perspectiva de género entre las autoridades encargadas de la seguridad pública, principalmente en cuanto a violencia contra la mujer se refiere, además, atienden y asesoran a víctimas. Se dedican también a sensibilizar a la población en general.

Por su parte, las organizaciones de derechos civiles proporcionan apoyo legal, terapéutico y económico a minorías étnicas y raciales que han sido víctimas de abusos policiales. Asimismo, capacitan y sensibilizan en materia de derechos civiles a la población en general y autoridades encargadas de la seguridad pública.

En referencia a las organizaciones comunitarias o vecinales, éstas se constituyen con el propósito de mejorar la seguridad en su comunidad. Generalmente funcionan a través de reuniones a las cuales asisten las corporaciones policiales locales, para que la ciudadanía

les proporcione información de las prioridades, necesidades y puntos de alto riesgo delictivo. Los gobiernos estatales y municipales principalmente, promueven este tipo de organismos.

Este tipo de organizaciones están integradas por personas que no son expertos o especialistas en seguridad pública. Los académicos que han trabajado el tema reconocen que... “la ausencia de referentes teóricos ha provocado que “la sociedad civil organizada no esté en condiciones de identificar con claridad una estrategia específica para abordar el tema de la seguridad pública”.³⁷

Lo anterior, más que una limitante es un área de oportunidad para la sociedad civil, pues mientras más se involucre, mayor conocimiento del tema tendrá; la capacitación debe ser un imperativo entre las organizaciones no gubernamentales, es condición para que en el mediano plazo pueda convertirse en un contrapeso real ante las propuestas y acciones de las autoridades encargadas de la seguridad pública.

Finalmente, las asociaciones de empresarios y de negocios, demandan soluciones a problemáticas muy específicas como el secuestro, el homicidio, la impunidad y la corrupción. La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), son organizaciones representativas de este sector.

En conclusión, algunas organizaciones de la sociedad civil tienen trabajo en el tema de evaluación ciudadana. Sin embargo, es necesario realizar una convocatoria más amplia, plural e incluyente, dirigida a organizaciones especializadas y no especializadas para considerarlas en un esquema de trabajo que enriquezca la formulación, diseño, desarrollo, implementación y ejecución de procesos evaluativos que finalicen con el planteamiento de medidas de retroalimentación o propuestas de solución.

³⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, 2004, p. 13.

CONCLUSIONES:

- La participación ciudadana es un medio que utilizan las organizaciones de la sociedad civil para intervenir en asuntos públicos, con el objeto de influir en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, distintas organizaciones han retomado el tema de la seguridad pública, cada quien con un abordaje distinto, con diferentes grados de especialización y con intereses o demandas muy puntuales. Todas ellas buscan generar espacios de retroalimentación que las acerque a los responsables de tomar las decisiones en la materia.
- A partir de las reformas constitucionales de 1994, el concepto de seguridad pública adquiere un enfoque de carácter sistémico que amplía su campo de acción, el cual incluye: tareas de vigilancia policial, prevención del delito, procuración y administración de justicia y, la reinserción social del delincuente. Además, por primera vez, se promueve la participación de la sociedad en la búsqueda de soluciones.
- El Sistema Nacional de Seguridad Pública está constituido por distintas dependencias del sector, en los tres niveles de gobierno; razón por la cual concentra facultades para diseñar y aplicar reglas, políticas, lineamientos y mecanismos, que permita una mejor coordinación entre los responsables.
- Dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal tiene un perfil eminentemente preventivo, condición que le faculta para desarrollar políticas, programas o acciones dirigidos a inhibir la comisión de ilícitos. La prevención del delito tiene un amplio campo de influencia que se sustenta en la elaboración de una política criminal, misma que abarca desde la realización de campañas de sensibilización (contra el uso de armas, de abuso de sustancias prohibidas), hasta la ejecución de programas de atención a víctimas. Es importante resaltar que ninguna de estas acciones es posible sin la participación de la sociedad. En consecuencia, el acercamiento con la ciudadanía debe ser prioridad para esta dependencia.

- En una evaluación ciudadana, quien hace el análisis comparativo para valorar la situación real de un programa, proyecto o acción, es la sociedad civil organizada. Ésta última, asume la responsabilidad de todo el proceso. Es una técnica que metodológicamente tiene la misma rigurosidad que una evaluación hecha por técnicos. La participación de la sociedad civil organizada enriquece la aplicación de la técnica de evaluación porque son ellos quienes la hacen más operativa y funcional.

- Un proceso evaluativo debe ser sencillo y práctico, características que no deben restarle científicidad ni rigurosidad. Por esta razón, es necesario ofrecer herramientas técnicas y metodológicas a la sociedad civil organizada, para poder llevar a cabo procesos evaluativos serios, objetivos y confiables. Al respecto, es fundamental el liderazgo que pueda desempeñar el sector académico; son ellos quienes generan conocimiento, además, han desarrollado toda una metodología que incluye la elaboración de marcos de referencia, diagnósticos, planes de trabajo, construcción de indicadores y quienes tienen mayores posibilidades de ofrecer propuestas de solución viables.

- La sociedad civil organizada puede adquirir las habilidades necesarias para participar en procesos evaluativos, mediante la capacitación. Es preciso mencionar que quienes deciden participar en un proceso evaluativo, adquieren un compromiso que los obliga a mantenerse actualizados y capacitados. Sólo con una participación activa y constante, la sociedad civil puede incrementar su capacidad de análisis que le reditúe en una mayor autoridad y credibilidad en la información que emita; sus conclusiones, señalamientos y propuestas tendrán suficiente sustento para ser retomadas en el proceso de toma de decisiones.

- La participación de la sociedad civil es pieza clave en la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; es materia de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Con la nueva Ley General, se ha dado un nuevo impulso a este concepto, de tal modo que el Secretariado Ejecutivo del Sistema es

autónomo y su estructura organizacional ha sido modificada, para que a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, pueda administrar la inclusión de los ciudadanos, en labores de seguimiento y evaluación de dicho Sistema.

- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé que las autoridades estatales y municipales convoquen a la conformación de los consejos de coordinación para que la sociedad participe, entre otros asuntos, en la evaluación de las políticas de prevención. Sin embargo, en los hechos, estos organismos tienen poca trascendencia, además las actividades que desarrollan dichas instancias, no han promovido y tampoco han coadyuvado en la realización de procesos evaluativos en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. En materia de evaluación ciudadana, no hay ninguna referencia o práctica exitosa que se pueda documentar.
- El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública es un órgano consultivo especializado; una de sus funciones es evaluar las acciones y programas institucionales, entre ellos, el Programa Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo se creó con el objetivo de acercar a la sociedad civil al proceso de toma de decisiones. Sin embargo, desde su creación, este Consejo Ciudadano no ha emitido un solo documento que informe de sus propuestas, actividades o resultados obtenidos. La Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos tampoco ha presentado evidencias al respecto. En consecuencia, en la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal la evaluación y la participación de la sociedad civil, sigue siendo un asunto pendiente.
- Los Consejos de Coordinación y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, son organismos que tienen como propósito hacer partícipe a la ciudadanía y, aunque forman parte del Sistema Nacional, ambos se caracterizan por manejarse independientemente uno del otro, no interactúan, no tienen canales de comunicación, tampoco hay retroalimentación, condición que impide que el trabajo de la sociedad civil en ambas estructuras, tenga trascendencia en la labor que realiza la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

- La vinculación que realice el Secretariado Ejecutivo, a través del Centro Nacional para la Prevención del Delito y Participación Ciudadana (que aún no entra en funciones) será determinante, pues éste último es quien definirá los mecanismos y directrices que permitan la intervención de la sociedad civil organizada y no organizada en los procesos evaluativos, pero además, debe coordinar y fortalecer a los consejos de coordinación y al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, con la intención de otorgarle a la participación ciudadana, el espacio y la oportunidad de que sus propuestas sean consideradas en la toma de decisiones, fin último de la evaluación ciudadana.

- El marco jurídico-administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, establece que en materia de participación ciudadana, la sociedad civil podrá coadyuvar en el desarrollo de procesos evaluativos. No obstante, disposiciones como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2007-2012 y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan distintos temas a evaluar, pero en ningún caso, se advierte interrelación alguna que deje entrever la integración de todas esas áreas como parte de un solo proceso evaluativo.

- El quehacer de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, comprende una gran variedad de temas que pueden ser evaluados, por lo tanto, es imperativo elaborar un esquema de trabajo que articule a las áreas de prevención del delito, las policiales y todas aquellas que tengan relación directa con la eficiencia de la dependencia. En el análisis de la normatividad se detectó que hay distintos enfoques en materia de evaluación ciudadana, esta situación más que una complicación, es un área de oportunidad, para plantear un esquema que integre y articule todos los temas, incluso es posible diseñar un proceso evaluativo que se lleve a cabo en distintas etapas, previendo la participación de la sociedad civil, de acuerdo a su perfil y experiencia, en áreas donde puedan hacer aportaciones valiosas.

- El reto de todas las instancias participantes en el Sistema Nacional, entre ellas la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, consiste en generar información confiable que permita no sólo la realización de diagnósticos o marcos de referencia, sino que además, deben generar insumos que propicien la realización constante de ejercicios de evaluación. Así también, la dependencia en mención, debe dar acceso y transparentar toda aquella información que sirva a la sociedad civil.

- Es importante reconocer el campo de trabajo de cada una de las organizaciones de la sociedad civil, pues al momento de organizar un proceso evaluativo, resulta indispensable hacer un cruce entre el tema o área a evaluar, contra las habilidades y/o cualidades que deben reunir quienes participan como evaluadores. Todas las organizaciones, tienen un perfil propio que las hace idóneas para incursionar en la evaluación de algunas áreas; el propósito es aprovechar la experiencia de cada una de ellas y así enriquecer el diseño, la implementación y ejecución de los procesos evaluativos.

- Las organizaciones de la sociedad civil deben identificar los momentos idóneos y aprovechar las coyunturas que les permitan hacer públicas sus propuestas y aportaciones y de esa manera, hacerse visibles ante las instancias que toman decisiones, deben buscar la oportunidad de convertirse en un contrapeso real. Hay que recordar que ninguna disposición obliga a los responsables, a ejecutar las medidas de retroalimentación derivadas de estos procesos evaluativos; sólo la viabilidad de las propuestas generadas, le otorgarán legitimidad al trabajo de la sociedad civil, ante las autoridades responsables de la seguridad pública.

ANEXO

GUÍA DE INDUCCIÓN: EVALUACIÓN CIUDADANA EN SEGURIDAD PÚBLICA

OBJETIVO GENERAL:

- Destacar la trascendencia de la evaluación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, para que las organizaciones de la sociedad civil, retomem este tipo de ejercicios que les permita influir en la definición de acciones que realiza la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

Objetivos particulares:

- Difundir el concepto de evaluación ciudadana, sus características, etapas y diferentes modalidades, a organizaciones de la sociedad civil que no son especialistas en el tema, pero que desean incursionar en dichos procesos.
- Reconocer a través de las distintas disposiciones normativas, las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.
- Identificar aquellas áreas que podrían someterse a un proceso evaluativo dentro de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.
- Identificar organizaciones de la sociedad civil que participan en distintas áreas relacionadas con la seguridad pública.
- Que las organizaciones puedan reconocer las habilidades que poseen y cuáles deben adquirir para participar en procesos evaluativos.

El proceso de evaluación en la actividad de la Administración Pública

Toda acción de gobierno, se materializa a través de la actividad que realiza la Administración Pública¹; sea en materia de salud, educación, empleo o seguridad pública.

Dichas actividades, deben someterse a un proceso de planeación, organización, dirección, coordinación y control, pues sólo de esa manera se podrán alcanzar los objetivos y metas que como nación se hayan determinado. La seguridad pública, como campo de acción de la Administración Pública Federal, no está exenta de cumplir con estas condiciones.

En el rubro de la planeación, existen dos instrumentos fundamentales que la plasman: el **Plan Nacional de Desarrollo** y el **Programa Sectorial de Seguridad Pública**. Ambos documentos establecen las prioridades, objetivos, metas, indicadores y líneas de acción en materia de seguridad pública; es importante tenerlos presentes porque es ahí donde se establece la programación de las acciones.

La sociedad, debe conocer el Plan y Programa Sectorial porque son la referencia más importante que les ayudará a realizar una valoración o comparativo entre lo que se programó y lo que se está haciendo.

En términos de organización, existen instituciones que disponen de toda una estructura especializada en el sector de la seguridad pública. Al respecto, es necesario hacer mención del **Sistema Nacional de Seguridad Pública**, en el cual intervienen distintas dependencias de la Administración Pública Federal, como son; la **Secretaría de Seguridad Pública**, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras, mismas que interactúan en distintos momentos y en diferentes ámbitos para diseñar y ejecutar políticas en la materia.

Además, existe todo un marco jurídico que delimita y asigna responsabilidades, por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, es indispensable revisar: **la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, **la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** así como el **Reglamento Interior** de dicha dependencia.

En cuanto a la dirección y coordinación de las actividades, cada dependencia emite disposiciones de carácter interno, con el objeto de establecer las condiciones que propiciarán la consecución de las metas.

Para los fines de la presente guía, la etapa más importante de todo este proceso es el control. Éste último comprende tareas de investigación que ayudan a determinar si el rumbo de la organización, corresponde con lo previamente planeado:

¹ De acuerdo con Rodrigo Moreno, la Administración Pública...“es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizás más importante del Estado: *la función administrativa*. Ahora bien, la administración pública se integra, a su vez, por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca.” Moreno Rodríguez Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, 1980, p.91.

“Un punto relevante del control es que se erige en un medio de la acción administrativa, no en un fin en sí mismo. Su lógica es regulatoria, preventiva y correctiva, lo cual significa que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible.”²

El control puede llevarse a cabo mediante distintas prácticas, una de ellas es precisamente la evaluación. Ésta es una técnica de valoración, que puede aplicarse en distintos momentos durante el desarrollo de un proyecto o programa y tiene como propósito emitir un juicio de valor entre una situación actual y lo inicialmente planeado.

Esta técnica puede tener un carácter preventivo, toda vez que identifica posibles desviaciones e incluso puede sugerir medidas de retroalimentación o alternativas de solución que corrijan el rumbo y se puedan alcanzar las metas planteadas.

Quizá la característica más relevante de la evaluación, tiene que ver con su cercanía con el proceso de toma de decisiones; las evaluaciones se realizan con el propósito de documentar ante los responsables, de los buenos o malos resultados obtenidos con la ejecución del proyecto o programa. Además, ofrece la bondad de sugerir otras posibles alternativas que mejore, si es el caso, el resultado final de estas iniciativas.

En conclusión, la evaluación es un ejercicio de valoración.

¿Qué es la evaluación ciudadana?

Como ya vimos en líneas anteriores, la evaluación es una técnica de control. Generalmente, los procesos evaluativos son desarrollados por personal técnico especializado.

No obstante, en la actualidad ha cobrado mayor auge aquellas evaluaciones hechas por los ciudadanos. De este modo, la evaluación ciudadana, como su nombre sugiere, es una técnica de control desarrollada por miembros de la sociedad civil organizada que les permite participar en el análisis cuantitativo y cualitativo de los logros, resultados no esperados y/o fracasos que se obtienen en la realización de una acción programada.

Cuando la sociedad civil organizada decide participar en el diseño y desarrollo de un proceso evaluativo, debe tener claro los siguientes puntos:

1. los objetivos que se persiguen al realizar la evaluación;
2. la viabilidad técnica de dicho proceso;
3. las circunstancias que dieron origen al programa, proyecto o acciones a evaluar;
4. las expectativas de los interesados;

Hay que destacar que la evaluación no debe utilizarse sólo para descalificar, por el contrario es una herramienta que nos ayuda a encontrar áreas de oportunidad; en el

² Uvalle Berrones Ricardo, “El control y la evaluación en la administración pública” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, p. 53.

mejor de los casos, los resultados de una evaluación nos puede confirmar el buen desempeño de un proyecto o programa.

¿Cuáles son las características de la evaluación ciudadana?

Una evaluación ciudadana debe ser:

- **Objetiva:** porque mide, analiza y emite conclusiones de los hechos tal como suceden en la realidad. Es preciso, evitar enviciar el proceso evaluativo, con prejuicios de los evaluadores.
- **Válida:** esta característica puede ser comprobable, sometiendo los resultados de la evaluación a procesos comparativos con situaciones externas, similares o futuras.
- **Confiable:** cuando después de ser aplicada repetidamente a un mismo hecho, persona o grupo, o al mismo tiempo por evaluadores diferentes, se obtienen iguales o parecidos resultados.
- **Oportuna:** cualquier evaluación debe aplicarse en el momento adecuado, de lo contrario, las condiciones podrían cambiar y los resultados probablemente no tendrán el mismo impacto. En este mismo sentido, los resultados finales deben entregarse con oportunidad a los encargados de tomar las decisiones.
- **Práctica:** la evaluación está dirigida a servir de sustento en el proceso de toma de decisiones.
- **Informativa:** porque describe cuantitativa y cualitativamente el avance de las acciones y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y estrategias de un proyecto o programa.
- **Formativa:** porque promueve el aprendizaje y refuerza actividades de análisis.
- **Operativa:** porque ofrece la posibilidad de ejecutar, alternativas de solución que influyan en la toma de decisiones, con base en información amplia y detallada.
- **Participativa:** propicia la intervención informada, activa y autónoma de la población organizada. Esta última cualidad promueve que los participantes se capaciten constantemente.

¿Cuántas etapas tiene un proceso evaluativo?

Todo proceso evaluativo se compone de cuatro importantes etapas:

1. Construcción de un Marco de Referencia: El marco de referencia es una fuente básica de información que sirve para comparar las acciones que se están llevando a cabo, contra los resultados que se esperan alcanzar con la ejecución del proyecto,

programa o acción. En la construcción de este marco, es importante retomar: el diagnóstico y la formulación del proyecto

- *Diagnóstico*: su objetivo es proporcionar en detalle; la magnitud del problema, los recursos disponibles, las condiciones que podrían impulsar u obstaculizar el desarrollo del proyecto o programa, así como las posibles resistencias al cambio.
- *Formulación del proyecto*: permite al evaluador, conocer los objetivos, metas, cronograma de actividades y recursos disponibles del proyecto o programa a evaluar.

De esta manera, el marco de referencia estará constituido con elementos del diagnóstico y de la formulación del proyecto o programa, lo cual equivale, en términos de información, a identificar el punto de partida, así como el punto de llegada o situación ideal que se persigue con la ejecución del proyecto o programa.

2. Definición de la Evaluación: Consiste en **determinar el tipo de evaluación** que se realizará. Esta elección debe llevarse a cabo, considerando el campo de acción, la complejidad, la temporalidad, el espacio geográfico así como los recursos de que dispone el proyecto o programa a evaluar.

Una vez que se han hecho estas consideraciones, se procede a establecer objetivos, modelos evaluativos, variables, unidades de medida, periodicidad para la aplicación de los cortes evaluativos, el diseño de los instrumentos para la recolección de la información así como los recursos de toda índole que se emplearán durante el proceso.

Con el propósito de documentar la elección del tipo de evaluación, es necesario elaborar un **plan de trabajo** que contenga los siguientes elementos:

- Definición de objetivos y elección del modelo de evaluación
- Definición de variables a medir
- Definición de unidades de medida
- Elección de instrumentos
- Determinación de recursos

En primer lugar, los participantes deben tener un **objetivo claro** al llevar a cabo una evaluación, porque de ello depende elegir el modelo de evaluación a desarrollar. Establecidos los objetivos, existen tres opciones de **modelos evaluativos**: el modelo experimental, el cuasiexperimental y el no experimental.

La **definición de variables** implica identificar los aspectos o áreas que serán sometidas a medición, mismas que cambiarán en relación con el desarrollo del proyecto o programa.

Para **definir las unidades de medida**, deberá prevalecer un sólo criterio: la exactitud y confiabilidad de los resultados. La evaluación requiere de un sistema de medidas para hacer posible la comparación y para ello puede auxiliarse en técnicas cualitativas o cuantitativas.

Paralelo a la definición de las unidades de medida, es preciso construir los indicadores correspondientes, pues son éstos quienes ayudan a medir el grado de avance de las metas³.

En resumen, un indicador debe someterse a una escala de valores, con un rango que puntualice las condiciones de máximo y mínimo alcance, que permita a su vez, ubicar el grado de avance en las metas. Siendo así, un buen indicador se caracteriza por medir lo que es importante y por ser objetivamente verificable.

La definición de la periodicidad de los cortes evaluativos, consiste en determinar el momento en qué se realizarán los diferentes cortes evaluativos, porque la evaluación no solamente debe realizarse en un momento, se sugiere desarrollar el ejercicio durante todo el desarrollo del proyecto o programa.

“Por los menos, en las siguientes circunstancias es recomendable aplicar cortes evaluativos:

- a) al término de la investigación previa al proyecto.
- b) al término del proceso de formulación del proyecto.
- c) al término de la fase de implementación del proyecto.
- d) al término de la ejecución del proyecto.”⁴

La elección de los instrumentos para la recolección de información, está directamente relacionada con los objetivos y características del proceso evaluativo que pretenda realizarse. Generalmente, se recurre a instrumentos como **la entrevista, el cuestionario, la observación y el análisis de fuentes documentales secundarias como son los registros de información, estudios monográficos y documentos en general**. Los participantes tendrán que determinar la opción más viable.

Finalmente, los ciudadanos participantes tendrán que establecer la cantidad y calidad de recursos humanos, materiales y financieros. En esto consiste, **la determinación de recursos**. Sólo por mencionar un ejemplo, los evaluadores tendrán que prever, quién diseñará los instrumentos para la recolección de información, quienes lo aplicarán, quién o quienes analizarán la información obtenida, cuanta papelería se utilizará, entre otras cuestiones.

Como vemos, este plan de trabajo es indispensable, porque constituye el soporte documental que guiará todo el proceso evaluativo. Así también, posibilitará la siguiente etapa de dicho proceso.

3. Implementación de la Evaluación: Consiste en realizar todas las tareas previas a la ejecución de la evaluación. Es decir, una vez definido el plan de trabajo, se procede a diseñar, organizar y preparar todas las herramientas y recursos necesarios para llevar a cabo dicho proceso. En este momento, es cuando se **diseñan los instrumentos de evaluación** (número y tipo de preguntas en el caso del cuestionario o la entrevista, tipo de análisis documental que se llevará a cabo), se **garantiza la disponibilidad de los**

³ Las metas constituyen la parte medible de los objetivos.

⁴ Espinoza Vergara Mario, *Evaluación de Proyectos Sociales*, Argentina, 1985, p. 64.

recursos y se **capacita al equipo evaluador**, esto último con el propósito de identificar los objetivos a desarrollar y la metodología respectiva.

4. Aplicación de las mediciones: significa que los instrumentos para la recolección de información definidos en el plan de trabajo, se están desarrollando en campo. Posteriormente, se procede al **análisis de los resultados**, lo cual implica:

- Ordenar la información obtenida
- Establecer criterios para el procesamiento de la información y,
- Tabular y analizar la información.

Concluido el análisis de los resultados, el siguiente paso es la **redacción de las conclusiones**. Los participantes formularán sus conclusiones tomando como referencia el comportamiento del proyecto o programa y el grado de cumplimiento de las metas (indicadores).

Es común que dentro de las conclusiones, se sugieran medidas para replantear el curso del proyecto o programa, con el único propósito de lograr los objetivos y las metas previamente programadas. La formulación y aplicación de dichas medidas, se conoce como retroalimentación. **La introducción de las medidas en el proceso**, es la ejecución de las medidas de retroalimentación e implícitamente busca influir en la toma de decisiones.

“El proceso de evaluación debe tener relación directa con el proceso de toma de decisiones. Sólo se justifica el esfuerzo que se gasta en medir los resultados intermedios o finales de un programa o proyecto, si de esta evaluación surgen medidas para discontinuarlo o para mejorarlo. El hecho de introducir medidas de corrección en el funcionamiento de un programa, como producto del análisis evaluativo de su comportamiento, se denomina retroalimentación”.⁵

La retroalimentación, como resultado de un proceso evaluativo, implica identificar las desviaciones del proyecto, interpretar esas desviaciones, identificar las causas y proponer alternativas eficaces de corrección para el programa, proyecto o acciones.

Las medidas correctivas que se propongan pueden replantear distintos aspectos; desde la modificación de las metas, de los plazos, de la metodología e incluso de la cantidad y calidad de los recursos humanos, materiales y financieros, previstos para el desarrollo del programa o proyecto.

Cabe resaltar que las medidas correctivas deben aplicarse con oportunidad, toda vez que su formulación corresponde a un momento específico en el desarrollo del proyecto o programa; ejecutarlas posteriormente, podría significar desviar aún más el proyecto o programa.

⁵ Espinoza Vergara Mario, *Evaluación de Proyectos Sociales*, Argentina, 1985, p. 157.

¿Cómo se puede aplicar el concepto de evaluación ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal?

En materia de seguridad pública, los participantes deberán construir un marco de referencia, recurriendo a los diagnósticos que distintas instituciones académicas y organizaciones han hecho en la materia. En cuanto a la formulación del proyecto, es indispensable revisar el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Seguridad Pública, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Reglamento Interior de la dependencia en mención.

Cada organización de la sociedad civil, busca alcanzar un objetivo específico al emprender un ejercicio de evaluación, el cual depende en gran medida de su propio perfil, expectativas y temas de interés. De esta manera, los participantes deben conciliar sus propios intereses con lo establecido por la normatividad, para determinar qué se quiere evaluar; en esto consiste la definición de las variables o áreas a evaluar.

Definidas las áreas de evaluación, el siguiente paso consiste en diseñar indicadores. La construcción de indicadores es una tarea laboriosa. No obstante, es válido retomar indicadores utilizados en otras evaluaciones; siempre y cuando el proyecto o programa se haya desarrollado en circunstancias semejantes al que se pretende evaluar.

Existen instituciones académicas que se han dedicado a evaluar diferentes áreas de la seguridad pública, incluso han diseñado una gran variedad de indicadores, mismos que podrían ser retomados por aquellos ciudadanos que decidan emprender un ejercicio de evaluación.

En cuanto a la implementación de la evaluación, significa que la organización de la sociedad civil que participa en una evaluación debe tener claro con qué recursos (humanos, materiales, tecnológicos) dispone y con qué tipo de apoyos cuenta.

Finalmente, la ejecución de la evaluación arrojará resultados, mismos que deben ordenarse, analizarse y con base en ellos, formular las conclusiones correspondientes. El punto más importante en esta etapa, corresponde a la formulación de las medidas de retroalimentación, éstas son alternativas de solución ante las acciones que se están realizando, además, tienen como propósito alcanzar las metas que en principio se planearon.

¿Cuántos tipos de evaluación se pueden llevar a cabo?

Los diferentes tipos de evaluación se clasifican fundamentalmente con base en dos condiciones: momento en que se aplica (antes, durante o después de la ejecución de un proyecto, programa o acción) y, el objeto de la evaluación (lo que se quiere evaluar).

En primer lugar, mencionaremos aquellos tipos de evaluación que se emplean en función de la etapa de desarrollo en que se encuentre el proyecto, programa o acción a evaluar:

- **Evaluación Formativa:** genera información para mejorar un proyecto, programa o acción en proceso. Se aplica en las fases de diagnóstico, formulación,

implementación y ejecución. Así también, permite proponer adecuaciones, en relación con la población susceptible de ser afectada (retroalimentación).

- Evaluación Final: se realiza al término de un proyecto, programa o acción y sirve principalmente para replantear el rumbo. También se le conoce como Evaluación Sumativa.

Por otra parte, existen los procesos de evaluación que se centran en un determinado aspecto, entre los cuales destacan los siguientes:

- Evaluación de Necesidades: corresponde a la etapa de diagnóstico y se lleva a cabo ante la escasa o nula información para conocer concretamente una situación o problemática, sobre la cual se formulará un programa o proyecto.
- Evaluación del Diseño: se aplica inmediatamente después de formulado un proyecto, su función es determinar el grado de idoneidad y de factibilidad del proyecto, programa o acciones propuestas.
- Evaluación del Desempeño o de Proceso: este tipo de evaluación es el más frecuente y su principal objetivo, es medir el comportamiento de un proyecto, programa o acción, para compararlo con las previsiones hechas en la fase de planeación. En este tipo de ejercicio, también se miden los efectos no esperados pero alcanzados. Consiste, además, en monitorear todo cuanto se hace o no se hace; las barreras que se encuentran en el desarrollo del proyecto; así como las acciones tomadas para superarlas.

La evaluación del desempeño o de proceso, debe considerar los siguientes puntos:

- “¿Se está desarrollando el proyecto según se planeó?
- ¿Está alcanzando este proyecto a su población objetivo?
- ¿A quiénes de los que deberían llegar no está llegando este proyecto?
- ¿Están los participantes realizando las actividades establecidas en el diseño del proyecto?”⁶

Al dar respuesta a estos cuestionamientos, es preciso retomar los objetivos del proyecto, mismos que deberán permanecer bajo constante monitoreo. La situación real siempre será referenciada con la situación previamente establecida en la planeación.

- Evaluación del Impacto o de resultados: mide los efectos del proyecto, programa o acción sobre la población beneficiaria. Es un tipo de evaluación particularmente laboriosa, porque los efectos se registran en la mayoría de los casos, tiempo después de haber finalizado el proyecto o programa. Este tipo de evaluación utiliza un marco experimental para estimar el impacto. El efecto o impacto suele evaluarse bajo las siguientes condiciones:
 - 1) una programación sistemática;
 - 2) una observación sistemática del grupo control, experimental o ambos;
 - 3) información respecto al tratamiento que reciben las unidades en estudio, y

⁶ House E.R., *Evaluación, ética y poder*, Madrid, 2001, p. 27.

4) valoración crítica sobre investigaciones previas.

Los tipos de evaluación anteriormente mencionados, se caracterizan por centrarse en un sólo aspecto. Sin embargo, también es posible ubicarlas por su misma especificidad, en una etapa o fase de desarrollo del proyecto, programa o acción que se quiera evaluar.

¿Qué asuntos despacha la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal?

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 30 bis, señala:

“A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
- II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;
- III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;
- VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
- VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;
- VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;
- IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;
- X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
- XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;
- XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
- XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
- XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;
- XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;
- XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;
- XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

- XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;
- XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;
- XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;
- XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y
- XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y
- XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.⁷

Si queremos evaluar a la Secretaría de Seguridad Pública, ¿Qué puntos debemos considerar?

Los especialistas sugieren que para llevar a cabo una evaluación, es preciso someter a examen distintas áreas. Retomando el planteamiento de Mario Espinoza Vergara⁸, a continuación se enlistan algunas áreas o temas que pueden ser evaluados y que están directamente relacionados con el quehacer de una dependencia, como lo es la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

Puntos a considerar en la Evaluación a una Institución

Mario Espinoza Vergara, hace un planteamiento que considera aquellas áreas que están directamente relacionadas con el funcionamiento interno de la Institución, entre las cuales podemos clasificarlas en cinco grandes ejes: liderazgo, doctrina, programas, recursos y estructura.

- I. **Liderazgo:** En este rubro se debe medir la capacidad de quienes dirigen a la institución en temas como organización, planeación, dirección y coordinación. Así también, debe someterse a valoración la capacidad de la institución en

⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 13-14. El documento puede consultarse en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

⁸ Espinoza Vergara Mario, Op.cit., Argentina, 1985, Anexo.

términos de capacidad técnica, recursos y claridad en los objetivos, respecto a otras instituciones con las cuales forman parte de un mismo sector.

Indicadores para el análisis de liderazgo:

a) Dirección

- Capacidad de los servidores públicos que desempeñan puestos directivos para entender las directrices superiores y traducirlas en acciones concretas.
- Capacidad de los directivos para llevar a cabo la planeación, organización y coordinación interna así como la externa.
- Formas de ejercer la autoridad: participativa, autocrática o por delegación.
- Tipos de decisiones que toman: relevancia y categoría en relación al puesto.
- Grado de comunicación entre directivos y los niveles operativos.

b) Planeación

- Congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo con los objetivos generales y la estrategia que ejecuta la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.
- Procedimientos utilizados para identificar las necesidades de los usuarios.
- Capacidad técnica de los responsables de la planeación.
- Grado de interacción entre quienes realizan la planeación y quienes ejecutan las acciones y viceversa.
- Grado de conocimiento de la planeación institucional.

c) Organización

Definición de objetivos:

- Correspondencia entre las directrices generales, los objetivos y las acciones que se deben realizar.
- Correspondencia entre los objetivos operativos con los objetivos institucionales.
- Alcances de los objetivos; corto, mediano o largo plazo.
- Correspondencia entre los objetivos operativos de cada unidad de la dependencia y los lineamientos generales.

Aceptación al cambio:

- Grado de flexibilidad de los directivos para introducir cambios.

Coordinación:

- Sistemas implantados por los directivos de la dependencia para coordinar las acciones que permitan la consecución de objetivos.
- Grado de coordinación entre las unidades de apoyo y las unidades ejecutoras.
- Coordinación programática con otras instituciones.
- Organización jerárquica de las actividades de trabajo.

- Mecanismos utilizados para la coordinación de actividades entre los distintos titulares de las unidades administrativas.
- II. Doctrina:** Se valora al conjunto de elementos que reflejan lo que la institución quiere hacer, lo que espera alcanzar y los tipos de acciones que intenta ejecutar para conseguir los objetivos definidos durante el proceso de planeación.

Indicadores para el análisis de la doctrina

- Implantación y difusión de la doctrina institucional.
 - Coherencia entre la doctrina y los medios elegidos para la acción institucional.
 - Correspondencia entre los valores reales promovidos por la institución y los valores doctrinarios.
 - Grado de aplicación de los principios doctrinarios.
- III. Programas:** Es el conjunto de actividades que realiza la dependencia, enunciadas en planes, programas y proyectos.

Indicadores para el análisis de los programas:

- Cómo invierte la institución sus recursos con relación a los productos o servicios que pretende llevar a cabo.
- Grado de coherencia entre la doctrina, las orientaciones político-técnicas de la dependencia y los programas de acción.
- Sistema para determinar prioridades al programar.
- Grado de oposición o resistencia a los programas diseñados por la dependencia entre organizaciones de la sociedad civil que abordan el tema de la seguridad pública.
- Tipo de programas que gozan de mayor aceptación entre los usuarios.
- Sistema para determinar las necesidades y el grado de aceptación que tendrán los programas elaborados.
- Identificación de obstáculos encontrados en la ejecución de los programas.
- Criterios y mecanismos de evaluación para los programas de la dependencia.
- Grado de retroalimentación de los programas de la dependencia.

- IV. Recursos institucionales:** En este rubro se consideran los insumos que la dependencia convierte en bienes y servicios.

Indicadores para el análisis de los recursos institucionales:

Autoridad legal y política

- Apoyo político que recibe la dependencia para ejecutar sus programas y la forma como se ha manifestado ese apoyo.

- Obstáculos políticos en la implementación de programas.
- Facultades legales que tiene la dependencia para cumplir con sus programas.
- Grado de desplazamiento de objetivos por interferencia política y legal.
- Necesidad de cambio en el marco legal de la dependencia.
- Diferencias entre los objetivos políticos y la estructura legal de la dependencia.

Financiamiento

- Grado en que el financiamiento llena las necesidades de la dependencia.
- Problemas para la ejecución del presupuesto, tales como: lentitud en su asignación, insuficiencia de recursos financieros, carencia o irracional distribución.
- Mecanismos utilizados para repartir los recursos financieros.
- Parámetros para la fijación de prioridades en la distribución del financiamiento.

Personal

- Número de personas que trabajan en la dependencia en todos sus niveles y su relación con las reales necesidades institucionales.
- Relación entre la calidad del personal existente y el tipo de objetivos y programas que debe desarrollar la dependencia.
- Tipos de asesorías y capacitación que recibe el personal para el cumplimiento de sus tareas.
- Principales problemas que se derivan de la cantidad, calidad y distribución del personal existente.
- Iniciativas de bienestar para el personal.

Equipo:

- Determinación de necesidades de equipo con relación a los objetivos.
- Distribución del equipo en la dependencia y criterios para realizarla.

Estructura:

- Identificación del organigrama institucional.
- Procesos de delegación y de distribución del trabajo.
- Relaciones estructurales y de autoridad formal e informal.
- Estructura formal e informal y su incidencia en la ejecución de los programas.
- Clima laboral y su incidencia en los aspectos programáticos.

Es posible realizar otro tipo de evaluación, considerando el funcionamiento externo de la dependencia, mediante el análisis de los compromisos, vínculos, convenios, contratos y comisiones que mantiene con otras instituciones vinculadas al tema de la seguridad pública para intercambiar información, servicios o productos.

Este documento ha resaltado los aspectos más importantes de la evaluación ciudadana, corresponde a las organizaciones de la sociedad civil, desarrollar procesos evaluativos que enriquezcan su propia experiencia.

BIBLIOGRAFÍA:

- Espinoza, Vergara Mario, Evaluación de Proyectos Sociales, Col. Desarrollo Social, Ed. Humanitas Buenos Aires, Fundador Anibal Villaverde, Argentina, 1985, pp. 219.
- House E.R., Howe K.R., Valores en evaluación e investigación social, Traduc. Pablo Manzano, Madrid, eds. MORATA, S.L., 2001, (La pedagogía hoy), pp. 198.
- Moreno, Rodríguez Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 45, México 1980, pp. 248.

HEMEROGRAFÍA:

- Uvalle, Berrones Ricardo, “El control y la evaluación en la administración pública” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, año/vol. XLVI, número 192, septiembre-diciembre, pp. 43-70.

LEGISLACIÓN:

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto vigente. El documento puede consultarse en línea:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

BIBLIOGRAFÍA:

- Amescua, Viedma Cesáreo, Jiménez Lara Antonio, et. al., Evaluación de Proyectos Sociales, Madrid, Díaz de Santos, 1996, pp. 129.
- Camacho, Caballero Juan Manuel, El transito de la sociedad civil en México, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/060411202008-EI.html>
- Cisneros, Farías Germán, Fernández, Ruiz Jorge, López, Olvera Miguel Alejandro, *Coordinadores.*, Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 274.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Memorias del seminario Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos :construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, México, 1ª. edición, diciembre 2004, pp. 188.
- Espinoza, Vergara Mario, Evaluación de Proyectos Sociales, Col. Desarrollo Social, Ed. Humanitas Buenos Aires, Fundador Aníbal Villaverde, Argentina, 1985, pp. 219.
- García, Ramírez Sergio, Islas, de González Mariscal, Olga, Coordinadores, Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Temas penales diversos. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 433.
- González, Ruiz Samuel, López Portillo, Vargas Ernesto, et. al., Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1994, pp. 192.
- Hernández, Vega Raúl, La idea de la sociedad civil. Avance Teórico, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, México, No. 174, 1995, pp. 78.
- House, E.R., Howe K.R., Valores en evaluación e investigación social, Traduc. Pablo Manzano, Madrid, eds. MORATA, S.L., 2001, (La pedagogía hoy), pp. 198.
- House, E.R., Evaluación, ética y poder, Traduc. Pablo Manzano, Madrid, 3ª. ed., Madrid, eds. MORATA, S.L., 2000, (Pedagogía), pp. 271.
- Leonard, William P., Auditoría administrativa, Traduc. Mario Bracamonte, Manuel Arce Rincón, México, 17ª reimpresión, Ed. Diana, 1990, pp.315.

- Mejía, Francisco, Manual de Identificación, preparación y evaluación de proyectos, Cuadernos del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) No. 39, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 1993, pp. 222.
- Merino, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 4ta. edición, 2001, pp. 56.
- Moreno, Rodríguez Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 45, México 1980, pp. 248.
- Peñaloza, Pedro José, Garza, Salinas Mario A., Coordinadores, Los desafíos de la seguridad pública en México, Serie: DOCTRINA JURIDÍCA, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 120, México, 2002, pp. 285.
- Pérez, García Gabriela C., Diagnóstico sobre la seguridad pública en México, pp. 45, Abril 2004,
<http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/Diagn%C3%B3stico%20sobre%20seguridad%20p%C3%BAblica.pdf>
- Pope Jeremy, Libro de Consulta, Transparencia Internacional, Londres 2000,
<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo15.pdf>
- Sandoval, Ulloa José G., Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, México 2000, 2ª. edición, pp. 304.
- García, Ramírez Sergio, Olga, Islas de González Mariscal, Coordinadores, Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística. Cuartas Jornadas Sobre Justicia Penal, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, pp. 187.
- Fernández, Ruiz Jorge, *Coordinador*, Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2005, pp. 904.
- Uvalle, Berrones Ricardo, La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, pp. 221.

HEMEROGRAFÍA:

- “Organismos No Gubernamentales: Definición, Presencia y Perspectivas”, Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Organizaciones No Gubernamentales Pro Derechos

Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, Año 5, No. 28, Noviembre-Diciembre de 1997, pp. 117-131.

- Arango, Durán Arturo, Información Confiable: Los problemas de la información estadística. El artículo está disponible en: http://www.justiceinmexico.org/events/pdf/informacion_confiable_Los_problemas_de_la_informacion_estadistica.pdf
- Arango, Durán Arturo, Notas para la construcción de un marco de referencia y la actuación del sistema nacional de seguridad pública en la atención al problema de la seguridad pública. El artículo está disponible en: <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/estudios%20sobre%20mexico/marco%20de%20referencia.pdf>
- Beato, Claudio, Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina y el Caribe. Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana, Banco internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2005, pp. 59.
- Cunill, Nuria, “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Participación Social y Ciudadana, Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 58, diciembre de 1997, pp. 15-26.
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, Experiencia de participación ciudadana en el combate a la inseguridad. El documento puede consultarse en: http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2003/experiencia_de_participacion_ciudadana_en_combate_a_inseguridad.asp
- Ramos, López Juan, “La creación de la secretaría de seguridad pública”, Revista de Administración Pública. La Administración de la Seguridad Pública y las Policías en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México No. 106, septiembre-diciembre 2002, pp. 17-30.
- Uvalle, Berrones Ricardo, “El control y la evaluación en la administración pública” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, año/vol. XLVI, número 192, septiembre-diciembre, pp. 43-70.

DISPOSICIONES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS:

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto vigente. El documento puede consultarse en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto vigente. El documento puede consultarse en línea:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley abrogada. El documento puede consultarse en línea:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCSNP_abro.doc
- Secretaría de Seguridad Pública, Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCLXIV, No. 1, México D.F. a 2 de enero de 2009, 128 pp.
- Secretaría de Seguridad Pública, Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXLII, No. 8, México D.F. a 12 de marzo de 2007, Primera sección, 112 pp.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXLIV, No. 22, México D.F., jueves 31 de mayo de 2007, Cuarta sección, 128 pp.
- Secretaría de Seguridad Pública, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCLII, No. 19, México D.F. lunes 28 de enero de 2008, Primera Sección, 96 pp.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal, Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia:
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?nfpb=true&pageLabel=contenido2&nodePath=/BEA%20Repository/import/Secretaria%20de%20Seguridad%20Publica/Noticias/Programa%20de%20Seguridad/programadeseguridad07.htm>
- Secretaría de Seguridad Pública, ACUERDO 09/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se establecen las bases para la integración y funcionamiento del Consejo de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCL, No. 10, México D.F., miércoles 14 de noviembre de 2007, Primera Sección, 112 pp.
- Secretaría de Gobernación, Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCLIX, No. 18, México D.F., lunes 25 de agosto de 2008, Primera Sección, 128 pp.

DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS:

- Informe del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 9 de enero de 2008. El documento puede consultarse en:
http://www.pfp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/288050//Informe_ene_08

PÁGINAS ELECTRÓNICAS:

- www.ssp.gob.mx
- www.muco.org.mx
- www.seguridad-ciudadana.org
- www.icesi.org.mx
- “Transcripción del pronunciamiento de la Red de Especialistas en Seguridad Pública”. Este documento puede consultarse en:
<http://www.seguridad.org.mx/2007/09/24/85-especialistas-opinan-sobre-las-politicas-de-seguridad-previstas-por-el-plan-nacional-desarrollo/>
- Aleida Ferreira Barreiro, “Participación Ciudadana en la Seguridad Pública”. El documento puede consultarse en línea:
http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/participacion_ciudadana_en_seguridad_publica.pdf