



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

ALCANCES Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
INSTITUCIONALIZADA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO. EL CASO DE LOS
COMITÉS CIUDADANOS DEL SECTOR BJU-3 DE LA
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ EN LOS AÑOS 2009 Y 2010.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A:

**SILVA MÉNDEZ VÍCTOR ERNESTO
TAGLE BECERRIL JULIO CÉSAR**



ASESOR: DR. ABEL PÉREZ RUIZ

MEXICO 2011



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 GENERALES.

En el proceso de escribir el presente trabajo muchas personas merecen reconocimiento. En primer lugar queremos agradecer al Dr. Abel Pérez Ruiz por su valiosa asesoría académica, comprensión y paciencia. De la misma manera, agradecemos al Dr. Manuel Ramírez Mercado, a la Lic. Florina González Camarillo, al Lic. Raúl Flores Martínez y al Lic. Israel Fernando Lara Vázquez, por sus valiosos comentarios críticos y por ser parte de la revisión académica de este trabajo.

AGRADECIMIENTOS, SILVA MÉNDEZ VÍCTOR ERNESTO.

Este trabajo está dedicado a mi familia.

A mis padres Elvia y Víctor por ser mi ejemplo de virtud, integridad y amor. A mi hermano Camilo por su amistad. A mis abuelos por sus buenos consejos. Y a mis tíos por su apoyo y confianza.

AGRADECIMIENTOS, TAGLE BECERRIL JULIO CÉSAR.

Agradezco especialmente a Zaide por apoyarme en todo momento y ser la inspiración que me llevo a concluir este logro. A mis padres; Diego y Victoria, por todo su apoyo y amor incondicional, pero sobre todo por todas sus enseñanzas que fueron la guía en el camino para llegar hasta aquí. A mis hermanos; Mario, Ana y Diana por marcarme el camino a seguir y compartir conmigo todos sus logros. A Julio E. y Maritza por toda su confianza que me han otorgado. Por último, pero no menos importante, a mis sobrinos; Eli, Samantha y Dariana por llenarme de vida y alegría durante todo este proceso.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. La realidad social y sus elementos constitutivos	7
1. Una visión sociológica de la realidad	7
2. Los sistemas de acción social.....	9
2.1 Sistema de Personalidad.....	9
2.2 Sistema cultural	11
2.3 Sistema social.....	13
3. El sistema AGIL	17
4. El sistema político	20
4.1 Primer criterio. Las instituciones formales de poder	25
4.1.1 Sistema político presidencial	25
4.1.2 Sistema político parlamentario.....	26
4.1.3 Sistema político semipresidencial o hibrido	27
4.2 Segundo criterio. Las instituciones informales de poder o grupos de presión	28
4.3 Tercer criterio. Las instituciones dogmaticas de poder	30
4.3.1 Sistema político liberal	31
4.3.2 Sistema político socialista	35

4.3.3 Sistema político socialdemócrata.....	36
4.4 Cuarto criterio. Las instituciones de participación política indirecta	37
4.5 Quinto criterio. Las instituciones de participación política directa	40
4.5.1 Órganos de representación ciudadana	43
5. Sistema político: Elementos que le constituyen de rango	44
6. Régimen político democrático	48

CAPITULO II. Participación ciudadana: Aproximación teórica contemporánea

..... **55**

1. Elementos conceptuales que ayudan a entender la participación ciudadana:	
Cultura política, ciudadana y participación	55
2. Participación ciudadana	63
2.1 Valores de la participación ciudadana	64
2.2 Tipos y mecanismos de Participación ciudadana	67
3. La discusión contemporánea sobre participación ciudadana en América Latina	
.....	74

CAPITULO III. Participación ciudadana y política publica **89**

1. El proceso de la política publica.....	89
1.0.1 Formulación de la agenda de gobierno.....	94
1.0.2 Definición del problema publico	95
1.0.3 Construcción de las opciones de política.....	95

1.0.4 Elección de las opciones de política	96
1.0.5 Comunicación de la política	96
1.0.6 Implementación de la política	97
1.0.7 Evaluación y aprendizaje	97
1.1 Política pública y participación ciudadana	98
1.1.1 Información	100
1.1.2 Consulta.....	101
1.1.3 Asociación	102
1.1.4 Delegación/Facultación.....	102
1.1.5 Control y seguimiento	103
2. Eje rector de la política pública en México: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	104
3. Anomia y conducta desviada, una explicación del delito	107
4. Mecanismos sociales de control institucional del delito	111
5. Seguridad pública	113
5.1 Prevención del delito	117
5.2 Procuración de justicia	118
5.3 La administración de la justicia.....	119
5.4 Readaptación social	119
6. Políticas públicas federales en materia de prevención del delito	120
6.1 Prevención del delito	121

CAPITULO IV. Participación ciudadana y política pública en el Distrito

Federal	131
----------------------	------------

1. Eje rector de la política pública en el Distrito Federal: Programa General de Desarrollo 2007-2012.....	131
2. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal	136
3. La seguridad pública en el Distrito Federal y su relación con la participación ciudadana institucionalizada	149
CAPITULO V. La Delegación Benito Juárez y sus marcos de acción.....	164
1. La Delegación Benito Juárez	164
1.1 Delimitación geográfica	164
1.1.1 Unidad territorial BJU-3	167
1.2 Demografía	169
1.3 Política	172
1.4 Seguridad pública	174
2. Los marcos de acción de la Benito Juárez.....	179
2.1 Manual administrativo de la Delegación Benito Juárez	179
2.2 Programa de desarrollo delegacional de la Benito Juárez.....	182
2.2.1 Eje 1 Seguridad	185
2.3 La Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil.....	186
2.3.1 Subunidades delegacionales de prevención del delito	191
2.3.1.1 Subdirección de Prevención del Delito	191
2.3.1.1.1 JUD de Campañas en Prevención del Delito.....	194
2.3.1.1.2 JUD de Coordinación con Sistemas de Seguridad	195

2.3.1.1.3 JUD de Sistemas de Prevención y Atención a Emergencias	195
2.3.1.1.4 JUD de Resguardo de Instalaciones	196
2.4 Los comités ciudadanos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	196
 CAPITULO VI. Alcances y limites de los comités ciudadanos en el proceso de políticas públicas en materia de prevención del delito	201
1. Comités Ciudadanos: Alcances y limites	201
2. Etapas analíticas de las políticas públicas en materia de prevención del delito en la Delegación Benito Juárez.....	213
3. Las políticas públicas en materia de prevención del delito en la Delegación Benito Juárez	221
4. Consideraciones finales	230
 CONCLUSIONES Y VÍAS DE FUTURO	234
1. Conclusiones.....	234
2. Vías de futuro.....	239
 BIBLIOGRAFÍA	241
 ANEXOS	250

INTRODUCCIÓN

La importancia de investigar la participación ciudadana y la seguridad pública, dos de los fenómenos sociales considerados clave para el desarrollo de México, va más allá de la simple tendencia imperante en los círculos académicos e institucionales de estudiarles como simples elementos que disminuyen los problemas que aquejan a la sociedad hoy en día.

De manera general, la participación ciudadana refiere a la capacidad que tiene la ciudadanía de involucrarse en la esfera pública con la finalidad de influir en la gestión de los asuntos públicos que son de su interés. En la presente investigación abordaremos una de las principales demandas de la ciudadanía en la actualidad, la generación de un entorno con cierto orden y equilibrio el cual pueda garantizar la seguridad pública.

Propuesto lo anterior, consideramos que la participación ciudadana de manera institucionalizada es un elemento con que dispone la ciudadanía que cuenta con el respaldo normativo y teórico para la formulación de políticas públicas que correspondan a las necesidades de la sociedad civil y que a su vez tengan como finalidad la prevención del delito.

La presente investigación tiene como objetivo el presentar de manera objetiva los alcances y límites de la participación ciudadana en su modalidad de comité

ciudadano en la elaboración de políticas públicas a nivel local relacionadas con la prevención del delito, específicamente aquellas políticas elaboradas en año 2009 y 2010 en la Delegación Benito Juárez en su unidad territorial BJ3.

Ahora bien, la hipótesis principal que guio este trabajo considera que, aunque la participación ciudadana sea una herramienta ideal para los fines antes propuestos, en el caso de los comités ciudadanos de la unidad territorial BJ3 esto no se reflejara en la realidad, debido principalmente a factores tales como las limitaciones propias de los comités ciudadanos, que consideran desde las limitaciones en la forma en la que fueron constituidos hasta su aparente estado de descomposición, así como también a los procesos empleados por autoridades públicas a la hora de construir, implementar y evaluar las políticas públicas en materia de prevención del delito.

En consecuencia, para contrastar esta hipótesis con la realidad la sistematización de este trabajo partirá de un enfoque estructural funcional y se basara en rigurosos argumentos teórico metodológicos, los cuales se expondrán y desarrollaran a lo largo de esta investigación.

Para el desarrollo de este trabajo se han organizado seis apartados que a continuación esbozamos:

El capítulo primero denominado, *La Realidad social y sus elementos constitutivos* tiene como finalidad la construcción de un esquema teórico basado en la teoría

estructural funcionalista y en el cual se argumentara nuestra visión sociológica de la realidad. Para llevar a cabo lo anterior, desarrollaremos los conceptos clave más relevantes de dicha teoría que tienen relación con nuestro objeto de estudio; por lo tanto se definen conceptos como sistema, estructura, rol y status, así como también se desarrollan las tres distinciones analíticas que conforman los aspectos de estructuración de un sistema total de acción social.

En segundo lugar ubicamos la unidad donde se gesta nuestro objeto de estudio en el sistema político. Para explicar dicho sistema político empleamos la herramienta metodológica propuesta por el Dr. González Reyes, la cual consiste en un método formulado con la intención de clasificar los sistemas políticos contemporáneos. Este método clasifica las instituciones de poder y lo hace de la siguiente manera:

- 1.- Orgánicas o formales
- 2.- Informales o factores reales de poder
3. Dogmaticas o Ideológicas
4. De participación directa e indirecta

Tanto los criterios de clasificación, como el desarrollo de los elementos esenciales de todo sistema político se exponen en este capítulo.

En el segundo capítulo, denominado *Participación Ciudadana*, se desarrollan de manera profunda los elementos que conforman dicho concepto. Para ello

realizaremos una división analítica que divide a este concepto en orígenes teóricos, valores democráticos en que se fundamenta, los diferentes tipos de participación que existen y los principales mecanismos de participación ciudadana. También, presentaremos como se desarrolla y expone la discusión contemporánea existente referente a la participación de la ciudadanía en América Latina.

El Capítulo tercero, denominado *Participación ciudadana y Política pública*, tiene como objetivo establecer la relación entre la participación ciudadana y las políticas públicas en materia de seguridad pública. Por tanto, en un primer término desarrollamos el concepto de política pública y detallaremos sus elementos constitutivos, así como su relación con la participación ciudadana. Posteriormente señalamos el eje rector con el cual se piensan las políticas públicas en México, en el periodo 2007-2012, en específico aquellas en relación con la seguridad pública. Para esto, definiremos algunos elementos conceptuales que nos permitirán relacionar a la política pública, la participación ciudadana y el concepto de seguridad pública tanto en su dimensión teórica como institucional.

En el capítulo cuarto denominado; *Participación ciudadana y Política Pública en el Distrito Federal* contextualizamos los conceptos desarrollados en el capítulo anterior en el caso específico del Distrito Federal, contemplando el Programa General de Desarrollo 2007 -2012 como su marco de referencia local, así como también desarrollamos de manera cronológica el papel de la participación ciudadana institucionalizada y su marco normativo que la rige. Para finalizar este

capítulo contextualizamos el estado actual de la seguridad pública en esta entidad y su relación con la participación ciudadana institucionalizada.

En el capítulo quinto denominado; *La Delegación Benito Juárez y sus marcos de acción*, se delimita el espacio físico donde se encuentra nuestro objeto de estudio, por ende se describe la situación política y administrativa de la Delegación Benito Juárez, teniendo en cuenta cuatro ejes básicos, el geográfico, el demográfico, el político y la contextualización en materia de seguridad pública de dicha demarcación. Posteriormente presentamos tres documentos o de marco de acción que nos permitirán entender los fundamentos básicos a considerar para la construcción de las políticas públicas en materia de seguridad pública en la antes citada delegación.

En el capítulo sexto denominado, *Alcances y límites de los comités ciudadanos en el proceso de políticas públicas en materia de prevención del delito*, tiene como objetivo presentar los datos empíricos, que en conjunto con los elementos teóricos anteriormente abordados, nos permitirán analizar el estado de la participación ciudadana institucionalizada en la creación de políticas de prevención del delito en la Unidad Territorial BJU-3 de la Delegación Benito Juárez. Para esto en primera instancia exponemos de manera cronológica la constitución de los comités ciudadanos desde la primera elección en 1999, posteriormente explicaremos las etapas analíticas de las políticas públicas en materia de prevención del delito que se desarrollan en la delegación Benito Juárez, así como las políticas públicas que implementa dicha Delegación en materia de prevención del delito en el periodo

2009-1012. Por último concluimos (basados en los resultados de nuestra investigación empírica), en un análisis donde explicamos el papel que juegan los comités ciudadanos en la construcción de políticas públicas de prevención del delito, destacando con esto los alcances y límites de dichos comités.

Por último, en el apartado, *Conclusiones y vías de futuro*, se mencionaran algunas consideraciones finales relevantes para esta investigación y se propondrán algunas líneas de futuro que podrán orientar el diseño y puesta en ulteriores investigaciones.

En cuanto al lector, solo queda invitarle a que analice y corrobore con los datos e información contenidos en esta investigación, los alcances y límites de los comités ciudadanos en el proceso de políticas públicas en materia de prevención del delito en la BJU-3.

CAPÍTULO I

LA REALIDAD SOCIAL Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

1.- Una visión sociológica de la realidad

Consideramos pertinente, que para efectos prácticos de esta investigación, sea necesario desarrollar los conceptos base de este trabajo, señalar que nuestra orientación teórica parte de un marco estructural-funcional. Estructural debido a que consideramos que la sociedad lejos de ser una masa sin forma es un todo estructurado, es decir un sistema. Además sostenemos que la sociedad mediante diversos mecanismos constriñe en la acción al ser la responsable de generar las condiciones y medios necesarios para llevarla a cabo. Y es funcional porque consideramos que todos los elementos de la sociedad cumplen funciones sociales, aunque hay que tener en claro que estas funciones pueden tener resultados disfuncionales para algunos segmentos de la sociedad.

En las siguientes páginas elaboraremos el marco teórico en el que se fundamentará nuestro estudio. Como toda investigación estructural funcional se parte al observar a la sociedad como un sistema de interacción que trabaja bajo algunos supuestos sistémicos:

1. Los sistemas tienen la característica del orden y de la interdependencia de las partes.

2. Los sistemas tienden hacia un orden que se mantiene por sí mismo o en equilibrio.
3. Los sistemas pueden ser estáticos o verse implicados en un proceso ordenado de cambio.
4. La naturaleza de una parte del sistema influye en la forma que pueden adoptar las otras partes.
5. Los sistemas mantienen fronteras con sus ambientes.
6. La distribución y la integración constituyen dos procesos fundamentales necesarios para el estado de equilibrio de un sistema.
7. Los sistemas tienden hacia el auto mantenimiento, que implica el mantenimiento de fronteras y de las relaciones entre las partes y el todo, el control de las variaciones del entorno, y el control de las tendencias de cambio del sistema desde su interior. (Ritzer, 2002: 122-123)

En este sistema de interacción o sistema total de acción social, existen tres aspectos de estructuración, el sistema de personalidad, el sistema cultural y el sistema social. Estos sistemas son distinciones analíticas no concretas, es decir corresponden con diversos niveles o dimensiones de toda la vida social; “toda entidad concreta se puede abordar desde cada una de estas dimensiones.” (Alexander, 1990: 40) Aunque es necesario tener en cuenta que no debemos olvidar que a pesar de su autonomía analítica, entre estos niveles existe una correspondencia entre ellos.

Para explicar de mejor manera cómo funciona este modelo analítico trisistémico, en los próximos párrafos presentaremos una descripción de cada uno. Cabe señalar que sólo tomaremos en cuenta a los sistemas de cultura y de personalidad

en referencia al sistema social, ya que son los elementos en los cuales se basará el análisis de nuestra investigación y se concentrarán en estos aspectos específicos de estructuración.

2.- Los sistemas de acción social

2.1.- Sistema de Personalidad

Partiendo de lo antes mencionado, como primer aspecto de estructuración, el sistema de personalidad entre otras cosas se refiere principalmente a las necesidades del actor individual. Generalmente se derivan del sistema cultural y el sistema social, sin dejar de lado su autonomía analítica. La personalidad se define como el sistema organizado de la orientación y la motivación de la acción del actor individual (Alexander, 1990: 123).

Para explicar el sistema de personalidad y dejar en claro el papel del actor, es necesario señalar que para la teoría Estructural-Funcional la unidad fundamental es la acción. Talcott Parsons (1991) se refiere a ésta como "acto unidad"; este "acto unidad" es una acción producida por un actor en una situación específica, esta situación se refiere a los elementos materiales en los que se encuentra el actor y que están fuera de su control. Pero al mismo tiempo hay un reconocimiento del actor como agente, el cual tiene propósitos y manifiesta voluntad, basado en un modelo el cual consiste, en esfuerzo, metas, condiciones medios y normas; basados en este modelo se puede decir que un actor que se encuentra en una

situación específica y por tanto se considera que restringe su agencia; inclusive aunque este actor ejerza un tipo de esfuerzo sólo combatirá algunos elementos restrictivos, que se someterían al propósito del actor (medios), quedando otros inalterables los cuales se convierten en las condiciones de la acción.

Por lo tanto los individuos no pueden alcanzar sus metas automáticamente con el simple hecho de esforzarse. Entonces para buscar esta meta el actor debe de estar motivado; Parsons y Shils. (1951) definen a las unidades más relevantes de la motivación de la acción como: disposiciones de necesidad. (Parsons y Shils, 1951: 113); de la cual existen dos aspectos elementales; el aspecto gratificacional de orientación **catética**. Es decir, la significación de la relación entre el actor y su situación la cual impulsa al actor a buscar cierta aprobación y el aspecto orientacional con disposición **cognitiva** las cual puede ser considerada como la definición de los aspectos relevantes de la situación para los intereses del actor; pero estos actos no se llevan a cabo de manera individual ni de manera separada, la situación genera opciones que pueden satisfacer la necesidades de la gratificación, por lo tanto, debe existir una selección ordenada de estas alternativas a este proceso de selección ordenada se le da el nombre de **evaluación** (Parsons, 1951: 8-12).

Ahora, dejemos claro que, cada persecución de metas está guiada por consideraciones normativas. Estas orientaciones normativas son las pautas culturales que debe seguir toda acción, esto implica que los actores interpretan estas pautas durante su proceso de socialización, a través de la experiencia

evolutiva del individuo con la sociedad. Entonces este actor durante su proceso de socialización internaliza estas pautas o modelos culturales los cuales lo orientaran a la hora de tomar una decisión; estos tipos de orientación normativa (valor) se basan en tres modelos ; **modelo de orientación cognitiva**, los cuales ayudan al actor a decidir si la información que recibe es importante, a la hora de asociarse con decisiones motivacionales; **modelo de orientación evaluativa**, que ayuda al actor a la hora de valorar el grado de energía catética que debe emplear en cierta situación; y **el modelo de orientación moral** el cual ayuda al actor a apreciar las consecuencias de sus acciones para la integridad. Basado en estos modelos de orientación motivacional y de valores se puede desarrollar tres tipos básicos de acción: Las **acciones instrumentales** (cognitivas) que buscan investigar y crear, **la acción expresiva** (apreciativa-catética), que es una acción que busca gratificar, que es encaminadora, **y la moral** (evaluativa) que son las acciones que integran al individuo a la colectividad.

El sistema de personalidad es un nivel particular de la vida social, e implica la singularidad de la persona. Pero esta peculiaridad es el producto de un encuentro con la sociedad y su sistema cultural.

2.2.- Sistema cultural

A través de la historia de las Ciencias Sociales, uno de los términos que han resultado ser sumamente complejos al momento de definirlo, es el de cultura; lo anterior debido a las múltiples teorías que han tratado de conceptualizarlo. La

teoría estructural funcional entiende a la cultura considerándola en su relación con los demás sistemas de acción y por ende la define como “un sistema pautado y ordenado de símbolos que son objeto de la orientación de los actores, componentes internalizados del sistema de personalidad, y pautas institucionalizadas del sistema social” (Parsons, 1990) De tal manera, podemos afirmar que un sistema cultural implicaría un conjunto simbólico de normas, ideas, conocimientos y valores compartidos por unos actores.

Por tanto el sistema cultural está interrelacionado con la personalidad, el sistema social y en la interacción entre los actores. Al respecto Ritzer (2002) nos menciona que “en el sistema social, la cultura se encarna en normas y valores, y en el sistema de la personalidad es internalizada por el actor” (Ritzer, 2002: 548)

La diferenciación entre dichos sistemas: sociales, culturales y de personalidad lo podemos ilustrar con el valor simbólico de la “democracia”. La democracia occidental si bien implica un compromiso del sistema cultural de occidente, es un compromiso extremadamente general y difuso que puede ser compartido por sociedades y personalidades que difieren de muchas maneras. En términos de la organización del sistema social se encuentran instituciones específicas con muchos patrones organizativos que intentan producir los mecanismos necesarios para alcanzar la democracia representativa. Varias sociedades latinoamericanas (entre ellas México) actualmente emplean mecanismos específicos en su periodo de transición a la democracia después de prolongados regímenes autoritarios o unipartidistas. Sin embargo en sociedades como la norteamericana y la europea

se puede hablar de una democracia más madura. Lo que tratamos de explicar es que ambas organizaciones de sistema social son coherentes con el más general compromiso cultural de la democracia. Si descendemos al nivel aun más específico de la personalidad surge la misma autonomía relativa de estos sistemas: la "democracia" se puede convertir en una disposición de necesidad para la personalidad de diversas maneras.

En esta investigación se analizarán diferentes aspectos de la realidad social que podrían ser ubicados dentro de un aspecto de estructuración específico: el sistema social.

2.3.- Sistema social

En sentido estructural-funcional un sistema social refiere a una pluralidad de unidades que interactúan entre sí en una situación que tiene, un aspecto físico y sin olvidar que las relaciones de dichas unidades están constreñidas por un sistema cultural compartido y estructurado.

Para ejemplificar lo anterior, Parsons nos señala que un sistema social por excelencia es la sociedad, aunque hay que tener en cuenta que la sociedad es un sistema social empíricamente auto subsistente, debido a que reúne una serie de prerequisites funcionales de una existencia prolongada. En su momento detallaremos a qué nos referimos con prerequisites funcionales; pero antes es

prioritario señalar que aquellos sistemas que no sean autosustentables serán denominados a partir de este momento como sistemas sociales parciales.

Teniendo en cuenta el concepto de sistema social y las dos modalidades que podemos observar de éste en la realidad, procederemos a esbozar dos conceptos fundamentales de la teoría estructural-funcional: estructura y función.

Entendemos a una función como: “un complejo de actividades orientadas hacia la satisfacción de una o varias necesidades del sistema” (Rocher, 1975: 40), y el concepto de estructura social, Merton lo define- como el contexto organizado de relaciones sociales en el cual los miembros de la sociedad o grupo se encuentran vinculados diversamente (Merton, 1980: 195) Según la teoría, la estructura social, comprende todos los elementos del sistema relativamente constantes y estables (colectividades, roles, valores, normas, etc.)

Los dos conceptos anteriores, son medulares para el estudio de todo sistema social en un sentido de Parsoniano, debido a que partiendo de éstos, es posible una serie de prerequisites funcionales. Los sistemas sociales deben:

- Estar estructurados de manera que sean compatibles con otros sistemas.
- Contar con el apoyo de otros sistemas.
- Satisfacer una proporción significativa de las necesidades de los actores.
- Suscitar en sus miembros una participación suficiente.

- Ejercer al menos un cierto control sobre la conducta potencialmente desintegradora.
- Sí surge un conflicto desintegrador, es necesario que lo controle.
- Finalmente, un sistema social requiere un lenguaje para sobrevivir (Parsons, 1951: 21-24)

Se puede apreciar a simple vista en los prerrequisitos funcionales, que Parsons se centra en los grandes sistemas, los cuales están compuestos de diversas unidades interactuantes.

Para esto, es necesario aclarar, que, en un sistema social, podemos observar distintas unidades, el nivel más elemental en un sistema social de acción es el acto, “El acto se convierte, pues, en una unidad en un sistema social, en la medida en que es parte de un proceso de interacción entre su autor y otros actores.” (Parsons, 1951: 19)

En un segundo nivel podemos observar al Estatus-Rol, esta unidad se utiliza para estudios más macroscópicos de los sistemas de acción y refiere a un subsistema organizado de actos. Para usos prácticos de esta investigación, es pertinente presentar el concepto de Estatus-rol tal como lo hiciera Parsons en su obra:

Por una parte, existe el aspecto posicional —aquél en que el actor en cuestión se encuentra «localizado» en el sistema social, en relación con otros actores—.

Esto es lo que puede ser llamado su estatus, que es su lugar en el sistema de relaciones considerado como una estructura, la cual es un sistema pautado de partes. De otro lado, existe el aspecto procesual, que es lo que el actor hace en sus relaciones con otros, considerado en el contexto de su significación funcional para el sistema social. Esto es lo que llamaremos su rol. (Parsons, 1951: 19-20)

En un tercer nivel de un sistema social de acción, la unidad corresponde al actor *per se*. En la teoría estructural funcional un actor es un conjunto compuesto de estatus y roles.

Finalmente en el cuarto nivel de un sistema social la unidad es la colectividad, entendida como una unidad compleja de actores que interactúan estructural y funcionalmente entre sí.

Por lo tanto tomaremos en cuenta el consejo de Parsons cuando se refiere, a que para un estudio estructural-funcional del sistema social, es “en extremo importante poner en claro de cuál de estas cuatro unidades se está hablando cuando una estructura social se descompone en unidades.” (Parsons, 1951: 20).

Hasta este momento hemos explicado y desarrollado, los conceptos base de la Teoría Estructural-Funcional que emplearemos en esta investigación, dejado en claro que nos concentraremos en un aspecto de estructuración en específico, el cual es, el sistema social. También hemos afirmado que un sistema social debe contener una serie de prerequisites para su funcionalidad, se han delimitado los

conceptos de estructura y función, y hemos explicado las diversas unidades de un sistema social y su estructuración en niveles. Todos estos conceptos nos ayudarán a entender el esquema AGIL, herramienta analítica base para entender la estructura y función de cada sistema.

3.- El sistema AGIL

El sistema AGIL, está basado en el concepto de función, que como ya definimos refiere a las actividades destinadas a cumplir con una necesidad del sistema. Talcott Parsons consideraba que existen cuatro imperativos funcionales, los cuales refieren a las funciones vitales necesarias que debe poseer todo sistema para su mantenimiento y persistencia, estos son: (A) adaptación, (G) capacidad para alcanzar metas, (I) integración, y (L) latencia o mantenimiento de patrones (AGIL). Diferentes autores han interpretado este esquema de vital importancia para el entendimiento esquemático de un sistema, en este trabajo mencionaremos a los sociólogos George Ritzer y Maurice Duverger (2002 y 1983).

En primera instancia Duverger desarrolla el concepto de imperativos funcionales y nos dice sobre ellos que:

“En primer lugar, todo sistema debe adaptarse al medio ambiente, es decir, a los sistemas que le son exteriores. En segundo lugar, el sistema debe perseguir fines que le son propios: es decir, definir y movilizar los recursos y las energías necesarias para alcanzarlos. En tercer lugar, todo sistema debe

asegurar la integración de sus miembros, para mantener en estado de coherencia y solidaridad. Por último, en cuarto lugar, todo sistema debe mantener una motivación de sus miembros con respecto de sus fines, es decir una adhesión a sus normas y valores” (Duverger, 1983: 287)

Para contextualizar lo anterior, Ritzer (2002) nos dice que el sistema AGIL está compuesto por:

1. (A) Adaptación: todo sistema debe satisfacer las exigencias situacionales externas. Debe adaptarse a su entorno y adaptar el entorno a sus necesidades.
2. (G) Capacidad para alcanzar metas: todo sistema debe definir y alcanzar sus metas primordiales.
3. (I) integración: todo sistema debe regular la interrelación entre sus partes constituyentes. Debe controlar también la relación entre los otros tres imperativos funcionales (A, G, L).
4. (L) Latencia; mantenimiento de patrones: todo sistema debe proporcionar, mantener y renovar la motivación de [os individuos y las pautas culturales que crean y mantienen la motivación. (Ritzer, 2002: 118-119)

Basado en este esquema de imperativos funcionales (AGIL). Parsons distingue cuatro estructuras o subsistemas de la sociedad a partir de las funciones que cumplen.

La función que se refiere a la **Adaptación** vendría siendo el subsistema económico al ser el encargado de generar las condiciones necesarias del entorno

para lograr una adaptación; esto lo puede hacer mediante el trabajo, la producción y la distribución. La función que se refiere a la **Capacidad de alcanzar metas** sería el de la política o sistema político al ser el responsable de plantear objetivos que responden a intereses societales y el ser encargado de la movilización de los actores y recursos para que se lleven a cabo estos fines. La función de la **Latencia** se referiría al sistema fiduciario entendido como aquellas instituciones encargadas de transmitir las normas y los valores (cultura) así como de contribuir en el proceso de internalización en los actores; aquí se encuentran instituciones tales como la escuela y la familia. Por último, se encuentra la función de la **Integración** la cual le corresponde al sistema normativo (comunidad societal), el cual se ocupa de coordinar los diferentes componentes de la sociedad (aquí se encuentra por ejemplo el derecho).

Por último, es necesario señalar que para el interés inmediato de esta investigación es preciso destacar la orientación de la cual partiremos para el análisis del sistema político, es decir, en un principio haremos un acercamiento al concepto de una manera global, partiendo de lo más general, teniendo como punto de partida al sistema político visto como un subsistema que forma parte de la sociedad y que su función radica en la capacidad de alcanzar metas, teniendo como referencia el esquema AGIL; después seguiremos con una descripción mas a detalle de los elementos que conforman este sistema, hasta llegar a identificar la función de cada uno de estos elementos, para finalmente concluir en la identificación de las estructuras y funciones mínimas que debe presentar cualquier sistema político.

4.- El sistema político

El concepto de sistema político, si bien es analizado bajo distintas ramas de la sociología, es en la sociología política donde se estudia con mayor detenimiento. Como se mencionó anteriormente Duverger señala, que antes de definir al sistema político, hay que tomar en consideración las dos distintas concepciones dentro de la sociología política que lo definen basándose en lo que cada tradición toma en cuenta como el objeto fundamental de estudio de la sociología política. Una de las tradiciones, considera que esta rama de la sociología refiere al estudio del Estado y la otra afirma que es más bien el estudio del poder.

En esta investigación coincidimos con algunos sociólogos, al afirmar que es la segunda tradición (aquella que refiere al poder) la acertada sobre el objeto básico del estudio de la sociología política.

Por tanto, esta tradición afirma que el sistema político sería definido en un primer acercamiento como cualquier conjunto constante de interacción entre actores que impliquen, en medida significativa, relaciones de poder, de gobierno o de autoridad o en términos de un análisis estructural-funcional, como un conjunto de instituciones interactuantes de poder.

Pero antes de considerar el término antes señalado nos debemos preguntar ¿Qué es una institución? Y no menos importante ¿Qué es el poder? Para responder la primera pregunta podemos auxiliarnos de dos visiones, una jurídica y otra

sociológica. La visión jurídica nos indica que una institución es todo aquel orden de personas, cosas o hechos regulados por normas estables, de conformidad con las cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo” (Enciclopedia Jurídica Omeba,2002: 569) Para la visión sociológica, una institución es “un complejo de integraciones (o de relaciones de status) de rol institucionalizadas que tiene significación estructural en el sistema social en cuestión” (Parsons, 1951: 28) Por tanto para la presente investigación entendemos a una institución como aquel orden complejo de integraciones de rol o relaciones de status institucionalizados que tienen significación estructural con un sistema de acción social específico.

La mejor manera de responder a nuestra segunda pregunta, es partir de una de las primeras concepciones sobre el poder, elaborada en 1651 por Thomas Hobbes, la cual nos dice que el poder puede ser considerado como los “medios presentes para obtener algún bien manifiesto o futuro. Puede ser original o instrumental” (Hobbes, 2006: 69) Para Hobbes, el poder original era producto de las cualidades humanas naturales tales como la belleza, la fuerza, la templanza, etc. Y el poder instrumental estaba relacionado con “aquellos poderes que se adquieren mediante los antedichos o por la fortuna” (Hobbes, 2006: 69) En otras palabras, se refería al poder producto no de cualidades naturales, sino más causa de productos sociales, tales como el dinero, los amigos, etc.

Sin embargo, si bien el concepto anterior es acertado como punto de inicio para entender al poder, en la actualidad esa concepción ha quedado rebasada, debido a que toda construcción conceptual se modifica a través de los años.

Tomando en cuenta lo anterior, Max Weber (2008) señala en su obra *Economía y Sociedad* que “El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada” (Weber, 2008: 43) Con lo anterior, aparentemente Weber apoya lo dicho por Hobbes ya que nos da a entender que el poder puede ser causa de todo producto social y natural, pero posteriormente en la obra antes citada nos ofrece una innovación a la concepción del poder, indicando que el “poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. (Weber, 2008: 43)

Por otro lado Duverger (1980) nos señala que al hablar de poder, debemos tener en claro la diferencia entre poderío material y el poder. Por poderío material se entiende a la capacidad de coaccionar por medio de alguna cualidad (fuerza física, económica, material, etc.) Por otro lado el poder, además de estar basado en la coerción material, también se sustenta el sistema cultural, sobre esto Duverger nos señala “el poder no es un simple hecho material...; está vinculado íntimamente a las ideas, creencias y representaciones colectivas. Lo que los

hombres piensan del poder es uno de los fundamentos esenciales del mismo”
(Duverger, 1980: 15)

Ahora bien, a partir de lo anterior, en esta investigación se entenderá al poder como la cualidad inherente o social poseída por un agente, la cual posibilita la imposición de una voluntad dentro de un sistema de acción social.

A partir de los términos anteriores, un concepto más complejo sobre sistema político, que describe de manera general los elementos estructurales y funcionales que lo constituyen, considera los siguientes elementos:

“En primer lugar, lo integran los elementos institucionales(a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas.” (Alcántara, 1995: 56)

Cabe destacar que se pone el acento en las instituciones de poder y sus manifestaciones dentro del sistema político, lo cual nos servirá de guía para poder

describirlas en una primera instancia y posteriormente, mediante un método, poder clasificar los diferentes sistemas políticos que se encuentran en la realidad social.

Para lograr dicho objetivo, en un primer nivel nos valdremos de una herramienta metodológica propuesta por el Dr. Gonzalo Reyes Salas en su obra “Sistemas Políticos Contemporáneos”, en concreto nos referimos a un método formulado con la intención de clasificar los sistemas políticos contemporáneos. Para tal fin Reyes nos menciona que debemos tener en claro algunos conceptos vitales antes de iniciar con las dos etapas de las que está compuesto.

El primer concepto es el de institución de poder, el cual refiere a “todo órgano, norma o principio que permite ordenar políticamente a la sociedad” (Reyes, 2000: 92) El segundo concepto es el de sistema político, el cual definimos al principio del apartado.

Teniendo en cuenta estos dos conceptos, el método propuesto por Reyes nos exige en una primera etapa, clasificar a las instituciones de poder de la siguiente manera:

1. Orgánicas o formales.
2. Informales o factores reales de poder
3. Dogmáticas o ideológicas
4. De participación directa o indirecta.

Dicho lo anterior, la segunda etapa del método consiste en clasificar las instituciones de poder con la finalidad de categorizar a los sistemas políticos contemporáneos. Existen cinco criterios de clasificación que desarrollaremos a continuación.

4.1.- Primer criterio. Las instituciones formales de poder.

Según las clasificaciones de poder, en un primer criterio tenemos a las instituciones orgánicas o formales de poder, que se pueden expresar en sistemas políticos presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales o híbridos; enseguida una breve explicación de cada uno.

4.1.1.- Sistema político presidencial.

Como hemos comentado antes, el sistema político presidencial está compuesto por instituciones formales de poder, en este sistema político existe la separación de poderes, esto quiere decir que, el titular del ejecutivo es hasta cierto punto independiente de los otros dos poderes (legislativo y judicial). Maurice Duverger (1970) afirma que "el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes, la elección del Presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquel, y porque todos ellos son responsables políticamente ante el parlamento" (Duverger, 1970: 323) estos son parte de un conjunto de principios esenciales de las cuales parten las

características de los sistemas presidenciales; para dar una descripción más certera y desarrollada del sistema presidencial, nos referiremos a las principales características de este sistema político según Jorge Carpizo (2002):

1. El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
2. El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
3. El Presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
5. Ni el Presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del Congreso.
6. El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
7. El Presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura (Carpizo, 2002: 13-14).

4.1.2.- Sistema político parlamentario.

Este sistema es un sistema político determinado por instituciones formales de poder, en el que existe el principio de la confusión de poderes; es decir, el titular del ejecutivo tiene una dependencia relativa de los órganos legislativos. Los

principios más elementales que caracterizan a los sistemas parlamentarios son ; los miembros del Poder Ejecutivo son también miembros de Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo, en el gabinete existe un primer ministro el cual tiene supremacía, el gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria, existe entre parlamento y gobierno un control mutuo.

4.1.3.- Sistema político semipresidencial o híbrido.

El sistema semipresidencial consiste en que un Presidente elegido por sufragio universal coexiste con un Primer Ministro y un gabinete responsable ante la Asamblea Legislativa. En términos de Giovanni Sartori a este modelo se le denomina poder compartido: “el Presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo. (Sartori, 1994: 116).

Para Isaac Torres (2009), “en este sistema conviven de forma simultánea el sistema presidencialista y el sistema parlamentarista” (Torres, 2009: 2). Sin embargo, estos dos sistemas son difíciles de fusionar debido a sus grandes diferencias, por ello en algunos casos sólo se puede operar de acuerdo al funcionamiento de un sistema presidencialista y en otros casos según el funcionamiento del sistema parlamentarista, o puede también producir una división de poderes en el ejecutivo de forma tal, que el Presidente y el Primer ministro

gocen de amplias capacidades en esferas concretas. Estas son las principales características de este sistema semipresidencial según Gonzalo Reyes (2000):

1. Estructura de autoridad dual (diarquía entre un jefe de Estado o Presidente y un jefe de gobierno o Primer Ministro).
2. Elección directa y popular del Presidente.
3. El Presidente conserva importantes facultades que le permiten un control político comparable al del sistema presidencial.
4. El Primer Ministro o jefe de gobierno tiene responsabilidad directa y está controlado por el Parlamento.
5. Oscilación entre la preponderancia de aspectos del sistema presidencial y el sistema parlamentario, de acuerdo con la voluntad electoral.
6. Existe una gran colaboración entre los órganos legislativos y ejecutivo (Reyes, 2000: 99).

4.2.- Segundo criterio. Las instituciones informales de poder o grupos de presión.

Por grupos de presión entendemos a un conjunto de individuos que poseen en común ciertas características, necesidades o anhelos; también se les puede clasificar como grupo de interés político ya que este grupo, consciente de su situación y teniendo varias posibilidades de acción, elige integrarse en la realidad política como grupo de acción.

Antes de continuar, es necesario aclarar que estos grupos de presión se les considera como instituciones informales de poder ya que no buscan el ejercicio directo del poder, sino el ejercicio indirecto del mismo, por medio de la representación de una estructura o institución formal de poder; esta es una de las primordiales distinciones que tienen estos grupos en comparación de un partido político.

En este sentido, estos grupos de presión tienen como propósito principal influir en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales, por lo tanto constituyen el poder real detrás del poder formal, según Maurice Duverger, "los grupos de presión actúan sobre el poder pero desde el exterior..." (Duverger, 1958: 738)

A partir de lo anterior, radica la importancia y necesidad de estos grupos en un sistema político, según Raúl Cardiel (1987), "la complejidad de intereses sociales justifica la presencia de los grupos de presión, pues los partidos políticos y las asociaciones institucionalizadas no alcanzan a reflejar su multiplicidad" (Cardiel, 1987:181-182). Dentro de las funciones de un grupo de presión se encuentran desde servir como unión entre la sociedad en general y el gobierno, a modo de que se pueda suministrar información más completa y precisa de una situación, como también, cumplir el servicio de canalizar y racionalizar aspiraciones y movimientos que a falta de las mismas, podrían tomar una forma desordenada y violenta.

La importancia de este criterio de clasificación radica en la dependencia del sistema político hacia estos grupos de presión, ya que ningún sistema político puede ser totalmente independiente de estos grupos y de ahí la necesidad de mantener una comunicación que ayude a controlar todos los factores de poder que lo conforman.

Dentro de este criterio de clasificación y basados en el interés de nuestra presente investigación, ubicamos a la ciudadanía; como "los habitantes de la ciudad que, más allá de la residencia territorial, refiere a una entidad política autónoma, con gobierno y capacidad deliberativa en todos los asuntos de interés público" (Estrella, 2004: 4).

Esta definición de ciudadanía no aparece, entonces, contrapuesta al Estado o con una naturaleza completamente diversa, sino que es vista como un espacio de organización. Es decir, de institucionalización análoga al Estado. En este sentido, la ciudadanía puede comprender un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales y estas organizaciones pueden ser agrupadas de acuerdo con sus fines. Por lo tanto estas organizaciones que se originan de la ciudadanía pueden verse como complementarias a las instituciones de Estado.

4.3.- Tercer criterio. Las instituciones dogmáticas de poder.

La institución dogmática o ideológica es todo principio, valor o creencia social que permite construir un orden de cosas y constituye un conjunto de ideas no

cuestionables sobre la sociedad. Esta ideología es importante para los sistemas políticos, ya que a partir de éstas se puede llegar a una clasificación de éstos.

Entre estas ideologías encontramos a la corriente liberal, neoliberal, bienestar social, socialista y social democracia que dan forma a los siguientes sistemas políticos de los cuales desarrollaremos una breve descripción.

4.3.1.- Sistema político liberal.

El liberalismo es una doctrina ideológica de la cual tiene como punto de partida el supuesto del derecho natural en el cual los hombres nacen libres y semejantes y así deben permanecer a lo largo de su vida. En términos de Norberto Bobbio (2006) por liberalismo se entiende “una determinada concepción de Estado, concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados y como tal se contrapone al Estado absoluto como también al Estado social.” (Bobbio, 2006: 7). Con esto afirma que el liberalismo es una doctrina de Estado limitado tanto en su estructura de poderes como en sus funciones, regida por sus tres dimensiones, las cuales son; el liberalismo filosófico, el liberalismo político y el liberalismo económico.

Liberalismo filosófico: Exalta la razón humana hasta constituir la en árbitro supremo de la verdad y la moral. El Racionalismo es la fuente primaria de sus ideas filosóficas. En tal caso, la razón humana es el único fundamento de la libertad y de la moral. Por eso, no hay más verdad que la que ella conoce por sí misma; no hay más moralidad que la que cada una se dicta. Por lo mismo, la razón es la única

legisladora también para la sociedad. A partir de estas ideas la igualdad se transforma en bandera de lucha política concibiéndola a partir del hombre en sociedad. En este plano, igualdad significa reconocimiento mutuo, reciprocidad. Es poder ser lo que uno es y, por lo tanto, coincide con la libertad.

Liberalismo económico: Esta doctrina es una reacción en contra del riguroso modelo mercantil; alude el respeto a la propiedad privada y reserva al Estado la función de vigía para que nadie atente contra la libertad de los demás y pueda darse el juego espontáneo de las libertades individuales. La misión básica del Estado, en tanto, se remite a defender y proteger la propiedad privada. Solo podrá intervenir como recaudador de impuestos subordinado a las necesidades de los gastos públicos.

Liberalismo político: El liberalismo político tiene como idea principal a la población, ya que a partir de ésta surge la naturaleza de todo derecho y autoridad. Esto supone aceptar la afirmación del pacto social de Hobbes o el contrato social de Rousseau, en lo referente al origen de la sociedad.

La base de la sociedad política, entonces, es la del contrato o pacto, hecho que supone la existencia de una comunidad ético-política en la que cada individuo obedece, no a una voluntad extraña, ya no a algo sobrenatural o a algún despotismo, sino a una voluntad general que reconoce como propia. Y este contrato surge como necesidad natural, en tanto los individuos no se sientan capaces de vencer las fuerzas que se oponen a su conservación.

Este pacto, no choca o se contradice con la libertad de cada cual, al contrario, ésta se asegura y se afianza con el aval de todos los demás. Porque la cláusula fundamental de este pacto, si bien, radica en la enajenación total de los derechos de cada asociado, a favor de la comunidad, a cambio, cada contrayente recibe la nueva cualidad de miembro o parte indivisible del todo, naciendo así un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros cuantos votos tiene la comunidad. Con ello, el individuo no pierde su libertad política ni su libertad individual, porque uniéndose con todos, no obedece más que a si mismo permaneciendo, por tanto, libre como antes.

4.3.2.- Sistema de bienestar social.

La crisis del sistema liberal para el funcionamiento del capitalismo ayudó a la creación de un Estado Benefactor, un Estado que permitiese las libertades individuales, pero con la intervención estatal en la regulación económica.

Podemos resumir en tres las características principales del Estado Benefactor.

- La intervención directa e indirecta del Estado en la economía como un medio para enfrentar las crisis del capitalismo, causadas por los excesos de ganancia en la inversión privada. Se acepta, con esto, que el juego del libre mercado, por sí solo, puede conducir a catástrofes.
- La implementación de una serie de programas sociales legales encaminados a paliar los grandes problemas económicos y sociales de la

población trabajadora, pero al mismo tiempo para mantener y fortalecer la mano de obra que necesita la producción, aumentando la demanda de productos.

- Un sistema de representación de intereses que se expresa sobre todo en un sistema competitivo de partidos, los cuales avanzan o retroceden en posiciones de poder dentro del Estado, tanto mediante la presión política como por la democracia electoral representativa.

4.3.3.- Sistema político neoliberal.

El neoliberalismo es un sistema político diseñado para operar paralelamente al proceso de la globalización económica. Su base ideológica consiste en un programa de reformas económicas, para que los diversos gobiernos se adapten a la dinámica del mundo globalizado. El neoliberalismo hace una crítica constante al llamado Estado benefactor ya que éste llevó a los extremos su reglamentación y su participación en la economía, haciéndolo inestable, teniendo como consecuencia una crisis en sus vertientes no solo económica, sino también administrativas y políticas; dentro de las consecuencias de esta crisis destacan; la inflación, desempleo, aparición de economía informal, decadencia de seguridad social e ineficiencia a la hora de administrar los sistemas de asistencia social, tales como, la educación, salud, la vivienda, etc. teniendo como resultado una crisis política severa.

En términos de René Villareal (1993) el objetivo de los sistemas políticos neoliberales “es caminar hacia una sociedad desregulada y hacia un Estado mínimo” (Villareal, 1993:130); a través de algunas características y funciones de las cuales destacan las siguientes; el adelgazamiento del Estado, la privatización de las empresas y los servicios públicos, la liberación de los mercados, especialmente el mercado externo, la eliminación de las políticas sociales, la privatización de la seguridad social, el incremento de la recaudación tributaria mediante impuestos indirectos, la reforma del mercado laboral y del sistema educativo.

4.3.4.- Sistema político socialista.

Las premisas teóricas e históricas del socialismo como ideología política, parten desde dos dimensiones, las cuales se conocen como socialismo utópico y socialismo científico.

El socialismo utópico representado y desarrollado especialmente por Saint- Simón y Robert Owen, promulgaban - entre otras cosas- que los trabajadores participarán de una manera más efectiva en la riqueza que ellos mismos generaban, pero nunca pensaban en una opción seria del sistema económico, por lo que todos los intentos del socialismo utópico fracasaron.

Por otra parte está el socialismo científico o marxismo. Para el marxismo, son los eventos materiales y no la acción de los sujetos las que establecen los hechos

históricos. En tal sentido, distingue entre infraestructura (la economía) y superestructura (la organización del Estado, los aspectos políticos, jurídicos, ideológicos, el pensamiento filosófico, las creencias etc.). Entonces entre la infraestructura y la estructura existe una relación dialéctica. La infraestructura económica crea las plataformas de la historia por lo tanto genera determinadas relaciones de producción; de las cuales existen diversificaciones que a su vez provocan cambios en la superestructura, de manera que cada instancia ejerce una peculiar influencia sobre la otra. A largo plazo, sin embargo, el papel concluyente corresponderá a la infraestructura. En este sentido el socialismo científico concibe al sistema político como resultado de una lucha permanente entre dominantes y dominados, pero para que realmente se dé una lucha de clases tiene que haber una conciencia de clase por parte de los sujetos.

El sistema político ideal para el marxismo es la dictadura del proletariado en vez de la democracia.

4.3.1.- Sistema político social demócrata.

El socialismo democrático o socialdemocracia es una doctrina de tendencia socialista, que tiene como esquema teórico-ideológico al marxismo. Se presenta como una alternativa teórica-práctica, es decir, que para los simpatizantes de esta doctrina la transición de la sociedad capitalista al socialismo se pretende a través de medios pasivos paulatinos dentro del mismo sistema y no por medio de

cambios bruscos y violentos como una revolución con la intención de destruir el modo de producción que impera (capitalismo).

Entonces, la doctrina socialdemócrata, encabezada inicialmente por partidos políticos con cierto interés hacia los trabajadores, participa en el juego de poder de la democracia liberal. Así, tanto el modelo parlamentarista como los procesos electorales se presentan como las principales herramientas de esta ideología.

4.4.- Cuarto criterio. Las instituciones de participación política indirecta.

En este cuarto criterio, nos valdremos de las instituciones de participación política como medio para clasificar a los sistemas políticos contemporáneos. Para esto, debemos entender que una institución de participación política es “toda norma, órgano o principio que permite al individuo intervenir en la organización y en el funcionamiento de los órganos de poder y en el proceso de toma de decisiones políticas.” (Reyes, 2000: 126) Un sistema político puede tener dos tipos de estas instituciones de participación los directos y los indirectos.

Para usos prácticos en este criterio nos centraremos en las instituciones de participación indirecta y en un quinto criterio abordaremos con mayor detenimiento las instituciones de participación directa.

Partiremos considerando que la participación política indirecta refiere a prácticas que un grupo de agentes humanos lleva a cabo, cuando por medio de algún tipo

de representante plantean necesidades políticas ante autoridades de cualquier tipo. Una de manifestación de este tipo de prácticas, podemos observarla en los partidos políticos, debido a que estos “son los órganos que sirven de medios para la expresión política ciudadana” (Reyes, 2000: 127).

Antes de continuar, consideramos pertinente definir lo que es un partido político y para esto tomaremos dos concepciones fundamentales.

El termino amplio de partido refiere a “un grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada.” (Cárdenas, 2000: 512)

El término partido político en su concepción restringida, lo define como “una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales” (Cárdenas, 2000: 512)

Una concepción más propia de una postura estructural funcional nos la proporciona Duverger cuando define al partido político como “una comunidad de estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad” (Duverger, 1987: 15)

Un elemento a considerar es que los partidos políticos, generalmente presentan las siguientes características:

- Una jerarquía de sus integrantes, definida normalmente en sus reglas internas y estatutos.
- Ideología
- Un programa de acción para gobernar

Finalmente, a un partido político se le debe considerar como una unidad de interacción dentro de un sistema de partidos, el cual podemos considerar como el conjunto de partidos políticos que interactúan entre sí en una situación específica y los elementos ambientales y estructurales que lo definen.

En esta misma lógica, Sartori (1992) define al sistema político como "el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos." (Sartori, 1992: 69)

Por tanto, un sistema de partidos políticos puede ser clasificado desde diferentes perspectivas. Maurice Duverger distingue entre sistemas de partido único, bipartidista y multipartidista. Otra clasificación realizada por Sartori, considera la naturaleza dinámica "es decir, la posibilidad que un sistema político se transforme en otro." (Cárdenas, 2000: 514) como eje central para entenderlos. Esta tipología plantea la siguiente lista de sistemas: de partido único, de partido hegemónico,

partido predominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomismo. Finalmente Reyes, considera la siguiente clasificación:

En un principio, se clasifican los sistemas políticos, en dos grupos principales y cuatro subsistemas Dicha clasificación queda de la siguiente forma:

1. Sistemas políticos competitivos de partidos
 - a. Sistemas bipartidistas
 - b. Sistemas multipartidistas
2. Sistemas políticos no competitivos de partidos
 - a. Sistemas de partido único socialista
 - b. Sistemas de partido único conservador.

4.5.- Quinto criterio. Las instituciones de participación política directa.

En este criterio realizaremos una pequeña descripción de las instituciones de política directa, así como la relación y ubicación de la participación ciudadana dentro de las características de este apartado.

Entendemos a una institución de participación política directa como “un instrumento político y jurídico que permite al ciudadano expresar su voluntad política e intervenir de manera personal, actualizada y sin intermediarios, en la mecánica de acciones y decisiones gubernamentales” (Reyes, 2000: 112). Por tanto este tipo de participación política está compuesta por un conjunto de

instrumentos que sirven como mecanismos para que los integrantes de una entidad, participen de manera directa en torno a los asuntos públicos; esto es visto, como la repartición de responsabilidades, entre un gobierno y el pueblo, en lo que se refiere a una decisión política.

Sin embargo, debemos de tener en cuenta que si bien la definición de Reyes es acertada, en la actualidad se ha vuelto incompleta debido a las constantes innovaciones que las instituciones de participación directa han tenido. Una de estas innovaciones es la creación de órganos de representación ciudadana, sujetos a designación popular e ideados con la facultad de llevar a cabo todos los instrumentos de participación ciudadana.

Tomando en cuenta lo anterior y para fines prácticos de nuestra investigación, consideraremos a una institución de participación política directa como una forma de participación ciudadana, que tiene como características “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminados a influir en las acciones tomadas por sus gobernantes” (Merino, 2001: 30), es decir, una participación ciudadana la cual esté regida por ordenamientos legales y normativos, aprobados por los poderes jurídicos del Estado, que señalan las formas de involucramiento de la sociedad local en las tareas de gobierno.

Existen múltiples formas por medio de las cuales la ciudadanía se puede involucrar en la toma de decisiones, nos referimos a los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana.

Los instrumentos de participación ciudadana son mecanismos de apoyo de las autoridades que gobiernan, dentro de los cuales destacan, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular entre otros.¹

Plebiscito: “Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (Arteaga, 1999: 90); entonces el plebiscito es una consulta formal que hacen las autoridades de gobierno sobre cualquier tipo de decisión política no necesariamente legislativa.

Referéndum: “Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa” (Berlín, 1997: 819).

La diferencia entre plebiscito y Referéndum es que este último se refiere precisamente a un acto legislativo, mientras que el plebiscito se refiere a cualquier acto o decisión política.

¹ En América Latina estos son los instrumentos más mencionados dentro de las constituciones de cada Estado, sin embargo dentro la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, por ejemplo, podemos encontrar otros más como Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de cuentas, Difusión Pública, Audiencia Pública y Asamblea Ciudadana.

Iniciativa popular: “Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”. (Berlín, 1997: 503).

Entonces la iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

4.5.1.- Órganos de representación ciudadana.

Los órganos de representación ciudadana son aquellos mecanismos institucionales que permiten una mejor y más eficiente comunicación entre el Gobierno del Distrito Federal (en todos sus niveles) y los gobernados (ciudadanos). Existen dos principales manifestaciones de estos órganos institucionales:

Comité Ciudadano: Por comité ciudadano se entiende a aquel órgano de representación ciudadana de una zona territorial específica, que tiene como función principal el “representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la unidad territorial, así como conocer integrar, analizar y promover las soluciones

a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad Territorial” (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2004: 25) con lo anterior entendemos que dicho órgano tiene como principal papel el relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de una zona específica.

Consejo ciudadano: Por consejo ciudadano entendemos a la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades. Por ende un consejo ciudadano es el órgano institucional que tiene como función el servir de unión entre la ciudadanía representada por los comités ciudadanos y las autoridades gubernamentales de una demarcación territorial dada.

5.- Sistema político: Elementos que le constituyen de rango mayor

Retomando nuestro concepto de sistema político, podemos observar que si bien los elementos básicos que le constituyen son las instituciones interactuantes de poder, en la sociedad tienden éstas a configurarse en sistemas estructurados de interacción de mayor rango. Dichos sistemas componen al sistema político y son el régimen político, los actores institucionalizados y las normas y valores interiorizados en las diferentes unidades interactuantes del sistema político en relación a la actividad política. En el presente apartado, se desarrollará de manera somera al régimen político, con la finalidad de exponer la relación que éste tiene

con el término de sistema político, posteriormente en otro capítulo se abordaran los elementos restantes.

Como una primera aproximación, es importante señalar que en la sociología política siempre han existido posiciones encontradas respecto a los conceptos de sistema político y régimen político; algunos sociólogos consideran que estos conceptos son sinónimos, otros sugieren que dichos conceptos son diferentes, debido a que ambos explican segmentos diferentes de la realidad política, y por tanto no tienen relación alguna, y finalmente existen aquellos que toman en cuenta al régimen político como uno de los elementos que constituyen al sistema político.

La aparente discusión sobre estos conceptos es producto del origen conceptual de ambos. Por una parte al régimen político se le asocia con la corriente francesa de la sociología política y al sistema político se le considera como una construcción teórica de la escuela norteamericana. En la presente investigación consideramos que el régimen político lejos de ser sinónimo de sistema político o estar completamente separado de éste, se debe considerar como un elemento que le constituye.

Con la finalidad de entender lo anterior, partamos definiendo al régimen político, en primera instancia nos apoyaremos en un concepto general propuesto por Guillermo O'Donnell (2007) el cual se refiere a él como: "el conjunto de pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los hombres

admitidos y excluidos de tal acceso, y los recursos y estrategias que pueden emplear para lograr los mismos” (O’Donnell, 2007: 36). Podemos identificar que el autor en una primera pretensión habla de pautas formales e informales, las cuales nosotros identificamos como los mecanismos e instituciones encargados de la regulación en la lucha del poder y a un orden normativo e ideológico en específico que las rige, y que éstas pueden encontrarse de manera declarada u oculta, pero ambas con el mismo propósito. Y en una segunda instancia identificamos cuales son los y características necesarias para llevar a cabo el ejercicio del poder.

En un sentido más claro del concepto de régimen político se puede definir en términos de Lucio Levi (1989), como:

“el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones, las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último” (Levi, 1989: 1362)

Dentro de las instituciones que conforman un régimen político se encuentran aquellas encargadas en regular la lucha del poder dentro de las cuales, según A. Vargas destacan “el sistema de partidos, el sistema de mediación entre sociedad y

Estado; el sistema de toma de decisiones que, en términos prácticos, estaría comprendido por el sistema electoral, donde se expresa la cultura política y su derivado más importante, el sistema de administración pública donde se lleva a cabo la gestión estatal” (Vargas, 1998: 161 - 162).

Podemos indicar que el régimen político en una primera instancia se refiere a un conjunto de elementos donde destacarían los partidos políticos, grupos de presión y grupos de interés, como mediadores entre la sociedad y el Estado, también por un sistema electoral y la administración pública, los cuales en conjunto ayudan a regular la lucha por el poder y el ejercicio del éste; y en segunda instancia se refiere a un orden normativo donde por medio de sus reglas va a determinar la interacción de los demás elementos.

Por otra parte, M. Duverger (1970) define al régimen político como: “un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento de poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación” (Duverger,1970: 87). Entonces el régimen político es, en suma, el conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que asisten para la formación de un gobierno en específico, en un periodo y país determinado; en otras palabras es la aplicación formal de elementos institucionales que conforman el poder político, y que son reguladas por sus normas que determinan la interacción entre ellos con la sociedad.

Otro elemento esencial de un régimen político es el de la legitimidad, ya que ésta es una de las maneras en que se les pueden clasificar, debido a que en los regímenes políticos existen diversas combinaciones; de una manera conceptual. En otra vertiente P. Lucas Verdu (1967) entiende al régimen político como: “la configuración del Estado y la sociedad, conforme a una ideología política y a una estructuración social correspondiente” (Verdu, 1967: 67). Según este autor dependiendo de la ideología política y la estructuración de la sociedad va a ser la forma y el papel que va a desempeñar el Estado; por lo tanto en los diversos regímenes políticos se pueden encontrar múltiples configuraciones de las cuales va a depender su legitimidad, entonces estas configuraciones pueden sentar las bases para la conformación de un régimen democrático o bien las bases de un régimen autoritario.

En las características que presenta un régimen político democrático es donde contextualizamos las condiciones necesarias donde se puede llevar a cabo la participación de la ciudadanía;² siendo ésta el eje central de nuestra investigación, únicamente nos centraremos en la descripción y desarrollo de este tipo particular de régimen.

6.- Régimen Político Democrático

Al abordar y querer desarrollar al régimen político democrático, es necesario indiscutiblemente, hablar de la democracia. Actualmente, cuando se habla de

² En términos prácticos y útiles de la investigación en curso.

democracia, suele referirse prácticamente a dos dimensiones, en una primera instancia la democracia se refiere a un ideal, ya que han sido muchas las formas de pensar el autogobierno del pueblo; y en una segunda parte, se alude a una realidad, es decir a un tipo de régimen político, en el cual los ciudadanos toman parte en las decisiones políticas que en menor o mayor medida les afectan. La intención de este apartado es presentar un concepto que retome las dos dimensiones antes señaladas y nos permita entender a la democracia actual.

El concepto de democracia es objeto de múltiples interpretaciones, lo cual no es difícil de entender si se toma en cuenta que el término ha estado íntimamente relacionado con la historia de la humanidad, en donde sus primeros registros datan de la antigua Grecia. Por tanto, es de entender que a través de tanto tiempo la democracia se haya manifestado de diferentes formas y esto se puede observar en el análisis que nos presenta David Held sobre los *Modelos de la Democracia* (Held, 2001) en donde podemos observar once manifestaciones históricas de ésta.³ Como ya se mencionó, es en su manifestación más actual, la democracia moderna, en donde nos enfocaremos.

Como primer acercamiento, Norberto Bobbio (2003) define a la democracia actual como “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y procesada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 2003: 18). Dentro de ese enfoque podemos observar los

³ David Held identifica los siguientes once modelos de democracia: 1.- Democracia clásica 2.-Republicanismo con sus dos manifestaciones: 3.-Republicanismo desarrollista 4.-Republicanismo protector 5.-Democracia liberal y sus dos manifestaciones: 6.-Democracia protectora 7.- Democracia desarrollista 8.-Democracia directa 9.- Democracia elitista competitiva 10.-Democracia legal 11.-Democracia participativa (Held,2001)

dos elementos que han caracterizado a la democracia desde tiempos remotos y que actualmente siguen presentándose en su corpus: la ciudadanía y la participación de ésta en la toma de decisiones.

Pero, teniendo en mente lo anterior, debemos considerar que la democracia actual no se limita únicamente al principio del “gobierno del pueblo”, el ideal democrático actual busca garantizar la igualdad y las libertades básicas de la humanidad, establecer la solución de desacuerdos a través de un diálogo pacífico, así como posibilitar la renovación política y social sin convulsiones. Es más, podríamos afirmar que “democracia significa el control de la ciudadanía sobre los gobernantes elegidos; igualdad de derechos y libertades; libertad política y libertad de vivir sin pasar necesidades; estado de derecho; y justicia y seguridad, a aunque con distintos grados de énfasis.” (Merino, 2003: 13).

Por tanto, podemos observar que el ideal democrático actual está compuesto por una serie de acciones sociales, normas y valores y roles-estatus que se ejemplifican en las tres dimensiones que conforman a la democracia según Touraine, las cuales son: a) respeto a los derechos fundamentales b) ciudadanía y c) representatividad.

Tomando en cuenta todo lo anterior, actualmente podemos identificar a la democracia contemporánea como resultado de la combinación de dos tipologías democráticas específicas, que en un primer acercamiento parecerían inclusive

antagónicas; nos referimos a la democracia directa y a la democracia representativa.

La democracia directa se refiere a una forma en la cual... “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder” (Sartori, 1997: 346). En esta tipología, el pueblo, reunido en asamblea es el que participa directamente en las aprobaciones legislativas, las cuales deben de ser aprobadas por unanimidad; en otra forma de democracia directa, Sartori distingue a la democracia directa de referéndum, donde esta supone la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos.

En contraste a esta tipología democrática, se aprecian las características de la democracia representativa; Giovanni Sartori define a ésta como una “democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que los gobiernan” (Sartori, 1997:150). En esta modalidad de la democracia, la participación, comienza por la selección de los representantes a través de procesos electorales, y al mismo tiempo esta participación es un instrumento para controlar y regular el poder otorgado a estos representantes políticos, debido a que estos representantes no siempre responden a los intereses de sus electores, si no que sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores personales.

A partir de lo anterior, la representación política en las sociedades modernas debe considerarse dentro de un marco institucional que la regule; tal como lo define Hanna Pitkin; “cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas” (Pitkin, 1967: 225).

En las sociedades modernas, estas instituciones representativas son las que dan vida a la democracia, por tanto, los mecanismos de la democracia directa tales como; el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, tienen que ser contemplados dentro de este marco. En términos institucionales, ambas tipologías democráticas (directa y representativa), son complementarias más que antagónicas, expresando así una forma de democracia semi-directa en la cual, en términos de Maurice Duverger “es una especie de colaboración entre ciudadanos y representantes” (Duverger, 1970: 46).

Tomando en cuenta esto, es claro distinguir, que los dos elementos más esenciales que le dan vida a la democracia moderna, son la participación ciudadana y representación política, en términos de Merino estos dos elementos “forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente” (Merino, 2003: 13). Hemos dado una pequeña y somera explicación a qué nos referimos con representación política, y en lo que concierne a la participación ciudadana le dedicaremos un apartado entero.

Entonces, a partir de todo lo anteriormente desarrollado, la democracia como un tipo de régimen político, en términos generales, se refiere a un tipo de influencia directa de los ciudadanos en la elección de los gobiernos y, por esta vía, incidir en las políticas que los afectan. Pero para que esto se pueda dar, según Robert Dahl (1971) deben de existir ciertas condiciones mínimas, las cuales mencionamos a continuación:

1. El control de las decisiones del gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos.
2. Los funcionarios electos son elegidos en elecciones periódicas y transparentes, en las que la coerción es poco común.
3. Todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios.
4. Todos los adultos gozan del derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno.
5. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de un castigo severo, sobre asuntos políticos definidos ampliamente.
6. Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Estas fuentes existen y están protegidas por la ley.
7. Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes. (Dahl, 1971)

Según el autor, son requisitos fundamentales que deben existir en un régimen político para que se pueda hablar democracia, los cuales tienen como unidad básica los derechos de los ciudadanos para incidir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, a lo que nosotros identificamos como participación ciudadana.

En el siguiente capítulo desarrollaremos éste concepto de participación ciudadana, desde sus orígenes conceptuales hasta la discusión actual a nivel regional del mismo; teniendo siempre como base, éste esquema teórico desarrollado en éste capítulo, el cual nos servirá como guía a la hora de relacionarlo teóricamente con la sociología así como de identificar en qué contexto se gesta éste fenómeno social (la participación ciudadana) a estudiar.

CAPÍTULO II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: APROXIMACIÓN TEÓRICA CONTEMPORÁNEA.

En el presente capítulo se abordará la participación ciudadana desde múltiples niveles. Partiremos desde su origen teórico considerando tres elementos conceptuales básicos: la cultura política, la ciudadanía y la participación. Posteriormente analizaremos a la participación ciudadana considerando sus elementos constitutivos, sus mecanismos y los tipos en cómo se presenta en la realidad social. Por último presentaremos un panorama regional, en específico el caso latinoamericano, que nos servirá como marco y antesala para el estudio que hemos realizado en el caso de México.

Sin más, definamos algunos elementos conceptuales que nos servirán de base para entender a la participación ciudadana.

1.- Elementos conceptuales que ayudan a entender la participación ciudadana: Cultura política, ciudadanía y participación.

Desde el siglo XX, los estudiosos del sistema político consideraron que era necesaria la elaboración de unidades analíticas sobre la conducta humana que permitieran vislumbrar los supuestos esenciales del funcionamiento y de las conductas políticas. En esa lógica, la escuela socio-política norteamericana acuñó el término cultura política, el cual refería a “un enfoque particular sobre la

incidencia de las creencias, referentes simbólicos y actitudes sobre la política”
(Peschard, 1997: 13)

Uno de los pioneros en esta investigación fue el politólogo Gabriel Almond (2009) el cual, después de muchas investigaciones, formuló uno de los conceptos más detallados sobre la cultura política. A grandes rasgos consta de cuatro elementos básicos:

1. La cultura política es el campo de orientaciones subjetivas hacia la política de una determinada población nacional, o bien, de un segmento de ella.
2. La cultura política tiene componentes cognitivos, afectivos y evaluativos (que incluyen conocimientos y creencias sobre la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con ciertos valores políticos).
3. El contenido de la cultura política es el resultado de la socialización infantil, la educación, la exposición a los medios de comunicación y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico.
4. La cultura política afecta la estructura y el desempeño político gubernamental; la constriñe, ciertamente, pero no la determina. Las vinculaciones causales entre cultura y estructura y desempeño van en los dos sentidos. (Almond, 2009: 53)

Entendemos que la cultura política es el sistema pautado de normas y valores que es objeto de orientación subjetiva por parte de los actores para con la política; estas normas y valores son componentes internalizados de los sistemas de acción social. Así también, dicho sistema pautado de normas y valores afecta y es

afectado por los demás elementos del sistema político (régimen político y actores institucionalizados). Como complemento a lo anterior, Jaqueline Peschard (1997) nos ofrece la siguiente definición de cultura política:

La distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales, los propiamente políticos entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella. (Peschard, 1997: 10)

Una vez definido el concepto de cultura política es pertinente preguntarse ¿Y cómo se manifiesta la cultura política en la realidad? Para ofrecer una respuesta satisfactoria, partiremos considerando a Almond y Verba (1970) en su obra *La cultura cívica*, identifican tres modelos posibles de cultura política pura:

1. Cultura política parroquial, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política se identifica con sociedades tradicionales donde no se ha dado una cabal integración nacional;
2. Cultura política súbdito o subordinada, en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y por tanto, solamente se involucran en los productos del sistema (las medidas y políticas del gobierno) y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas; y

3. Cultura política participativa, en la que los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen la capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas.
(Almond,1970)

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, Almond y Verba (1970) proponen que la cultura política en la realidad, está compuesta por una mezcla de las tres culturas políticas puras antes mencionadas.

En este apartado nos interesa ahondar en una configuración específica de cultura política, que manifiesta en mayor medida la cultura participativa, aunque normalmente se encuentra “complementada y equilibrada por la supervivencia de los otros dos tipos de cultura” (Peschard, 1997: 21); nos referimos a la cultura que se presenta en la democracia moderna, la cultura cívica.

De acuerdo a Mellado (2001), entendemos cultura cívica como aquella cultura política que “combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en la política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleva rechazar las decisiones tomadas por la elite política, es decir, a obstaculizar el desempeño gubernamental” (Mellado, 2001: 23).

A nuestro entender, además de la cultura política y el régimen político, existe otro elemento nodal para la construcción y consolidación de la democracia moderna,

nos referimos a la participación en general de diversos actores sociales protagonistas en la esfera pública específicamente desde su condición de ciudadanos.

Para concretar dicha participación de los ciudadanos en el ámbito público, indudablemente tenemos que hacer referencia a la condición de ciudadanía que éstos adquieren para poder participar. Por ciudadanía entendemos tal como lo describe Francisco Noya (1997) al referirse a T.H. Marshall:

“un *status* concedido a todos aquellos que son miembros plenos de la comunidad. Todos aquellos que tienen el *status* son iguales respecto a los derechos y deberes que acompañan al *status*. No hay principios universales que determinen cuáles deben ser esos derechos y deberes, pero las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal con la que se pueden comparar los logros alcanzados y que se convierte en objeto de las aspiraciones»” (Noya, 1997: 269)

Según este autor, se identifican tres dimensiones de ciudadanía que a su vez dependen del status de diferentes esferas sociales, así como de las diferentes características de las instituciones encargadas de proporcionar derechos a los miembros de ese status. En primer lugar se encuentra la ciudadanía civil propia de los derechos necesarios para la libertad individual, tales como, igualdad ante la ley, libertad de expresión, libertad de credo, de pensamiento, etc. En segundo lugar identifica una ciudadanía política propia de los derechos a poder participar

en el ejercicio del poder político, tales como el derecho al sufragio universal, así como poder elegir y ser elegido. Y en tercer lugar la ciudadanía social la cual abarca el amplio abanico de derechos, tales como; la vivienda, la salud, la educación y la seguridad.

Tomando lo anterior y de manera más específica Roberto Mellado, da una definición más concreta de ciudadanía: “la ciudadanía es una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones y del reconocimiento de ella se deriva a favor de los ciudadanos; un conjunto de derechos públicos que son denominados derechos políticos” (Mellado, 2001: 19).

Ahora cabe señalar que es la participación, la que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones. Por ello consideramos pertinente dar una pequeña explicación de dicho término así como los diferentes tipos que existen.

Primero que nada decir el término participación en un sentido político, es un concepto amplio y con múltiples definiciones. En un primer acercamiento Mauricio Merino (2001) la define como “tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una” (Merino, 2001: 9). Este autor da una connotación sociológica al concepto al señalar que el acto de participar siempre se lleva a cabo en una organización con mínimo dos personas; de igual manera menciona que cualquier persona, de cierta manera, siempre participa directa o

indirectamente; pero también aclara que no es posible que la persona participe en todos los asuntos públicos.

En esa lógica y de manera más concreta Socorro Arzaluz (1999) define a la participación como:

“la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esta interacción involucra, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en la interacción. Estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación” (Arzaluz, 1999).

Al respecto Nuria Cunill (1991: 44-50), identifica dentro de la participación de la población, los factores de la sociedad por los cuales ella se organiza indistintamente con la finalidad de tomar parte en los procesos decisorios respecto a determinados asuntos; formando así cuatro diferentes tipos de participación, los cuales son:

- Participación Social: Se refiere a los fenómenos de agrupación donde los individuos se relacionan con organizaciones sociales para la defensa de sus intereses.
- Participación Comunitaria: Este tipo de acción es realizada por los ciudadanos la cual se logra por autogestión o iniciativa propia y permite alcanzar mejoras inmediatas para su comunidad.
- Participación Ciudadana: En este nivel los individuos crean espacios de organización y de disposición de recursos mediante los cuales se involucran en las decisiones públicas que les afectan.
- Participación Política: En este nivel los ciudadanos reconocen la existencia de intereses públicos, estos ciudadanos intervienen por medio de los partidos políticos así como en órganos de representación sobre intereses globales de una comunidad política, es decir, participan en la selección de sus gobernantes y de la política gubernamental.

De acuerdo a lo anterior, podemos darnos cuenta que la participación social y comunitaria, se ubican prácticamente en el ámbito de lo social y sus acciones están orientadas hacia ellas mismas y hacia su comunidad, mientras que la participación ciudadana no se limita a la esfera de lo social si no que incide también en el espacio de lo estatal y del ámbito público, al involucrarse en las decisiones públicas que los afectan, y lo que la contrasta de la participación política, es que, la participación ciudadana tiene espacios de acción más diversos, y su funcionalidad no se limita sólo a los elementos determinantes de la

participación política tales como; los procesos de elección y mecanismos de representación encaminados a luchar por el control de poder, en este aspecto la participación ciudadana reivindica el carácter público de las decisiones tomadas por ese poder político.

2.- Participación ciudadana

La participación ciudadana es un constructo social que de manera general se refiere al modo en el que el ciudadano incide en la esfera pública, ahora, aunque esta definición no es incorrecta, resulta poco operativa para la investigación que estamos desarrollando debido a su vaguedad. A continuación presentaremos los elementos centrales que consideramos pertinentes para entender el término de participación ciudadana que se empleará en este trabajo. Para desarrollarlo, primero le definiremos conceptualmente. Posteriormente abordaremos los valores en los que se fundamenta y finalmente señalaremos la forma en la que se presenta en la realidad social.

Partamos señalando que la participación ciudadana es ante todo una acción o práctica institucionalizada, con esto nos referimos a que esta práctica está regulada por un cuerpo normativo que la organiza. Teniendo lo anterior en cuenta, Francisco Lliset (1985) define a este tipo de participación como:

Conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública, sin integrarse en

las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la Administración pública (concesionarios, etc.). El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo. (Liset, 1985: 309)

De manera similar Roberto Mellado la describe como “la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés” (Mellado, 2001: 22) En esa lógica Zimmerman (1992) afirma que la participación ciudadana debe ser permanente y tiene que estar presente desde la formulación de un nuevo programa o proyecto público hasta después de la ejecución, con la finalidad de poder evaluar los resultados. (Zimmerman, 1992: 14)

En resumen, en esta investigación concebimos la participación ciudadana como una acción o conjunto de prácticas sociales institucionalizadas que los individuos, en concreto los ciudadanos, llevan a cabo con la finalidad de injerir en la gestión de los asuntos públicos.

2.1- Valores de la participación ciudadana

Para profundizar en la temática queremos destacar que la participación ciudadana se rige por una serie de valores, estos pueden ser abordados en dos dimensiones; según Mauricio Merino (Merino,2001:19), existe una perspectiva a nivel

individual, la cual va a influir a la hora que interactúe el individuo con la vida política, ésta interacción del individuo va a depender prácticamente de los deseos personales y las restricciones y estímulos que ofrece dicha sociedad; estas motivaciones y aspiraciones que rodean a la vida social es un tanto complicada ya que éstas son las que hacen que los individuos emprendan actividades en conjunto con otros, pero al mismo tiempo la mayor parte de las personas suele luchar para satisfacer sus necesidades e intereses individuales.

La otra manera de abordar estos valores, es desde la perspectiva del tipo de régimen político que existe; para la consolidación de la democracia -en este caso- es necesario mantener abiertos los canales de la participación y despertar los valores para que le den estabilidad a éste régimen. Por lo tanto la democracia como régimen debe mantener ciertos elementos o virtudes para establecer una participación adecuada, el mismo Mauricio Merino refiriéndose a Victoria Camps (Merino,2001:53), destaca los siguientes valores.

Responsabilidad; con la apertura de libertades individuales en un régimen democrático, una virtud que deben tener los individuos, debe ser el sentimiento de ser responsable ante las posibles consecuencias de tales derechos, los cuales tienen como finalidad la consolidación democrática.

Tolerancia; ésta se entiende cómo; “el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida” (Camps, 1990: 81), la importancia de

la tolerancia para la participación ciudadana radica en la construcción del dialogo que ayude a aceptar y respetar las posiciones de los demás.

Solidaridad; este valor emana de la convivencia entre ciudadanos y se debe de ver como un esfuerzo de cooperación social que tiene como finalidad la mejora en la calidad de vida de los involucrados.

Estos tres valores no se podrían entender sin el entrelazamiento con un valor mayor, el de la **Justicia**, ya que siendo éste el ideal a alcanzar se tienen que llevar a cabo los demás valores: **responsabilidad, tolerancia y solidaridad**.

La incidencia de estos valores democráticos en la ciudadanía, en un término estructural funcionalista, destaca los tres aspectos de estructuración de un sistema total de acción social; el sistema cultural, éste entendido como un conjunto de valores democráticos crea patrones que influyen en el sistema de personalidad, éste a su vez observado en los ciudadanos , el cual a su vez, tiene como resultado la creación de instituciones encargadas de crear los mecanismos necesarios para alcanzar la participación de la ciudadanía y así consolidar la democracia de un sistema social específico.

Por último cabe mencionar que la participación ciudadana guiada por valores democráticos como los antes mencionados, simbolizan el rol del ciudadano en su máximo esplendor, y estos a su vez le proporcionan el status correspondiente al del ejercicio pleno del Estado de Derecho y de Justicia

2.2- Tipos y mecanismos de Participación Ciudadana (PC)

Hasta ahora sólo hemos abordado teóricamente a la participación ciudadana. Queda profundizar en aspectos más prácticos. Por ejemplo: ¿Cómo se expresa la participación ciudadana en la realidad? ¿Cuáles son los mecanismos que le permiten involucrarse en la “cosa pública”?

Para responder la primera interrogante, Nuria Cunill (1991) nos plantea que la participación ciudadana puede manifestarse en modalidades y formas las cuales pueden variar dependiendo de dos factores; “el primero consiste en los niveles y ámbitos en que recaiga la participación, y el segundo, en el carácter de intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos” (Cunill, 1991: 57).

En lo que se refiere a los niveles de participación ciudadana, se puede diferenciar en dos planos; el político y el de la gestión pública. En el plano político, la participación ciudadana se involucra en la elaboración de las opciones o las decisiones de interés público, o sea, con las actividades de gobierno. Se pueden diferenciar varios niveles de participación (Cunill, 1991: 57-58):

- La macro participación: recae sobre procesos que determinan el orden público (político, social y económico), y respecto de los cuales se invoca el interés general y otros valores de dimensión nacional, siendo determinante la estructura global de poder de la sociedad.

- La participación en nivel intermedio: tiene por objeto las políticas públicas (*polícies*) de alcance sectorial o regional.
- La participación de base o micro participación: referida a materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños.

En el plano de la gestión pública, se vincula con la generación de bienes y servicios públicos y con el apoyo a éstos. Aquí se distinguen las siguientes participaciones: (Cunill, 1991: 58-60)

- Participación consultiva y/o asesora: se expresa como opinión o manifestación de conocimientos por lo tanto puede operar en la fase de planificación y definición de políticas públicas o implementación de políticas existentes.
- Resolutiva y fiscalizadora: implican intervención en el curso de la actividad pública y por tanto, ambas tienen carácter obligante para la administración.
- Participación en la ejecución: supone que se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio.

La segunda modalidad en la que puede manifestarse la participación ciudadana es en el intervenir de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos se puede distinguir entre: la información, consulta, poder compartido, poder delegado y control ciudadano.

Dos elementos más a considerar sobre la participación ciudadana, es el carácter de los sujetos sociales intervinientes y el origen del impulso a la participación. El primer elemento se refiere a las modalidades de participación, las cuales se pueden presentar de manera directa o indirecta; la directa se refiere a aquella participación sin mediaciones y la indirecta supone la intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos. El segundo elemento, trata sobre el impulso a la participación ciudadana, el cual se puede diferenciar entre los siguientes tipos: **la acción ciudadana**; la cual es iniciada y controlada por los propios sujetos sociales y éstos responden a sus propios propósitos; **la implicación ciudadana**, la cual es iniciada y controlada por el Estado para la mejora de servicios.

Un planteamiento diferente para clasificar a las manifestaciones de la participación ciudadana en la realidad es ofrecida por Alicia Ziccardi (2005), la cual plantea las siguientes modalidades:

- Participación autónoma: la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- Participación clientelista: la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

- Participación institucionalizada: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local. (Saltalamacchia; Ziccardi, 2005: 73)

Con otra visión, Zimmerman (1992) establece que existen dos formas de participación ciudadana, una pasiva y otra activa. Cuando se habla de las formas participación pasivas, se refiere a las labores que los administradores públicos llevan a cabo cuando informan a la ciudadanía de los problemas públicos y las estrategias para combatirlos, lo anterior con la finalidad de determinar la percepción de la sociedad civil conforme a estos. En otras palabras, en este tipo de participación la ciudadanía no se involucra de manera activa o directa en la toma de decisiones.

El motivo de este tipo de participación es producto de la necesidad del administrador público “de encontrar apoyo para los proyectos que desean llevar a cabo” (Zimmerman, 1992: 18).

Por otro lado, la participación ciudadana activa es toda aquella en la cual la sociedad civil se involucra directamente en la toma de decisiones, mediante diversos mecanismos y organizaciones que a continuación abordaremos.

Es tiempo de responder nuestra segunda interrogante, aquella sobre los mecanismos de la participación ciudadana. Partiremos definiendo a los mecanismos de participación ciudadana, basándonos en el planteamiento de

Joan Font (2004) propuesto en *Participación ciudadana y decisiones lógicas: conceptos, experiencias y metodologías*, como aquellos instrumentos que permiten la creación de lazos de interacción entre los ciudadanos y gobierno mediante la consulta, deliberación y democracia directa. Con esta lógica, podemos identificar tres tipos de mecanismos de participación ciudadana, aquellos mecanismos de consulta a las comunidades, mecanismos deliberativos y mecanismos de democracia directa.

Por mecanismos de consulta a las comunidades entendemos a “aquellos cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles.” (Font, 2004: 30) Dichos mecanismos se presentan de manera regular en la sociedad, como comités o consejos, compuestos por una unidad compleja de actores que interactúan estructural y funcionalmente entre sí. Sobre sus características estructurales y funcionales, Font señala que:

“Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales, o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas.” (Font, 2004:30)

Por otro lado, podemos observar que estos mecanismos, pueden ser clasificados según la comunidad que representan, por una parte están los comités que son sectoriales y otros que son territoriales. Cuando se habla de comités sectoriales, normalmente se toma en cuenta a aquellos que se constituyen en relación o a un colectivo concreto (Adultos mayores, jóvenes o mujeres) o a un interés social (seguridad pública, derechos de los animales, cultura, etc.) Ahora, cuando se habla de comités territoriales, nos referimos a aquellos que se constituyen por ciudadanos de un determinado territorio o lugar de residencia

Funcionalmente podemos decir, que los mecanismos de consulta con las comunidades están formulados con la intención de posibilitar una interlocución entre el gobierno y los ciudadanos. Por parte gubernamental, dichos mecanismos permiten conocer de manera directa los pormenores de una situación específica de voz de los afectados o protagonistas (los ciudadanos) y por tanto una mayor eficacia en el momento del diseño de políticas públicas para dicha situación. Para el ciudadano estos mecanismos de consulta no sólo le permiten un mayor involucramiento en la esfera pública sino que le permiten participar en la toma de decisiones.

Por otra parte, encontramos a los mecanismos deliberativos entendidos como él:

“conjunto de instrumentos que intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante informado para decidir y

para pensar globalmente, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente.”

(Font, 2004: 33)

En estos mecanismos, también podemos observar dos tipologías, la primera tiene la función de posibilitar la información y el debate ciudadano en grupos pequeños, en otras palabras este mecanismo busca obtener la perspectiva de un grupo de ciudadanos sobre un tema, mediante la creación de un espacio que posibilite el diálogo, la retroalimentación y el consenso. Dicho mecanismo se puede observar en los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y conferencias de consenso. Por otro lado el segundo mecanismo parte de los elementos antes mencionados, pero su objetivo no son los grupos pequeños, sino la ciudadanía en general. Para esto busca “una participación representativa de las características sociológicas de la comunidad” (Font, 2004: 34) Este mecanismo podemos observarlo en las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos y los paneles ciudadanos.

Finalmente abordaremos los mecanismos de democracia directa, los cuales a diferencia de los anteriores, no centran su atención en colectividades temáticas o territoriales ni en grupos pequeños de ciudadanos. Estos mecanismos de democracia directa se refieren “fundamentalmente a un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y

hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. ...aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones.” (Font, 2004: 36)

A diferencia de los mecanismos anteriores, aquellos de democracia directa se manifiestan de tres maneras diferentes, referéndums, asambleas y algunos usos posibles de la teledemocracia. En general estos mecanismos han sido abordados en el apartado de instituciones de participación política directa en el capítulo anterior y por tanto sólo abordaremos a la teledemocracia, entendida esta como aquella participación democrática que emplee una serie de mecanismos o procesos que se aprovechen de las nuevas tecnologías de la información.

3.- La discusión contemporánea sobre participación ciudadana en América Latina

La participación ciudadana en el contexto Latinoamericano es un elemento fundamental dentro del proceso democratizador de su régimen político, esta transición hacia la democracia está determinada por una coyuntura no muy favorable, ya que tiene que poner fin a los regímenes autoritarios y al mismo tiempo ampliar las capacidades de respuesta del régimen político a las demandas sociales.

Este periodo que se refiere precisamente a la transición hacia la democracia, nos interesa únicamente como referencia contextual, ya que a partir de éste, se

generaron las condiciones mínimas donde se puede llevar a cabo el ejercicio de la ciudadanía y por ende el de la participación ciudadana.

Cesar Cansino, teniendo como premisa teórica el concepto de transición de O'Donnell y Schmitter, define al periodo de transición a la democracia como; "el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana."(Cansino, 1997: 13)

Tres características elementales de este proceso de transición en América Latina, las desarrolla de manera detallada O'Donnell y Schmitter en su obra; *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions* (1986), para lo cual Rosario Espinal hace una acertada síntesis de éstas:

"Primero, que el signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas de juego en tanto proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales. Segundo, que durante el proceso de transición las reglas de juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez. Tercero, que se da una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro." (Espinal, 2010)

Estas características de este proceso, tienen como consecuencias obvias transformaciones estructurales a nivel institucional, de las cuales destacamos aquellas que generaron cambios en la concepción de lo público, redefiniendo de manera notable la relación que existía entre Estado y ciudadanos.

En este contexto, para Nuria Cunill (1991) la participación ciudadana en América Latina tiene desarrollos paralelos dependiendo del régimen político donde se gesta. Por un lado en el régimen autoritario se le vincula con el esfuerzo para legitimar la ausencia de canales y mecanismo de representación y participación política; en este sentido la autora identifica a la participación ciudadana como un “elemento que permite remplazar el paternalismo mediante la formulación de iniciativas de desarrollo avaladas en la propia capacidad de los grupos intermedios, acorde con el principio subsidiario”(Cunill,1991: 15), esto se lleva a cabo por medio de la formulación de grupos organizados con el fin de atraer inversiones preferentemente privadas. De esta manera la participación ciudadana se vincula con la estrategia de adelgazamiento del Estado.

Por otro, a partir de la década de los 80's en los regímenes democráticos surge como un complemento necesario para ampliar ésta democracia; esta función de la participación ciudadana la cual consiste en la democratización del Estado se ve plasmada en los planes de desarrollo de varias naciones de la región como por ejemplo en Venezuela donde los gobiernos de inspiración social demócrata (Acción Demócrata) y social cristiana (OPEI) conciben a la participación como un mecanismo y medio para obtener la colaboración de los ciudadanos y así poder

consolidar a la democracia (Cunill,1991: 17), otro caso similar sucedió en el plan nacional de Argentina (1987-1991), donde en el marco del retorno a la democracia; la ética solidaria, la modernización y la democracia participativa se definen como principios rectores del cambio que se propone, también se señala que “la profundización de la participación social, en el control de la acción estatal y en su gestión, ha de contribuir a la eficacia de las políticas para el logro de objetivos previstos y su eventual ajuste a las demandas sociales” (Cunill,1991: 20).

Es necesario destacar que los cambios que se vienen gestando dentro de las naciones en la región de América Latina obedecen a una crisis de varios ámbitos tales como el económico, político y social; siguiendo la misma línea de Nuria Cunill, ella interpreta esta crisis global como “crisis del Estado” donde las estrategias gubernamentales se tienden a orientar cada vez mas tanto a su modernización como a su democratización en un marco que apunta a la necesidad de lograr una rearticulación de las relaciones Estado- sociedad como medio para superar ésta crisis (Cunill,1991: 29).

Esta democratización supone el carácter excluyente y desarticulador de los regímenes políticos pasados que se habían fundado en los Estados de América Latina y asumen un tránsito hacia un nuevo orden político y social basado principalmente en la reivindicación de los sujetos sociales.

El grado de tales transformaciones va a depender de las condiciones sociopolíticas de cada país, sin embargo, pueden encontrarse estrategias

comunes que contribuyen a la construcción y consolidación de una ciudadanía capaz de incidir en el ámbito público.

Estas transformaciones se refieren principalmente a la creación de mecanismos de participación para la sociedad civil para los cuales según Nuria Cunill (1995) conllevan a dos procesos analíticamente diferenciables: “la expresión de intereses sociales organizados en el propio proceso de formulación de políticas y decisiones públicas; y la gestión privada de servicios o programas públicos” (Cunill, 1995: 5).

El primer proceso que concierne en el involucramiento de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas y decisiones públicas, básicamente se refiere a procesos de descentralización que responden a iniciativas gubernamentales, pero debido a su gran dependencia con las fuerzas políticas esta participación puede ser utilizada para legitimar a la corporativización del aparato estatal durante el proceso de su institucionalización.

A través de dicha participación se puede dar “una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tiene mayor peso económico- y por ende mayor organización” (Cunill, 1995: 7). A partir de ello se puede notar la clara influencia de la condición económica a la hora de la repartición del poder social; Cunill (1995) destaca que esta posibilidad de alterar las asimetrías de representación en el sistema político concierne a que los sujetos sociales son reconocidos como sujetos políticos, pero que a la vez, la influencia

real de estos sujetos va a depender de las condiciones en que le son ofrecidas estas oportunidades.

Tomando en cuenta esto Cunill (1995) identifica tres aspectos que conciernen a la institucionalización de la relación entre el Estado y la sociedad civil, teniendo como finalidad el fomento de la participación ciudadana en instancias gubernamentales correspondientes a la región de América Latina; nos referimos a los sujetos de la participación social, las propias modalidades de ellas y los ámbitos donde se ejerce.

En lo que se refiere a los sujetos sociales Cunill (1995) se refiere a la postura que el Estado ha tomado cuando determina un acceso diferencial de los intereses sociales a las instancias de decisión, funcional a sus propios intereses; esto se refiere a la intromisión del Estado en la elección de representantes de la sociedad civil y con ello garantizar y salvaguardar sus propios intereses. Algo parecido sucede con las modalidades de participación social, ya que éstas pueden presentarse de cierta manera que su capacidad pueda ser afectada a la hora de ejercer una función de crítica y de control que trascienda intereses particulares; respecto a los ámbitos de participación social se refiere a que se debe considerar la posibilidad de que constreñir la participación sólo a ámbitos locales puede cercenarla al apuntar a su fragmentación.

Lo que Nuria Cunill (1995) quiere demostrar con esto es que no necesariamente la generación de mecanismos de participación social estimula la organización

social, sino que todo lo contrario, puede contribuir con el debilitamiento de la sociedad civil; y que es el Estado mismo el responsable de esta situación, como el único también que tiene la capacidad de revertirlo.

En cuanto a la gestión privada de servicios y programas públicos Cunill (1995) se refiere a una mayor demanda de la participación de la ciudadanía en la gestión de programas o servicios y la búsqueda de organizaciones de una mayor calidad en estos servicios; es aquí donde el Estado consciente de sus límites busca nuevos actores sociales para delegarle ciertas responsabilidades que le corresponden a él, al igual que organizaciones no gubernamentales empiezan a tener relación con instancias gubernamentales; es aquí donde se empieza a favorecer a instancias privadas.

Con otra visión diferente, pero no por eso opuesta, Carlos Guerra señala que la participación ciudadana en América Latina se ha analizado bajo dos visiones diametralmente opuestas, el neoliberalismo y aquellas visiones alternativas de sociedad. Bajo la lógica neoliberal, la participación ciudadana es vista como la posibilidad de alcanzar una mayor eficiencia del sistema de gestión del Estado propiciando la delegación de algunas responsabilidades, antes gubernamentales, a manos de la sociedad civil; por otro lado, la participación del llamado “tercer sector” otorgaría legitimidad a los gobiernos y órganos planificadores. Para las visiones alternativas, lo antes propuesto es un campo para alcanzar algunos objetivos emancipadores del tercer sector y por tanto una oportunidad de crecer por medio de la participación ciudadana.

Teniendo en cuenta estas posturas, partiremos considerando que ambas están inmersas en una realidad social en donde la participación ciudadana se gesta y desarrolla en un contexto de descentralización del estado, en donde múltiples sectores sociales y organizaciones del tercer sector interactúan con el aparato estatal en el proceso de toma de decisiones. De tal manera que, para Carlos Guerra la participación se manifiesta en la acción colectiva del tercer sector en los movimientos y organizaciones sociales.

En relación con lo anterior, un tema relevante para esta investigación que está presente en el trabajo de Guerra, aborda los éxitos y restricciones que los organismos y la participación ciudadana presentan. Parte considerando:

“el éxito de un movimiento u *organización* social (como manifestación de la participación en la acción colectiva propia del “tercer sector”) va a depender fundamentalmente de las interrelaciones que establezca con otras organizaciones y movimientos, así como de las alianzas que establezca con la estructura del poder en la sociedad, esto es, de las redes en las que consiga integrarse.”(Guerra, 1996: 90)

Otro elemento a consideración es si dichas organizaciones son percibidas por la ciudadanía como mecanismos de movilidad social, cosa que se posibilita si las organizaciones construyen vínculos con los diferentes sectores de la sociedad, principalmente “si forman parte de programas o políticas sociales del Estado o si fueran parte de proyectos sociales y políticos de nivel nacional.”(Guerra, 1996: 90)

Por otro lado, si lo anterior no se cumple y dicha organización no es reconocida como un intermediario entre sus miembros y la sociedad puede que la participación dentro de esta disminuya.

Un aspecto más que podría contribuir al éxito de las organizaciones del tercer sector, radica en el grado de organización grupal preexistente, con lo anterior Guerra (1996), se refiere, por ejemplo, a posibles compatibilidades de los sistemas culturales y de personalidad entre los miembros, en sus palabras “identidades distintivas” y “densas redes interpersonales” que permitirían una mayor efectividad en la consecución de las metas que se planteen. Estas metas, preferentemente se pueden lograr si la acción colectiva se encuentra descentralizada, con una estructura adaptativa y segmentada que refuerce los componentes ideológicos y a su vez se aminore la vulnerabilidad de supresión o cooptación por parte de las autoridades.

Por otro lado, para Guerra (1996) la participación ciudadana no refiere únicamente a la interacción de la sociedad civil con el poder para alcanzar bienes públicos, tampoco son actos individuales de interés propio y mucho menos una especie de colaboracionismo con las instituciones públicas para abaratar los costo. La participación ciudadana “persigue la posibilidad de que las demandas e intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad.” (Guerra, 1996: 92) Lo anterior, sólo es posible mediante un

proceso de negociación entre el poder público y las organizaciones ciudadanas.

Finalmente, antes de mencionar las limitantes de la participación ciudadana, consideramos que uno de los elementos más importantes del trabajo de Carlos Guerra, son los condicionantes o razones instrumentales para la consecución de las demandas por parte de las organizaciones ciudadanas. Hay tres tipos de condicionantes, con el poder, intra-organizacionales e individuales.

En las condicionantes referentes a la respuesta del poder con las demandas ciudadanas podemos ubicar:

- La existencia o no de relaciones previas y del carácter de la relación.
- La existencia de negociaciones concretas.
- El grado de monopolio de la organización en su ámbito de actividad respectivo
- Si se proporcionan bienes públicos atractivos.
- El grado de movilización social con que cuenta la organización.
- El grado de adecuación de las demandas a los intereses del poder.
- El costo económico, político y social que supone la inclusión de una iniciativa concreta en las políticas públicas.(Guerra, 1996: 86)

En las condicionantes intra-organizacionales que determinan tanto su interacción con el poder, la tipología e intensidad de la participación de sus miembros y manifestación a la sociedad ubicamos:

- La participación va encaminada a la consecución de ciertos bienes públicos acordes con los deseados en la organización. De la misma forma, la identificación con los objetivos de una asociación es un hecho determinante para asegurar la participación del asociado.
- El poder ofrece incentivos económicos
- El poder ofrece legitimación social
- El poder ofrece reconocimiento institucional.
- El bien público propuesto se constituye como necesidad generalizada y decisiva
- La organización no es monopolista en su ámbito de actividad; la decisión de participar para la consecución de un bien público depende también de las relaciones y ofertas a las otras organizaciones.
- Hay normas sociales que apoyan la participación. (Guerra, 1996: 86-87)

Por otro lado se deben considerar las condicionantes de los individuos que participan en una organización del tercer sector.

- No disponen del mismo tiempo de dedicación.
- No están afectados con la misma intensidad por los diferentes conflictos que la condicionan.
- No aprehenden dichos conflictos desde el mismo nivel de realidad.
- No posee el mismo nivel de formación.
- Poseen diferentes cualidades (facilidad de palabra, capacidad de convencimiento, imagen, etcétera). (Guerra, 1996: 87)

Respecto a las restricciones de la participación social, Carlos Guerra (1996) señala que la primera de éstas es que las organizaciones del tercer sector no han

probado su capacidad para generar verdaderos procesos de cambio. Las principales razones, son, por una parte que muchas veces estas organizaciones no tienen una idea clara de los cambios que les gustaría generar y por otra que algunas de estas organizaciones comúnmente se auto limitan.

Otra limitación en estas organizaciones ciudadanas se manifiesta por el hecho de su fragilidad producto de las múltiples luchas de poder internas y búsqueda de distintos intereses. Estas organizaciones se “hallan segmentadas y se construyen sobre la diversidad, haciendo dudosa su capacidad de reproducción y su autonomía, y dificultando una adecuada gestión de sus estrategias.” (Guerra, 1996: 89)

Por otro lado la cuestión de la autonomía de las organizaciones ciudadanas también puede ser una de sus múltiples debilidades, debido a que por su relación con el poder, son fuente de posible clientelismo e influencia externa. Lo anterior puede derivar en que la participación de los ciudadanos sea orientada con la finalidad de producir legitimidad a gobiernos que de antemano ya tomaron las decisiones sociales.

Por último tal vez la más importante de las limitantes de los organismos y la participación ciudadana radica en el hecho de hacer más lento y por ende más costoso el proceso de toma de decisiones, además muchas veces los ciudadanos necesitan una capacitación previa para su participación en algún tema

En otra perspectiva, pero en la misma lógica de lo anteriormente desarrollado, Manuel Canto Chac (2008); pone como centro de la relación entre el gobierno-sociedad a las políticas públicas.

Para este autor los cambios que ha experimentado la acción gubernamental y la relación Estado-sociedad hacen que para tener una idea más amplia de la formación políticas en una perspectiva de participación de la sociedad, la gobernanza sea uno de los conceptos de referencia obligada.

Según Luis Aguilar (2006) la gobernanza se refiere a "...la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno..." (Aguilar, 2006:80). Basado en este concepto Canto Chac (2008) relaciona a la gobernanza con ciudadanos activos y una sociedad participativa pero al mismo tiempo reconoce que la participación ciudadana tiene una escasa intervención en las políticas públicas según él debido "a la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano" (Canto, 2008: 11).

Antes de continuar es pertinente aclarar que una de las diversas maneras en que Canto Chac (2008) considera a la participación ciudadana, es cuando ésta implica; "los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas" (Canto, 2008: 11); y resalta que

en los últimos años en la región de América Latina se viene dando una discusión en el contexto político a partir de la disminución de la capacidad decisoria de los gobiernos y la necesidad de voltear la mirada hacia la posible aportación de la sociedad en ésta materia por medio de su participación.

Entonces para Canto Chac (2008) hablar de procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de actores sociales entendidos éstos como ciudadanos portadores de derechos; al respecto el autor afirma "la participación ciudadana en las políticas públicas esta en el centro del asunto de la gobernanza -y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad – entorno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos" (Canto, 2008: 13).

Ahora bien, las políticas públicas para Canto Chac (2008) están vinculadas con un tipo específico de democracia participativa que implica ciudadanos activos y una sociedad participativa.

Para seguir hablando en el mismo sentido, es necesario dar una somera explicación de lo que este autor entiende por política pública; para Canto Chac (2008) las políticas públicas se conciben en una doble dimensión "arriba-abajo" o "abajo-arriba"; la concepción desde arriba se refiere concretamente a los programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector específico de la sociedad; por su parte la concepción desde abajo se refiere a aquellas demandas sociales que emanan del epicentro del conflicto, en este caso el gobierno actúa

en función de las presiones de los diversos grupos sociales protagonistas del conflicto.

Por último Canto Chac (2008) cree necesario pensar en una gobernanza sustentada en la interacción entre gobierno y sociedad, y para ello es necesaria la repolitización de la sociedad civil, es decir, que ésta tenga capacidad de moldear, instituir de nueva cuenta el poder” (Canto, 2008: 35). Sin duda alguna, para que esto se pueda llevar a cabo se necesita la transformación de la esfera pública y la reconstrucción del tejido social, por medio de instituciones capaces de llevar a cabo mecanismos de inserción de la ciudadanía en la política.

En el siguiente capítulo relacionaremos lo visto sobre participación ciudadana con el concepto de política pública y contextualizaremos el vínculo de estas en el caso concreto de esta investigación

CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo del presente capítulo, consiste en establecer la relación entre la participación ciudadana y las políticas públicas en materia de seguridad pública. En primer lugar, desarrollaremos el concepto de política pública, su relación con la participación ciudadana, así como sus elementos constitutivos y características principales. En segundo lugar señalaremos el eje rector con el cual se han diseñado las políticas públicas relacionadas con la seguridad pública en México durante el periodo 2007-2012. Para lograrlo, definiremos los principales elementos conceptuales que nos permitirán relacionar la política pública, la participación ciudadana con el concepto de seguridad pública tanto en su dimensión teórica como institucional.

1.- El proceso de la política pública

Para este apartado nos apoyaremos en el planteamiento analítico expuesto en “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas” por Luis F. Aguilar Villanueva (2007). Como primer paso, consideramos fundamental definir a la política pública y esbozar los momentos y etapas que la componen.

Partamos definiendo a la política pública de acuerdo con la definición que nos brinda Eugenio Lahera (2004):

“aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.” (Lahera, 2004:8)

Observamos que para este autor las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos; tales como: “acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos y participar de manera específica” (Lahera, 2004:8).

Para llevar a cabo estas funciones Lahera (2004) considera que las políticas públicas deben de tener en su composición algunos elementos, tales como, su aspecto político – entendido éste como un concepto más amplio donde entraría el quehacer del gobierno -, su origen, objetivo, justificación o explicación pública, sin olvidar su explicación para mantener el equilibrio del sistema; en el siguiente recuadro se ejemplifican algunas características de este tipo de políticas públicas.

CARACTERISTICAS DE UNA POLITICA

- 1.- Fundamentación amplia y no solo específica (¿Cuál es la idea?, ¿A dónde vamos?)
- 2.- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento

- 3.- Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- 4.- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- 5.- Consistencia interna y agregada (¿a que se agrega? o ¿Qué se inicia?)
- 6.- De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. - Oportunidad política
- 8.- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿Qué es primero?, ¿Qué coincide qué?)
9. - Cantidad de objetivos
10. - Funcionalidad de los instrumentos
- 11.- Indicadores (costo unitario, economía eficacia, eficiencia) (CIPE, 2006)

Un elemento también relevante, bajo el marco propuesto por Lahera, son cuatro etapas de la política pública; origen, diseño, gestión y evaluación; para este autor estas fases, “no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas” (Lahera, 2004:11), lo anterior debido a su dependencia con otros factores de vital importancia, tales como, el grado de gobernabilidad del sistema y la eficiencia de su modelo económico. Para este autor esta fase analítica tiende a ser un filtro donde, en sus diversas etapas llega a ver una elección de ideas que tengan como finalidad la construcción de programas o estrategias que más se adecuen a las demandas requeridas.

Por otro lado Aguilar Villanueva define a las políticas públicas como:

“a) Conjuntos de acciones que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía o de la sociedad civil; c) son acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) pero que pueden ser o son ejecutadas por actores gubernamentales o estos en asociación con actores sociales y e) que dan origen o forma a un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad” (Aguilar, 2007: 198)

En la misma lógica, pero ahora con una perspectiva más institucional, este mismo autor se refiere al concepto de política pública como:

- “un campo de actividad gubernamental (política, salud educativa, gubernamental);
- Un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes);
- Una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad);
- Una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos);
- La norma o las normas que existen para una determinada problemática (política energética, ecológica y urbana);
- El conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política agrícola, productiva, la exportación, lucha contra la pobreza extrema)” (Aguilar, 2003: 21-22).

Retomando los conceptos anteriores, podemos afirmar que la política pública es producto del impacto real de la actividad gubernamental; ya que la mayoría de estas decisiones son tomadas por una autoridad formal y legalmente constituida dentro de un régimen político, por lo tanto, las políticas públicas “se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” (Alcántara, 1995: 169).

Un elemento más a considerar en toda política pública, es la forma en la que está constituida. Como pudimos observar, Lahera (2004) considera cuatro etapas analíticas que toda política pública debe poseer: origen, diseño, gestión y evaluación. Por otro lado Aguilar (2007) afirma que dichos mecanismos están compuestos por diversos momentos independientes, los cuales se desarrollan temporalmente y que estos normalmente son operaciones analíticas y prácticas aplicadas por el responsable de estas. Por tanto, Aguilar identifica 7 momentos o etapas en el proceso de una política, los cuales presentamos a continuación:

- Formación de la agenda de gobierno
- Definición del problema público
- Construcción de las opciones de política

- Elección de la opción de política
- Comunicación de la política
- Implementación de la política
- Evaluación y aprendizaje.

1.0.1.- Formulación de la agenda de gobierno

En palabras de Aguilar(2007), la formación de la agenda consiste en “el proceso mediante el cual determinados hechos pasan a ser considerados problemas públicos por la sociedad y gobierno, a ser aceptados como tales y, por ende, a ser considerados como situaciones sociales que merecen la atención y acción del gobierno” (Aguilar, 2007: 200).

A diferencia de lo antes expuesto, esta investigación considera que ésta etapa puede manifestarse de dos maneras diferentes. Por una parte, tal como señala Aguilar (2007), algunos hechos y acciones sociales que generan cierta inestabilidad en el sistema social comienzan a ser considerados como insuficiencias o problemas públicos en los que debe intervenir la sociedad y el gobierno. Por otra parte, también consideramos que otra forma en la que puede manifestarse es cuando las partes antes mencionadas desean que alguna situación social se manifieste y determinan la intencionalidad de fijar a esta como una meta social.

1.0.2.- Definición del problema publico

Esta etapa consiste principalmente en la construcción del problema público, al esbozar “sus componentes o atributos, sus efectos presentes y potenciales, y principalmente sus causas” (Aguilar, 2007: 201) Para Aguilar, más que esbozar el problema de manera teórica, se debe construir pensando en su posible solución mediante las herramientas con las que cuente el gobierno y la sociedad. Para esto se debe de considerar los actores clave, instrumentos sociales, universo de afectados, etc.

1.0.3.- Construcción de las opciones de política

Cuando hablamos de las opciones de política nos referimos a “los cursos de acción considerados apropiados y eficaces para resolver el problema público en cuestión” (Aguilar, 2007: 202).

Para entender este momento, debemos partir teniendo en cuenta que, para construir las opciones de política se deben considerar dos elementos; el primer elemento está condicionado por la construcción o definición final del problema público y el segundo elemento es el sistema cultural de la sociedad que estableció el hecho social como problema. Para Aguilar, dos elementos del sistema cultural son de consideración en esta etapa, la cultura política y administrativa del gobierno (culturas de la legalidad, culturas de la eficiencia, culturas de la

flexibilidad, culturas politizadas, etc.) y el paquete de normas y valores de la sociedad

1.0.4.- Elección de las opciones de política

Sobre este punto, Aguilar se limita a mencionar que “la elección de la política es una decisión y responsabilidad gubernamental” (Aguilar, 2007: 203) Por tanto podemos inferir que este proceso está condicionado por la información que las etapas anteriores produjeron y se limita al acto de decidir cuál curso de acción será escogido para resolver el problema público o para alcanzar una meta establecida.

1.0.5.- Comunicación de la política

Si bien en otro apartado estableceremos la relación de estas etapas con la participación ciudadana, este momento del proceso de la política pública está relacionado íntimamente con el público ciudadano. Por comunicación de la política se entiende a aquella “información sobre los motivos y razones que llevaron a decidir que *-política-* era la idónea, la explicación de los componentes que integran dicha política, y la justificación de su validez” (Aguilar, 2007: 203). Lo anterior tiene una doble intención, por una parte informar a la sociedad civil de manera sencilla sobre la política pública en cuestión y por otro, presentar esta con algunos datos de mayor complejidad a los grupos sociales especializados (partidos políticos e intelectuales)

Por último, los medios que se emplearán para lograr el cometido anterior, deben de partir de una política de comunicación que considere distintos mecanismos de difusión que permitan informar a los diferentes grupos de la sociedad.

1.0.6.- Implementación de la política

Esta etapa consiste principalmente en la ejecución de la política pública con la intención de suprimir las prácticas disfuncionales, evitar la anomia social o simplemente lograr una meta o estado social deseado. Por implementación de la política, Aguilar entiende al “proceso mediante el cual se lleva a efecto el objetivo de la política” (Aguilar, 2007: 203) Normalmente la implementación está a cargo de las unidades gubernamentales, aunque en los últimos años el tercer sector ha incrementado su actividad en esta etapa.

1.0.7.- Evaluación y aprendizaje

La función más importante de la evaluación es dar a conocer al implementador de la política pública el desempeño real y esperado de la política pública. También ofrece los costos de esta y permite observar la opinión de la población hacia con ella. Lo anterior sirve como referente hacia próximos cursos de acción o en otras palabras cómo antecedente o base para nuevas políticas públicas.

Para Aguilar (2007), esta etapa consiste en:

“a) el proceso de realizar un examen diagnóstico del desarrollo de una política, con el fin de conocer avances, estacionamientos, retrasos, desvíos e identificar las causas que los ocasionan para proceder a los ajustes pertinentes, o; b) el proceso más contundente de realizar un examen recapitulador-judicial de la política desarrollada que juzga los resultados obtenidos realmente por la política o la prestación del servicio.” (Aguilar, 2007: 204)

1.1.- Política pública y participación ciudadana.

La relación entre la política pública y la participación ciudadana, es un tema que ha sido abordado de múltiples maneras que comúnmente pueden ser englobadas bajo dos posturas complementarias. La primera de ellas, observa la relación de estos dos elementos bajo una postura ideológico-política, en donde principalmente se discute los fines últimos de la interacción del gobierno y la ciudadanía. Por otro lado, la segunda postura se interesa principalmente en la manera que la sociedad civil mediante la participación ciudadana organizada busca incidir en los asuntos públicos. Es esta segunda postura la que desarrollaremos por su importancia a esta investigación.

Partamos señalando que esta postura tiene dos vertientes de las cuales sólo nos interesa la segunda. Como dato la primera de ellas, en palabras de Luis Aguilar se “relaciona más con la dimensión política de sus vidas y se manifiesta, principalmente, en reivindicaciones varias para restablecer o crear, por primera

vez en nuestras sociedades, las instituciones de la democracia directa.”(Aguilar, 2007:206) Por otro lado, la segunda vertiente, tiene mayor relación con la política pública, debido a que es en esta en donde la sociedad civil busca relacionarse en los siete procesos antes mencionados con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones sobre la provisión de los bienes y servicios públicos.

Para Aguilar (2007) esta vertiente está compuesta por un ciclo de seis momentos los cuales se relacionan con los mecanismos de participación ciudadana expuestos en el capítulo dos de esta investigación, por tanto, sólo trataremos someramente a continuación:

- Información.
- Consulta.
- Asociación.
- Delegación.
- Seguimiento/control.
- Aprendizaje

CUADRO 1. MATRIZ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA Y SERVICIO PÚBLICO

Ciclo de participación ciudadana	Información	Consulta	Asociación	Delegación	Control	Aprendizaje
Formación de la agenda de gobierno	1	2				
Definición de un problema						

publico	3	4				
Construcción de las opciones de política	5	6				
Elección de la opción de política	7	8				
Implementación de la política	9	10	11	12	13	
Evaluación	14	15	16			17
Aprendizaje						

Fuente: “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas”, México 2007

1.1.1- Información

Esta etapa se fundamenta en el derecho ciudadano a la información, pilar de todo régimen democrático. Consiste fundamentalmente en el estado de transparencia que un gobierno debe de poseer hacia la sociedad, que permita que toda información que no sea de carácter de seguridad nacional le sea accesible a todo ciudadano. En palabras de Aguilar este momento tiene varias dimensiones o materias descritas a continuación:

- Exigir la vigencia del derecho a la información
- Exigir información sobre la situación social actual o futura probable de la comunidad del ciudadano.
- Exigir información sobre las decisiones, políticas y desempeño del gobierno.

- Exigir información sobre la asignación y empleo de los recursos públicos
- Exigir información sobre los hechos del pasado de interés público
- Exigir información referente a las políticas sociales, que contemplen los estándares de calidad esperables o exigibles de los servicios públicos.

(Aguilar, 2007: 207)

1.1.2.- Consulta

Para comprender esta etapa, debemos remitirnos a los dos tipos de mecanismos de participación ciudadana que abordamos en el capítulo dos, los mecanismos de consulta a las comunidades y los mecanismos deliberativos. Los cuales en relación con la política pública posibilitan el “derecho de los ciudadanos a ser consultados en las políticas y programas que conciernen a la comunidad de la que forman parte o que afectan negativamente sectores específicos de conciudadanos, o cuyo propósito es aportar beneficios a poblaciones, personas o comunidades.” (Aguilar, 2007: 207) De manera concreta, lo antes citado permite:

- El establecimiento de mesas de diálogo sobre los temas de interés público que son desatendidos o mal atendidos por el gobierno.
- Identificar los problemas y vicios públicos
- La construcción adecuada del problema público y por ende de la política pública destinada a combatirlo. Y por tanto establecer los estándares de calidad que dicha política debe cumplir.

- La formulación de la agenda de gobierno.

1.1.3.- Asociación

Esta etapa remite a la propiedad de asociación/cooperación entre gobierno y sociedad civil, principalmente ONG's y Organizaciones de la sociedad civil "OSC" institucionales, en los asuntos de interés público. Es relevante mencionar que las formas o modalidades de trabajo en conjunto que puedan manifestarse dependerán de los esquemas normativos propios de cada lugar.

1.1.4.- Delegación/Facultación

Esta etapa refiere a un estado de descentralización del servicio público y tiene lugar cuando:

“las organizaciones ciudadanas o civiles reciben del gobierno la facultad de hacerse cargo y responsabilizarse de la atención a determinados problemas públicos o componentes de los problemas, de sectores/poblaciones de ciudadanos que padecen el problema, o para prestar servicios públicos específicos a determinadas poblaciones de ciudadanos” (Aguilar, 2007: 210).

1.1.5.- Control y seguimiento

Por último esta etapa consiste en la revisión del quehacer público por parte de la sociedad civil mediante diversos mecanismos, entre los cuales destacan:

“Ejercicios de control de legalidad de la actuación, con particular atención en el ejercicio de los recursos públicos.

Ejercicios de evaluación de las políticas públicas y/o de la prestación de los servicios públicos, orientados a conocer y valorar el desempeño del personal, la calidad de los insumos, la calidad del producto (bien o servicio público), el impacto social de la política o del servicio, la satisfacción del usuario” (Aguilar, 2007: 211).

Teniendo en cuenta los cinco momentos anteriores, es importante mencionar que los dos primeros, se relacionan con “la creación, consolidación y expansión de la llamada esfera pública” (Aguilar, 2007: 206). En otras palabras son etapas en las cuales se da un proceso de deliberación entre la sociedad civil y el gobierno mediante diversos mecanismos de participación ciudadana. Mientras que los tres restantes refieren prácticamente a la gestión de la política pública, en concreto son “acciones prácticas que se relacionan con la implementación y evaluación de las políticas públicas y el desempeño del gobierno” (Aguilar, 2007: 206).

Una vez establecidas las etapas del proceso de una política pública y la relación de estas con la sociedad civil, es necesario recordar que, la política pública es

producto del impacto real de la actividad gubernamental, dicho en otras palabras, estas políticas son las acciones del gobierno, por medio de las cuales, busca responder las diferentes demandas de la sociedad; sin lugar a dudas, en el caso mexicano el eje rector de esas acciones y estrategias vendría siendo el Plan Nacional de Desarrollo (PND); el cual se refiere prácticamente a la formación de una política en la agenda de gobierno.

2.- Eje rector de la política pública en el caso mexicano: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El PND es el proyecto sexenal que presenta el titular del Poder Ejecutivo a los seis meses de haber asumido el cargo, éste contiene todos los compromisos de mediano y largo plazo que el gobierno asume como propios durante el ejercicio de sus funciones y tiene como finalidad el desarrollo del país. El PND se formula en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 5º de la Ley de Planeación. De acuerdo con los propios documentos del PND se trata de un instrumento que norma obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales, además, delinea las acciones y estrategias a seguir para lograr los objetivos planteados por el gobierno; para esto sin lugar a dudas, el gobierno, tiene que tener una noción clara del problema público, para poder elegir la mejor política.

Los ejes de acción del PND 2007-2012 de México, representan los compromisos del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, los cuales están estructurados en 5 ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Oficialmente este Plan es el resultado de un auténtico proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad: pero, en la realidad sólo es el resultado de una consulta hecha por el Gobierno Federal, a través de tres mecanismos; “Foros de consulta organizados por los secretarios de Estado; una encuesta nacional aplicada por la Secretaría de Gobernación y la entrega del borrador del documento a los legisladores del Congreso para que, después de un análisis, hicieran sus aportaciones” (Jiménez, 2007: 4), con esto se hace hincapié a la clara demostración y a la necesidad del vínculo que debe de existir entre las partes de un sistema , en este caso entre la sociedad y el gobierno, para la creación de una política pública más adecuada.

En una primera instancia, el Plan Nacional de Desarrollo concibe a la política pública como una herramienta indispensable del sistema político mexicano, al

plantearla como la estrategia principal de todo el plan a seguir, también resaltando su necesaria característica multidimensional, con la cual puede contribuir a establecer el equilibrio en todo el sistema; teniendo como prioridad, el otorgamiento de garantías individuales que favorezcan al desarrollo de todos los ciudadanos como personas.

Un claro ejemplo de esto, es lo expuesto en el Eje número 1 del PND, el cual se refiere al Estado de Derecho. Este eje tiene como objetivo; “garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.” (PND, 2007:25) Es en este punto donde se puede identificar y relacionar en primera instancia, -en un sentido institucional y oficial- nuestra unidad de análisis principal, la cual es, la incidencia de la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas en materia de seguridad pública; teniendo en mente lo anterior, no tenemos que olvidar que la finalidad de toda política pública es; resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público, entonces es pertinente aclarar, que en este caso, el principal problema a resolver obviamente no es la seguridad pública, sino aquello que atenta en contra de ésta, lo que comúnmente se conoce como delito (ya que las acciones delictivas generan un ambiente de inseguridad), por lo tanto, en el siguiente apartado, desarrollaremos de manera general el concepto de seguridad pública y las consecuencias del acto delictivo, pero no sin antes explicar su implicación teórica en un sistema de acción social.

3.- Anomia y conducta desviada, una explicación del delito.

En este apartado abordaremos dos conceptos fundamentales para la postura sociológica estructural-funcional, el primero, anomia y el segundo conducta desviada. La importancia de ambos conceptos radica en que han sido empleados por la sociología para explicar hechos sociales tales como el delito y la inseguridad pública

La primera herramienta conceptual de la cual nos valdremos para abordar las múltiples manifestaciones de las conductas desviadas, entre ella el delito, es el término “anomia” que data del siglo XIX.

Partamos pues, indicando que si bien no existe un concepto único sobre la anomia, en la teoría sociológica podemos observar dos posiciones predominantes que la explican. En la primera posición encontramos los planteamientos del fundador del concepto, Emile Durkheim, los cuales describen a la anomia como aquel estado de rompimiento normativo, ausencia de normas o pérdida de cohesión social producto de la sociedad industrial del siglo XIX. Dicho rompimiento normativo era causa principalmente de los efectos económicos producto de la revolución industrial en la sociedad europea y normalmente se manifestaba en la falta de límites y metas en las acciones individuales.

La segunda posición teórica que explica a la anomia, tiene como representante al sociólogo Robert K Merton; para este autor la anomia no tiene que ver con la falta

de límites o metas sociales sino, refiere principalmente al desequilibrio sistémico producto de la dislocación entre las metas culturales y las formas institucionales para lograrlas. En palabras de Merton, la anomia es concebida como:

“la quiebra de la estructura cultural, que tiene lugar en particular cuando hay una disyunción aguda entre las normas y las capacidades socialmente estructuradas de los individuos del grupo para obrar de acuerdo con ellos.”(Merton. 2000, 241)

Ahora, tomando en cuenta lo anterior es prudente preguntarse. ¿Cómo se manifiesta la anomia en la realidad? Tomemos como ejemplo una de sus manifestaciones, la conducta desviada conocida como delito.

A través del tiempo el fenómeno de la delincuencia ha sido estudiado de manera exhaustiva por muchas ramas de las ciencias sociales, algunas de éstas le han definido como una situación en la que un individuo o grupo de individuos que producto de la socialización han absorbido culturalmente un valor, por mencionar alguno, el éxito pecuniario (valor por el dinero), y en la zona en la que habiten se encuentren frente al caso de que haya poco o ningún acceso a los medios institucionales o legítimos para obtener dicho éxito y por tanto reaccionen de manera institucionalmente proscrita.

Por tanto, podemos afirmar que, cuando el individuo encuentra en su acción que los mecanismos institucionales del sistema, los cuales normativamente son los

aceptados para conseguir una meta cultural, no funcionan, dicho individuo “reaccionará” de una manera específica que dependerá de la calidad del proceso de socialización del que fue objeto.

Las “reacciones” del individuo a la anomia social, son objeto de estudio en el aparato teórico de Merton. Para dicho autor existen 5 reacciones, o en sus palabras, adaptaciones individuales, las cuales son: Conformidad, Innovación, Ritualismo, Retraimiento y Rebelión. En esta investigación señalaremos solamente una de estas adaptaciones individuales, la innovación, con la cual se puede explicar de manera cabal el acto de delinquir.

Cuando hablamos de innovación, nos referimos a una situación en la que un individuo que ha interiorizado una meta cualquiera y en su cotidianidad se vea impedido a alcanzarla, trate de usar medios institucionalmente proscritos, pero con frecuencia eficaces de alcanzar dicha meta.

La conducta o comportamiento anterior es considerado para la teoría estructural funcional como un comportamiento divergente o desviado el cual consideramos necesita ser explicado.

El término de conducta desviada refiere a toda aquella acción o conducta que transgrede de una u otra forma los valores normativos vigentes de una sociedad. Si bien el concepto anterior es acertado, es importante mencionar que dicha conducta desviada es una herramienta conceptual que se define según su objeto

de estudio. Por una parte, la desviación, puede manifestarse en el actor o individuo y por otro puede observarse dentro de un sistema. En relación con el individuo, se considera a la desviación como:

“una tendencia motivada para un actor en orden a comportarse en contravención de una o más pautas normativas institucionalizadas, al par que los mecanismos de control social son los procesos motivados en la conducta de este actor y de otros con quienes él se halla en interacción, mediante los cuales estas tendencias a la desviación terminan a su vez por quedar contrarrestadas” (Parsons, 1951: 192).

Finalmente, en lo que refiere al sistema, la desviación se entiende como:

“La tendencia por parte de uno o más de los actores componentes a comportarse de tal modo que se perturbe el equilibrio interactivo (tanto si se trata de un equilibrio estático como móvil) Por tanto, esta tendencia define a la desviación de tal modo que da como resultado o bien un cambio en el estado del sistema interactivo, o un nuevo equilibrio de fuerzas que contrarresten, siendo estas últimas los mecanismos de control social” (Parsons, 1951: 192-193).

Por tanto, podemos observar que teóricamente podríamos ubicar al delito como una conducta desviada que en su manifestación en un sistema de acción social puede ser producto del estado anómico de la sociedad. Es pertinente mencionar que dicho tipo de conducta divergente es combatida en toda sociedad mediante

diferentes mecanismos de control social. Tema que desarrollaremos con más profundidad en los siguientes apartados.

4.- Mecanismos sociales de control institucional del delito

En el apartado anterior abordamos teóricamente a la conducta divergente conocida como delito, mencionando su posible causa y sus dos manifestaciones en la sociedad, la individual y la colectiva. A continuación, observaremos la relación entre el delito y los mecanismos sociales que lo combaten, en específico a aquellos que deriven del estado y que en estos se observe la relación entre estado y sociedad civil.

Partamos señalando, que aunque parezca contradictorio, en la teoría de enfoque estructural-funcional no es raro el hacer referencia a la funcionalidad de las conductas divergentes. Bajo esta perspectiva el acto delictivo de manera moderada, contribuye a consolidar los valores y las normas culturales, ya que considera a este tipo de desviaciones parte indispensable en el proceso de construcción y mantenimiento del consenso sobre las mismas. La base de esta idea es que sin el delito no hay justicia ni es posible por tanto el consenso sobre las ideas del bien y el mal. En este sentido, el delito controlado contribuiría a definir los límites morales y hacerle contrapeso al desequilibrio sistémico del que hablaba Merton. Definiendo a algunos como desviados (delincuentes) el resto de la sociedad puede observar claramente el límite entre el bien y el mal. Otra función de esta desviación sería el fomento de la cohesión social, ya que la respuesta

unitaria frente a las acciones que ponen en riesgo la seguridad de una población tales como el -asesinato, robo e inclusive atentados- fortalece el lazo social.

Pero, el acto delictivo deja de ser funcional, en el momento en el que esta conducta divergente pone en riesgo a la estabilidad de la sociedad debido a su constante y excesiva repetición. En caso de que esto suceda, la sociedad pone en marcha diversos mecanismos de control social formales que buscan contrarrestar la manifestación de la conducta desviada en cuestión y restablecer el equilibrio social.

En esta investigación, cuando hablamos de control social nos referimos a aquella capacidad que todo sistema posee para regularse, en palabras del teórico funcionalista Kingsley Davis “Es a través de él (control social) que la sociedad humana regula los comportamientos de sus miembros de tal forma que ellos mejoran su actividad social y administran mejor sus necesidades, aun a expensas de sus necesidades orgánicas” (Davis,1949: 52) Los mecanismos de control social a su vez son todas aquellas figuras formales o informales con apego al sistema normativo dominante en una sociedad que regulan el comportamiento del individuo o colectividad. Ahora bien, en esta investigación nos centraremos únicamente en aquellos mecanismos formales de control social que deriven del Estado y que en estos se observe la relación entre Estado y sociedad civil.

En el ámbito institucional las instancias encargadas de contribuir en el adecuado funcionamiento del sistema y por ende evitar la manifestación anormal y excesiva

del delito son aquellos órganos institucionales relacionados al establecimiento de la seguridad pública. Estas instancias utilizan diversos mecanismos para contrarrestar la inseguridad, y mantenerla controlada. Algunos de estos mecanismos en materia de seguridad pública vendrían siendo, por un lado, la política pública en esta materia y por otro la participación ciudadana institucionalizada que se involucra en las estrategias para prevenir el delito.

Finalmente consideramos que para entender a su totalidad los elementos antes mencionados debemos abordar un concepto fundamental para la presente investigación: la seguridad pública, término que desarrollaremos a continuación.

5.- Seguridad pública

La seguridad pública, como uno de los elementos primordiales de la presente investigación, resulta ser un concepto bastante amplio y que actualmente se encuentra en discusión constante entre sus distintos niveles y múltiples dimensiones, así que, en las páginas siguientes desarrollaremos una breve explicación de éste, destacando sus características más esenciales que nos ayuden a explicar que es lo que entendemos por este concepto, así como a las diversas políticas en materia de seguridad pública que se llevan a cabo en el contexto mexicano

La seguridad, a un nivel personal, se refiere a uno de los elementos más esenciales para el desarrollo de cualquier persona, ésta implica controlar su destino y disponer libremente de su propia vida.

“La seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar” (Thiago, 1991: 40). Por lo tanto es necesario comprender que el concepto de seguridad se tiene que entender en su debida dimensión e importancia de lo que significa para el desarrollo actual de cualquier nación con necesidades, intereses y aspiraciones propias.

La seguridad pública “se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, por lo que podemos definir a la seguridad pública como la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público”(Thiago, 1991: 42); para entender esto, es necesario recordar que la seguridad es una de las funciones principales del Estado, y por lo cual, el hombre le otorga al Estado la facultad para ejercer la violencia con el fin de garantizar el orden y la paz dentro de cada sociedad organizada.

En un sentido más institucional entendemos a la seguridad pública como “el conjunto de normas, políticas, y acciones coherentes y articuladas que tienden a

garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa” (Fundación Mexicana Cambio; 1994: 9); la inexistencia o ineficacia de alguno de estos elementos puede generar, una situación de inseguridad pública, que puede conllevar a prácticas delictivas.

Al delito lo entendemos según el Código Penal Federal de México en su Artículo 7, el cual señala textualmente; “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.” (Código Penal Federal, 1931: 2), o de manera más desarrollado, como el Código Penal de Guanajuato de 1978, el cual lo preceptúa en su Artículo 11 como: “la conducta típicamente antijurídica, imputable, culpable y punible”. (Código Penal para el edo. de Guanajuato, 1978: 4)

Los delitos en materia penal pueden ser de dos tipos: del fuero común, que incluyen lesiones, homicidio, violación y el robo en sus distintas modalidades y del fuero federal; que incluyen narcotráfico, delitos electorales robo a la federación, tráfico de armas y todos aquellos que atenten contra la federación.

El delito nace cuando la sociedad considera que ciertos comportamientos son dañinos para ciertos valores que merecen especial protección, por ser la base de respeto recíproco que permite la convivencia organizada de la comunidad, como la vida, la libertad, la integridad física y sexual, la protección al patrimonio de las personas, etc.

Las consecuencias de vivir con un elevado índice delictivo, va más allá del deterioro del estado de derecho, ya que también se generan pérdidas económicas y sociales debido a los daños cometidos por el acto delictivo; como por ejemplo, el gasto en que incurren las personas para protegerse; según el Instituto Ciudadano para Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), el último año se han incrementado los gastos en la mayoría de las medidas de seguridad (Ver Gráfica). Otra de las consecuencias, son los problemas de salud relacionados con la inseguridad, debido a la preocupación, stress y tensión que pueden generar aquellos delitos violentos donde inclusive se puede llegar a la muerte de los involucrados.

GRÁFICA 1. DURANTE 2008 PARA PROTEGERSE DE LA DELINCUENCIA, ¿REALIZÓ ALGÚN TIPO DE MEDIDA COMO...?



Fuente: Sexta Encuesta sobre Inseguridad, ICESI, 2009, en www.icesi.org.mx.

Entonces, tomando en cuenta esto, la seguridad pública dentro de la legislación mexicana, después de la reforma constitucional de 1994, se contempla como una función a cargo del Estado. El artículo 21 de la Constitución establece textualmente que:

“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.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917: 16)

En la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, también se refiere a la seguridad pública como; aquella que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En este sentido para el Estado mexicano la seguridad pública significa el orden y la paz pública, garantizando tanto la integridad física y los derechos de los individuos y sus bienes. Dentro de este sistema nacional de seguridad pública es posible identificar cuatro principales ámbitos y ejes rectores que lo rigen.

5.1.- Prevención del delito

La prevención del delito se instrumenta desde el poder Ejecutivo mediante la Secretaría de Seguridad Pública, este ámbito, se puede considerar el más importante del sistema de seguridad, ya que implica atacar las causas que

generan cualquier tipo de conductas delictivas y antisociales, por medio de la implementación de políticas, programas y estrategias con la finalidad de fomentar en la sociedad valores y conductas cívicas.

Gran parte de esta función la llevan a cabo los cuerpos y fuerzas de seguridad, pero consideramos que también, es necesaria la integración de la ciudadanía con acciones concretas. Por ejemplo; la denuncia, la participación con las autoridades y la colaboración en las medidas de prevención entre otras.

5.2.- Procuración de justicia

Procurar la justicia es representar a la sociedad. Es decir, por medio de la protección del derecho y el ejercicio de la acción penal contra los que cometen un delito; esta esfera la manejan la Procuraduría General de Justicia (PGJ) y las Procuradurías de Justicia estatales, sin olvidar claro que, siendo parte del Poder Ejecutivo. Esta función en primera instancia está a cargo del Ministerio Público con el apoyo de la Policía Judicial; esto de acuerdo con el Artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que:

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917: 16).

5.3.- La administración de la justicia

Esta esfera le corresponde al Poder Judicial de la Federación y está compuesto por los tribunales, los jueces y magistrados; ellos toman las riendas de los procesos judiciales en cuanto el Ministerio Público les presenta una averiguación previa; esto de acuerdo al mismo Art. 21 de nuestra Constitución: “La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917: 16).

5.4.- Readaptación social

Uno de los fines de sancionar al responsable de cometer un delito, es la readaptación de éste, por lo tanto, el papel del Estado es; colocar al infractor en condiciones que le permitan reingresar a la sociedad. En esta etapa el Poder Ejecutivo vuelve a asumir el mando, ya que el sistema de readaptación social es administrado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En México, existen instituciones que se encargan de ejecutar y administrar las condenas y buscar la readaptación del culpado; esto se ve reflejado, en el Art. 18 de la Constitución donde se establece que:

“La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917:11).

Estos centros de readaptación en México son; el Centro de Readaptación Social (CERESO), para aquellos condenados por delitos del fuero común; Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO), para los condenados por cometer delitos federales, así como también, el tutelar de menores y cárceles municipales.

Ahora bien, teniendo en cuenta que estos cuatro ámbitos constituyen las bases institucionales de México en materia de seguridad pública, es pertinente aclarar que recientemente la función de seguridad pública dentro de la concepción del Estado mexicano está vinculada con la participación social y en específico con la relación entre ciudadanos y autoridades, la cual puede percibirse de manera más clara en la esfera de la prevención del delito. Esfera presente en el PND (Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012) que a continuación abordaremos.

6.- Políticas públicas federales en materia de prevención del delito.

A manera de recapitulación, dos de los elementos más importantes expuestos con anterioridad son, el concepto de mecanismo de control social institucional y la relación de este con las instituciones de seguridad pública del Estado Mexicano. En este apartado, partiremos con esta idea en mente con la intención de analizar mediante la lógica estructural funcional las políticas públicas federales presentadas en el Eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo, en específico aquellas en las que se observe la relación ciudadanía-autoridad, a la hora de la elaboración de políticas y estrategias para prevenir el delito.

Partamos señalando que la estructura temática del Eje 1 está compuesta por tres bloques temáticos principales, el primero de ellos refiere al Estado de derecho, el segundo a la seguridad nacional y el tercero a la seguridad pública. En este último bloque es donde podemos observar la relación entre ciudadanía y autoridad que es de nuestro interés, pero antes de abordarla, es menester nuestro mencionar que la construcción conceptual de este tercer bloque radica en la idea del papel del Estado como único con autoridad legítima para el uso de la fuerza en el sistema social, con la finalidad de salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.

Regresando al bloque de Seguridad Pública la estructura de este se sustenta en tres temas estratégicos y una serie de objetivos para cada uno de estos; el primer tema aborda a la prevención del delito, el segundo refiere los cuerpos policiacos y el tercero impulsa la participación ciudadana en materia de seguridad pública. A continuación ahondaremos en el primer y tercer tema.

6.1- Prevención del delito.

El Plan Nacional de Desarrollo establece que “la política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen”, por tanto, en el aparatado que refiere al tema de prevención del delito se le considera como la aplicación de una serie de mecanismos institucionales de control social en todos los niveles de la nación con el fin de “evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que

sufran violación a su integridad y su patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas.” (PND, 2007: 74)

El mecanismo medular propuesto en este tema para emplearse contra el delito es el de la prevención social, la cual tiene la función de “eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir” (PND, 2007: 74) Lo anterior plantea que, teóricamente estableciendo mejores condiciones sociales al individuo, tales como una mejor educación y mayores oportunidades de empleo, así como una interiorización de los valores de respeto a la legalidad y el derecho, el individuo se verá menos tentado a presentar conductas desviadas.

Pero, para que esta situación antes formulada se presente, el ejecutivo federal manifiesta, que primero es necesario una vinculación entre política social y estrategias en materia de seguridad pública en los programas públicos. Por tanto el papel de las diferentes instituciones públicas, tales como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, es de suma importancia, debido que “estas tienen un gran impacto en la seguridad pública, pues contribuyen a reconstruir el tejido social, a elevar la calidad de vida de las comunidades y a ofrecer alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes” (PND, 2007: 74).

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, en el apartado de prevención del delito del Plan Nacional de Desarrollo, se propone la siguiente política pública:

“Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades” (PND, 2007: 74).

Para la consecución de dicho objetivo, se presentan cuatro estrategias elementales dirigidas a servir de marco en la creación de políticas preventivas para las instituciones del estado.

A grosso modo estas estrategias plantean, que, mediante el fortalecimiento del tejido social se interiorizara de manera eficaz la llamada cultura de la legalidad y se realizará un mejor trabajo en el combate al narcotráfico y al narcomenudeo. En esa lógica en estas estrategias se establece a la escuela como un lugar prioritario para la interiorización normativa, así como la importancia del trabajo en conjunto de padres de familia, estudiantes y profesores, en la enseñanza de valores tales como la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad que posibilitarían el fomento de la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social. Participación necesaria para crear redes de coordinación con la sociedad civil, que permitirían formular mejores políticas públicas que por una parte inhiban las conductas divergentes y por otra rescaten los espacios públicos.

Por otra parte, es pertinente señalar que las políticas públicas federales que pudimos observar en este apartado, plantean aparentemente la existencia de un estado anómico en la sociedad, observable en la conducta desviada denomina

delito. Por tanto, el Ejecutivo Federal, ha indicado que se busca combatir esta conducta mediante distintos mecanismos de control social, manifestados en este caso en las instituciones públicas, las cuales tienen como misión la creación de políticas públicas que por una parte inhiban esta conducta divergente antes de que se exprese en el individuo y que por otra contrarresten a los individuos que ya la presenten.

Lamentablemente, consideramos que si bien estas políticas tienen aciertos, también adolecen en algunos de sus planteamientos. Por una parte, la vaguedad de estas lleva a presuponer que las medidas aquí propuestas únicamente están dirigidas a la inhibición del delito en jóvenes. Por otro lado, estas políticas se limitan a referir a una manifestación de delito, la cual refiere al narcotráfico; recordemos que este delito corresponde al fuero federal por lo tanto, los delitos del fuero común que se refieren a los delitos más comunes que suele sufrir la ciudadanía, quedan desplazados a un segundo plano casi inexistente.

En resumen, solo queda agregar que estas políticas, independientemente de sus aciertos y deficiencias, están formuladas en teoría con el propósito de restablecer el equilibrio sistémico por medio del combate a la anomia social, en este caso manifestada en el delito.

Por otro lado, en el tercer tema del apartado de seguridad pública, se plantea a la participación ciudadana en materia de prevención del delito como elemento fundamental de este PND para el establecimiento de la seguridad pública. Esto

puede observarse en el objetivo 18, de dicho plan, el cual refiere al fomento de la participación ciudadana y combate del delito.

Dicho objetivo está compuesto por tres apartados, de los cuales destaca la estrategia 18,2 la cual consiste en “crear canales de participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito” (PND, 2007: 78) se demuestra con claridad la importancia en cuanto a la relación de los dos elementos que fungen como mecanismos de control social en un sistema social, al establecer que “se dará un impulso renovado a la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia [...] así como la participación de ésta en el diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia” (PND, 2007: 78).

Esto corresponde a lo expuesto en el capítulo II al referirnos a Zimmerman al afirmar que la participación ciudadana debe de estar presente desde la formulación hasta la ejecución de un programa público. Para entender esto de manera más clara es necesario recordar que uno de los principales fundamentos de la participación ciudadana se origina dentro de los mismos valores de un sistema político democrático, al otorgarle ciertos espacios y mecanismos para incidir en las decisiones públicas.

Estos espacios corresponden a los mecanismos antes mencionados con los que cuenta la participación ciudadana, recordando a Joan Font estos espacios y

mecanismos son aquellos instrumentos que permiten la creación de lazos de interacción entre los ciudadanos y gobierno dentro de los cuales destacan los comités y consejos ciudadanos, al respecto en la misma estrategia 18.2 del PND se refiere a estos como parte de la táctica para la prevención del delito al establecer que “se instrumentarán programas que fortalezcan los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y propicien la formación de nuevos lazos de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil”. (PND, 2007: 9) Esto puede derivar en la creación de políticas encaminadas a la prevención del delito donde se contemple la participación de la ciudadanía, tal, como lo menciona Canto Chacal al referirse a los mecanismos de la participación ciudadana como las instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Entonces podemos darnos cuenta cómo dentro del PND se contempla a la participación ciudadana como política pública encaminada a prevenir el delito, y al mismo tiempo, cómo esta misma participación utiliza a las políticas públicas como escenario donde ésta puede incidir y así influir en el ámbito público.

Por lo tanto, la participación ciudadana en un sistema político y social como México se entiende como un mecanismo de control social, debido en gran parte a que sus elementos constitutivos tales como los consejos y comités ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en las decisiones que se toman en nombre de la sociedad, con la finalidad de evitar situaciones de riesgo tales como el delito y la inseguridad que deteriore la funcionalidad del sistema.

Ahora, es importante darnos cuenta que la participación ciudadana y las políticas públicas juegan un papel importante para mantenimiento del orden del sistema social mexicano, esto queda demostrado en un sentido oficial e institucional en la elaboración de programas encargados de la seguridad pública, tal como lo es Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el cual consiste en demostrar el esquema a seguir durante la ejecución de la estrategia nacional para contrarrestar el delito.

En el apartado 2.2 de este Programa, queda plasmado lo antes expuesto, al resaltar la necesidad de atender los factores que originan el delito, por eso establecen la estrategia de generar una política pública que motive la participación ciudadana, para esto, los consejos ciudadanos de seguridad pública servirán como mecanismos de control social, al ser el enlace con las demás organizaciones sociales, para la consulta, análisis, formulación y articulación de acciones en materia de seguridad pública.

Un claro ejemplo de lo anterior es la política pública llamada “limpiemos México”, la cual consta de tres programas donde se pueden observar los espacios naturales de la participación ciudadana en materia de prevención del delito, estos programas son:

- Escuela Segura, para recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar.
- Salud sólo sin Drogas, para prevenir las adicciones.

- Recuperación de Espacios Públicos, que los rehabilita y devuelve a la sociedad para la convivencia social con libertad y seguridad” (Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012; pág. 6)

Ahora bien, partiendo de estos programas, estrategias y objetivos planteados en este plan, desde 2007 hasta la fecha, se han generado políticas más concretas en materia de seguridad pública encaminadas a prevenir el delito. Dentro de estas políticas destaca el Programa “Enlaces de Prevención”.

Dichos enlaces ejercen tareas que van desde unir a la Policía Federal con las comunidades; así como facilitar las vías, canales y acuerdos de colaboración intergubernamental, intersectorial y de participación ciudadana. Lo anterior con la intención de promover estrategias de prevención, intervención temprana y refuerzo a la cultura de la legalidad en cada una de las entidades federativas. Este tipo de acciones arrojó los siguientes resultados:

- “Se detectaron 924 zonas de incidencia delictiva, que son sitios reportados por la ciudadanía en los que frecuentemente se registra la comisión de alguna falta administrativa o un delito, sin la intervención efectiva de las autoridades, las cuales han sido reportadas a las Comisarías Regionales de la Policía Federal para su atención. Desde octubre de 2007 cuando inició este Programa, a junio de 2009, se han reportado 2,717 zonas de incidencia delictiva.
- Se recibieron 1,924 denuncias ciudadanas sobre la probable comisión de delitos, las cuales fueron turnadas a las autoridades competentes; de octubre de 2007 a junio de 2009 se han recibido 3,437 denuncias.

- Se impartieron 1,128 pláticas de prevención social a una población de 124,715 personas en 135 municipios del país” (Tercer Informe de Gobierno, 2009).

Otro acuerdo al que llegaron a partir de esto, fue la Primera Reunión Nacional de Prevención del Delito, organizada por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y llevada a cabo en el Distrito Federal, a la cual asistieron servidores públicos encargados de la prevención del delito de las 32 entidades federativas del país. Durante esta reunión se establecieron múltiples acuerdos, de los destacan los siguientes:

- “Revisar, validar y actualizar, en un plazo no mayor a 15 días, la información que los 31 estados de la República enviaron a la SSP, para integrar el Catálogo de Programas de Prevención del Delito y el Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social del Delito. - Integrar una propuesta, por parte de los representantes de las secretarías de Seguridad Pública de las entidades, para la creación de áreas de prevención social del delito en un plazo no mayor de seis meses.
- Realizar, por parte de las secretarías de Seguridad Pública de los estados y el Distrito Federal, un diagnóstico sobre las causas de violencia y delincuencia en su comunidad y elaborar planes locales de prevención.
- Revisar la estructura y articulación de los observatorios Ciudadanos que se están integrando en las entidades federativas con el propósito de incluir en su organización a una representación de las autoridades estatales y generar mecanismos idóneos de intercambio de información.
- Integrar un Sistema Nacional de Indicadores de Medición como base de los Observatorios Ciudadanos” (Tercer Informe de Gobierno, 2009).

A nivel nacional, podemos observar que este tipo de políticas y estrategias han contemplado la participación de la ciudadanía, ya sea desde su planeación o ejecución de la misma; al mismo tiempo este tipo de programas también han sido parte de los elementos que han sentado las bases para la creación de mecanismos y acciones focalizadas en materia de seguridad pública y en específico para prevenir el delito a nivel local. En el caso concreto del Distrito Federal, se estipula en el artículo 13 de la Ley de Seguridad Pública que el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal debe guardar cierta congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Es precisamente en esta entidad donde nos detendremos un poco para desarrollar estas características específicas de los mecanismos, programas y políticas de seguridad pública y su relación con la participación ciudadana; ya que es en esta entidad política donde se gesta nuestra unidad de análisis a investigar.

CAPÍTULO IV

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICA PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

En el capítulo anterior establecimos la relación entre la participación ciudadana y las políticas públicas en materia de seguridad pública. Presentamos el marco federal en el que se fundamentan dichas políticas en México en el periodo 2007-2012.

En este capítulo realizaremos un proceso similar al anterior teniendo en consideración el Distrito Federal (en adelante DF) Observaremos el marco local que sirve de referencia para diseñar e implementar políticas públicas, posteriormente delinearemos cronológicamente el proceso de la participación ciudadana institucionalizada en la capital del país y por último abordaremos la relación entre la Seguridad Pública y la Participación ciudadana institucionalizada.

1- Eje rector de la política pública en el Distrito Federal: Programa General de Desarrollo 2007 – 2012

De manera similar que el Plan Nacional de Desarrollo a nivel federal, el Programa General de Desarrollo (en adelante PGD) es, por una parte una serie de orientaciones, compromisos y objetivos que el gobierno local se ha propuesto para dar cumplimiento del año 2007 al 2012. Es también, el marco de referencia que toma en cuenta la administración pública para llevar a cabo las estrategias, y

políticas públicas en el Distrito Federal. Por ende, el conjunto de dependencias del gobierno del local, deberán realizar la planeación, programación y presupuestación de sus acciones acordes, siempre con lo establecido con dicho plan.

El PGD está constituido por siete ejes programáticos en los cuales se puede observar un modelo básico de articulación de la gestión pública en torno de los objetivos que cada uno persigue. Los ejes en cuestión son los siguientes:

Reforma política: Derechos plenos a la ciudad y a sus habitantes

Equidad.

Seguridad y justicia expedita.

Economía competitiva e incluyente.

Intenso movimiento cultural.

Desarrollo sustentable y de largo plazo.

Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

De estos siete ejes sólo el primero y tercero son relevantes para esta investigación por su relación con nuestro objeto de estudio. Principalmente porque en su composición abarcan los objetivos, estrategias, planes o propuestas relacionadas con la participación ciudadana, la seguridad pública y la coadyuvancia entre sociedad civil y gobierno para la creación de políticas públicas.

Para contextualizar nuestra investigación describiremos en forma general los dos ejes señalados:

El eje 1 que lleva por nombre “Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes” tiene por intención el posibilitar que la Ciudad de México sea un lugar de libertades individuales y colectivas, donde sus habitantes gocen de derechos fundamentales. Es por eso, que su meta es consolidar la Ciudad de México como una “democracia participativa, que otorga a sus habitantes las herramientas para mejorar su vida, que les permite apropiarse de su ciudad y ser corresponsables de su destino colectivo.” (PGD 2007-2012, 2007: 18) Resaltamos que uno de los fundamentos de este eje es la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, específicamente en la colaboración institucionalizada de la sociedad civil con el gobierno en la toma de decisiones.

Con esa lógica, en este eje se han formulado una serie de estrategias, objetivos y líneas de política pensados para la consecución de lo antes mencionado. A continuación abordaremos aquellas relacionadas con la participación ciudadana, comenzando con la estrategia que servirá de base para los demás elementos.

La reforma integral de la Administración Pública permitirá: 1) hacer un gobierno de la gente: cercano, democrático, participativo y corresponsable, centrado en las necesidades de la ciudadanía; 2) incrementar las fuentes de financiamiento, mediante la austeridad y el buen manejo de los recursos; 3) coadyuvar a

garantizar la plenitud de derechos: a un gobierno eficaz, incluyente, defensor de los derechos, principalmente los de las mujeres. (PGD 2007-2012, 2007: 18)

De manera concreta, en este eje están plasmados una serie de objetivos, de los cuales sólo nos interesa resaltar los siguientes:

Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales.

Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados para la solución de las demandas sociales, así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública.

Transparentar el gobierno y establecer la rendición de cuentas como principio rector en el ejercicio presupuestal y en todos los demás ámbitos de la administración pública. (PGD 2007-2012, 2007: 19)

A su vez, cada uno de estos objetivos cuenta con una las líneas de política que permitirán su consecución. Líneas que exponemos a continuación:

El gobierno elaborará políticas públicas y propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana, para fortalecer la participación y consolidar instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.

Se incluirán mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos. (PGD 2007-2012, 2007: 20)

Ahora bien, teóricamente la propuesta de este primer eje en materia de participación ciudadana es clara. Por una parte se observa la voluntad de transformar la cultura política de la Ciudad de México mediante acciones institucionales y jurídicas que posibilitarían la manifestación de conductas y practicas propias de la cultura política participativa y por otra, consolidar la cultura cívica base de todo gobierno democrático.

Entre las acciones aquí propuestas, podemos observar tres vertientes complementarias. En la primera vertiente, las acciones están dirigidas para establecer el reconocimiento del habitante del Distrito Federal como actor social o ciudadano portador de derechos, en la segunda las acciones están dirigidas a fortalecer los canales institucionales de comunicación existentes entre el gobierno y la ciudadanía. Dichos canales, pueden observarse en los mecanismos de consulta a las comunidades, mecanismos deliberativos y mecanismos de democracia directa contenidos ya sea en la ley de participación ciudadana local o en los programas y procedimientos del Gobierno del Distrito Federal y sus Delegaciones.

En la tercera vertiente las acciones están formuladas con la intención de gestar un proceso que derive en el establecimiento del estado de gobernanza en la Ciudad de México. Concretamente se busca una relación de corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno, principalmente en la toma de decisiones de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas.

Ahora bien, el marco fundamental en el cual se basan todas estas propuestas y líneas de acción relacionadas con la participación ciudadana y la colaboración entre sociedad civil y gobierno para la creación de políticas públicas, es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aparato normativo en el cual se contemplan no sólo los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la capital, sino también los instrumentos y órganos de participación ciudadana institucionalizados. En los siguientes párrafos abordaremos, a manera de contextualización, las etapas que la participación ciudadana institucionalizada ha presentado en el Distrito Federal, lo cual nos permitirá entender la relación entre la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y el eje antes planteado.

2.- La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal

Los orígenes de la participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal datan de principios del siglo XX, con exactitud, nos referimos al 1 de Enero de 1929 cuando entra en vigor la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (en adelante Ley del 29), en donde encontramos el primer antecedente normativo de una figura de participación ciudadana.

A groso modo, la Ley del 29 estaba compuesta por dos secciones, de las cuales solo nos interesa la que por nombre llevaba “Del Distrito Federal”. En esta parte se establecía la creación del Departamento del Distrito Federal, integrado por un Departamento Central y 13 Delegaciones, también, se indicaba la estructura del gobierno del Distrito Federal y las funciones de los órganos institucionales que lo

componían. Es en uno de estos órganos donde encontramos el primer antecedente de una figura de participación ciudadana institucionalizada, los Consejos Consultivos, los cuales se definían como aquellos órganos representativos de los intereses de la localidad, que tenían como función el proponer reformas para el mejoramiento de los servicios públicos, expresar la opinión producto de la sociedad civil, inspeccionar los servicios locales y denunciar las deficiencias de estos.

El siguiente referente normativo de alguna figura de participación ciudadana se presenta 40 años después, en los años 70's, década en que se expide la tercera Ley Orgánica del D.D.F y sus posteriores reformas. En estas, además de transformar la composición territorial del D.D.F, ampliando el número de Delegaciones a 16, se establece la creación de nuevos órganos de gobierno y la reforma de los ya existentes.

En el ámbito de la participación ciudadana institucionalizada, en esta Ley y sus reformas, observamos dos innovaciones, una referente a los órganos y otra a los mecanismos de participación política directa de la sociedad civil. En lo que refiere a los órganos, se contempla al Consejo consultivo como un órgano de representación popular, ya no constituida por designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sino por elección popular. En la misma lógica, también se crea la figura de la Junta de Vecinos, órgano pensado con la finalidad de fungir como receptáculo de la opinión y demanda de la sociedad civil sobre los

servicios públicos, en específico de aquella opinión producida por otro nuevo órgano de participación ciudadana, la Asociación de residentes.

A groso modo, las diferencias entre estos órganos, además de su nivel en la estructura institucional, radicaba en que la Junta de Vecinos y la Asociación de residentes se pensaban como órganos de colaboración con la autoridad central y delegacional, mientras que los Consejos como ya se menciono se contemplaban como órganos de representación popular.

En relación con los mecanismos de participación ciudadana, se realiza una reforma en el año de 1978 a la Ley Orgánica en su artículo VI en donde se incorporan dos nuevos mecanismos, el Referéndum y la Iniciativa Popular. A continuación, en el siguiente cuadro esbozamos los órganos y mecanismos de participación ciudadana en la década de los 70's

CUADRO 2: ORGANOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL EN LA DÉCADA DE LOS 70S.

Ley Orgánica del DDF 1970

Consejo consultivo: integrado con los presidentes de las juntas de vecinos. Órgano encargado de colaborar con el jefe del Departamento del para la debida administración pública, en específico en la prestación de servicios.
Sesiones mínimas: una al mes y extraordinarias cuando sea conveniente o a solicitud del jefe del Departamento del Distrito Federal. Duración en el cargo: tres años.

Junta de vecinos: una por cada Delegación, formadas por los miembros directivos de las asociaciones de residentes, compuestas por mínimo 20 miembros de los cuales al menos cuatro deben ser mujeres y dos jóvenes

menores de 25 años. Mesa directiva: un presidente, un secretario, y tres vocales. Sesiones mínimas: una al mes.

Duración en el cargo: tres años.

Reforma de los párrafos 1° y 2° de la Ley Orgánica en 1978

Asociación de residentes: constituidas por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Mesa directiva: un presidente, un secretario, y tres vocales

Comités de manzana: constituidos por los vecinos de una manzana. Mesa directiva: un jefe de manzana, un secretario, y tres vocales electos por votación

Se establecen dos mecanismos de participación política directa: Iniciativa popular y referéndum.

Fuente: Elaboración propia a partir de “Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México 1987, INEHRM. Y Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal 1970

Para 1994, producto de profundos cambios institucionales, políticos y sociales que se suscitaron por esos años en la capital del país se creó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y es en este aparato normativo donde encontramos tres referentes de participación ciudadana institucionalizada de importancia. El primero radica, en que se reconoce el derecho de los ciudadanos del D.F, a votar y ser votados como figuras de representación vecinal, el segundo, en la propuesta para la creación del Consejero Ciudadano y el tercero, en la nueva capacidad que el Art. 122 dota a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir disposiciones relativas a la participación ciudadana en el DF.

Capacidad que se manifiesta en el año de 1995 cuando se diseñada la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, con la finalidad de proporcionar mecanismos institucionalizados que permitieran establecer canales de comunicación entre gobierno y sociedad civil, así como plasmar las

atribuciones y funciones que desempeñaran las figuras y mecanismos de participación ciudadana. De las figuras e instrumentos presentados en esta Ley, que pueden ser observados en el cuadro 3, destacan los Consejos Ciudadanos y los Órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Los Consejos Ciudadanos eran considerados como:

“órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entrono del lugar de residencia de dicha comunidad.” (Ley de participación ciudadana, 1995)

La importancia de estos órganos de representación ciudadana radicaba en la cualidad de ser sujetos a designación por elección popular y que poseían la facultad de posibilitar las demás instancias del título primero.

Por otro lado, los Órganos de representación vecinal referían a aquella instancia encargada de establecer la relación entre el ciudadano de alguna zona territorial con el consejo ciudadano y las autoridades delegacionales. Su función principal era la de supervisar las obras y servicios públicos, así como servir de consulta sobre los programas, proyectos e iniciativas de la delegación. Lamentablemente la figura del Consejo Ciudadano dejó de existir en la reforma Constitucional de 1997.

CUADRO 3: LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1995

Título 1 Instancias de Participación Ciudadana	Título 2 Consejos de ciudadanos	Título 3 Órganos de Representación Vecinal
i. Consejos de Ciudadanos; ii. Audiencia pública; iii. Colaboración ciudadana; iv. Quejas y denuncias; v. Recorridos periódicos del delegado; y vi. Órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.	i. Disposiciones generales; ii. Proceso de integración de los Consejos Ciudadanos; iii. Organización y funciones de los Consejos Ciudadanos	i. Representantes vecinales: manzana, colonia, barrio o unidad habitacional; ii. Jefes de manzana; iii. Asociación de residentes iv. Ejercicio de funciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal 1995.

Un año después, en 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana, la cual tenía como propósito democratizar la toma de decisiones en la capital, amparándose en los valores de: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.

Las innovaciones de esta ley son, por una parte, el establecimiento de los derechos y obligaciones que poseían los ciudadanos del Distrito Federal. Por otro

lado, se incorporaban nuevos instrumentos de Participación Ciudadana tales como el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular, y se instauraban los comités vecinales, órganos de representación ciudadana que tenían como función principal el relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadana en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública y verificación de programas de seguridad pública. En el siguiente cuadro presentamos a grosso modo la Ley de Participación Ciudadana de 1998.

CUADRO 4: LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1998

Título 1 Disposiciones Generales	Título 2 De los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal	Título 3 De los instrumentos de la Participación Ciudadana	Título 4 De la representación vecinal
i. Disposiciones Generales	i. De los habitantes y ciudadanos ii. De los derechos y obligaciones de los habitantes iii. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos	i. Del Plebiscito ii. Del Referéndum iii. De la Iniciativa popular iv. De la Consulta vecinal v. De la Colaboración vecinal vi. De las Unidades de quejas y denuncias vii. De la Difusión pública viii. De la Audiencia pública	i. Del Comité Vecinal ii. De la forma de integración de los Comités Vecinales iii. De la organización y funciones de los Comités Vecinales iv. De los derechos y obligaciones de los integrantes del Comité

		ix. De los Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial	Vecinal v. De la coordinación de los Comités Vecinales
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal 1998.

En Abril de 2004 se aprueba la Tercera Ley de Participación Ciudadana, Ley que tuvo como propósito “instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos del Distrito Federal” (Ley de participación ciudadana, 2004: 1).

Contemplaba como instrumentos de Participación Ciudadana al Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional y Asamblea Ciudadana. Por Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal se contemplaba al Comité Ciudadano y al Consejo Ciudadano.

Como podemos observar, en esta Ley se incorporan nuevos instrumentos de Participación Ciudadana, de entre las cuales destacan la Asamblea Ciudadana, dedica a “proveer información, análisis, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de

los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad territorial” (Ley de participación ciudadana, 2004: 16). Y la Red de Contralorías Ciudadanas, instrumento de participación del ciudadano que voluntaria e individualmente, se compromete a colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal. Por parte de los Órganos de Representación Ciudadana se percibe la reformulación de su carácter vecinal a ciudadano y la instauración de competencias específicas para el Comité y Consejo Ciudadano.

A continuación presentamos en el cuadro 5 la Ley de Participación Ciudadana del 2004.

CUADRO 5: LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL DE 2004

<p align="center">Título 1</p> <p align="center">Disposiciones Generales</p>	<p>i. Disposiciones Generales</p>
<p align="center">Título 2</p> <p align="center">De las y los habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal</p>	<p>i. De las y los habitantes y ciudadanos</p> <p>ii. De los derechos y las obligaciones de las y los habitantes</p> <p>iii. De los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos</p>
<p align="center">Título 3</p> <p align="center">De los instrumentos de la Participación Ciudadana</p>	<p>i. Del Plebiscito</p> <p>ii. Del Referéndum</p> <p>iii. De la Iniciativa popular</p> <p>iv. De la Consulta ciudadana</p> <p>v. De la Colaboración ciudadana</p> <p>vi. De la Rendición de cuentas</p> <p>vii. De la Difusión pública</p> <p>viii. De la Red de contraloría ciudadana</p> <p>ix. De la Audiencia pública</p>

	<ul style="list-style-type: none"> x. De los Recorridos del Jefe Delegacional xi. De las Asambleas ciudadanas <ul style="list-style-type: none"> a. De la organización y funciones de la Asamblea ciudadana xii. De la convocatoria de la Asamblea ciudadana
<p>Título 4</p> <p>De la representación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. Del Comité Ciudadano ii. De las funciones del Comité Ciudadano iii. De la integración y organización del Comité Ciudadano iv. De la elección de los Comités Ciudadanos v. De los derechos y obligaciones de los integrantes del Comité Ciudadano vi. De la coordinación de los Comités Ciudadanos <p style="text-align: center;">Consejo ciudadano</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal 2004

Seis años después, el 27 de Mayo de 2010 se aprueba la cuarta Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, actual aparato normativo que tiene como objeto “instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana”(Ley de Participación Ciudadana, 2010: 8).

Vista de manera general, esta Ley contiene numerosas modificaciones que la diferencia de sus predecesoras, por una parte define concretamente a la participación ciudadana como el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual y colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.” (Ley de Participación Ciudadana, 2010: 8)

Ahora bien, en esta ley se contempla que la participación ciudadana contribuirá en la solución de los problemas públicos y en el mejoramiento de normas que regulan a la comunidad, lo anterior, con la finalidad de fortalecer la cultura democrática y una mejor gobernanza del D.F.

Como podemos observar en el cuadro 6, en esta ley se definen primeramente las propiedades, derechos y obligaciones de los habitantes, personas que residen en su territorio, vecinos, habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, barrio, fraccionamiento o unidad habitacional que conformen esa división territorial, y ciudadanos del Distrito Federal, hombres y mujeres que tienen la calidad de mexicano constitucionalmente y además tengan la calidad de vecinos.

Posteriormente se mencionan las autoridades relacionadas con la participación ciudadana y sus obligaciones hacia con esta.

En lo que refiere a los instrumentos de participación ciudadana, se contemplan casi los mismos que en la Ley de 2004, con la innovación del instrumento denominado “Participación colectiva y de las organizaciones ciudadanas”, el cual refiere a la toda aquella persona moral sin fines de lucro que su ámbito de actuación este vinculado a los intereses de una de las colonias del D.F.

Ahora bien, es en los órganos de representación ciudadana en donde podemos encontrar la mayoría de las diferencias de esta Ley en comparación con sus predecesoras. Lo anterior se debe a la anexión de los órganos denominados

Consejo del pueblo, órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios del D.F., y Representante de manzana, figura encargada de coadyuvar con el Comité ciudadano o Consejo del pueblo para supervisar las obras sociales, servicios públicos proporcionadas por el gobierno en la manzana en donde este resida, a las antiguas figuras del Comité ciudadano y del Consejo ciudadano.

A continuación presentamos en el cuadro 6 la Ley de Participación Ciudadana del 2010.

CUADRO 6: LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL DE 2010

Título 1 Disposiciones Generales	i. Disposiciones Generales
Título 2 De los habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal	i. De los habitantes, vecinos y ciudadanos ii. De los derechos y las obligaciones de los habitantes iii. De los derechos y las obligaciones de los ciudadanos iv. De las autoridades
Título 3 De las autoridades	
Título 4 De los instrumentos de participación ciudadana	i. Del Plebiscito ii. Del Referéndum iii. De la Iniciativa popular iv. De la Consulta ciudadana v. De la colaboración ciudadana vi. De la rendición de cuentas

	<ul style="list-style-type: none"> vii. De la Difusión pública viii. De la Red de contralorías ciudadanas ix. De la Audiencia pública x. De los Recorridos del Jefe delegacional xi. De la Participación colectiva y las organizaciones ciudadanas xii. De las Asambleas ciudadanas <ul style="list-style-type: none"> a. De la organización y funciones de la Asamblea ciudadana b. De la convocatoria de la Asamblea ciudadana
<p align="center">Titulo 5</p> <p align="center">De la Representación Ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. Del Comité Ciudadano ii. De las funciones del Comité Ciudadano iii. De la integración y organización del Comité Ciudadano. iv. De los derechos y obligaciones de los integrantes del Comité Ciudadano. v. De la elección de los Comités Ciudadanos. vi. De los medios de impugnación y nulidades vii. De la coordinación de los Comités Ciudadanos.
<p align="center">Titulo 6</p> <p align="center">De los Consejos ciudadanos delegacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. De los Consejos ciudadanos delegacionales.
<p align="center">Titulo 7</p> <p align="center">De los Representantes de Manzana</p>	
<p align="center">Titulo 8</p> <p align="center">De la representación en los pueblos y barrios originarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. Generalidades del Consejo del pueblo ii. De las funciones del Consejo del pueblo iii. De los derechos y obligaciones de los integrantes del pueblo

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal 2010.

3.- La Seguridad Pública en el Distrito Federal y su relación con la Participación ciudadana institucionalizada.

El eje 3 del PGD, como lo mencionamos antes, se refiere a la Seguridad y justicia expedita, en este eje se reitera la importancia de mantener un entorno seguro para la tranquilidad de los ciudadanos y estabilidad del sistema, a si como, la obligación del Estado en proporcionarlo. También hace hincapié a la importancia de la participación de la ciudadanía para llevar a cabo los propósitos planteados en este programa, al respecto el PGD menciona que: "... se tendrá mayores elementos de efectividad si suma la participación social como aliada para revertir el deterioro del entorno social y desplegar una acción integral preventiva con acciones de integración social y el rescate de espacios públicos". (PGD 2007-2012, 2007: 36)

En este caso se pretende que la participación ciudadana como mecanismo de control social se encargue de cumplir la función de apoyo para la reconstrucción del tejido social, por medio de la transmisión y consolidación de valores que fomenten, por ejemplo, la cultura de la denuncia, la de la prevención, la cohesión vecinal y la cultura de la legalidad. En esa lógica, otra de las atribuciones del rol de la participación ciudadana como mecanismo de control social dentro del sistema de seguridad pública, radica en que esta "será una aliada fundamental para recuperar espacios públicos, revertir el deterioro del entorno y mejorar la prestación de servicios, todo lo cual es indispensable para construir un ambiente de confianza y seguridad". Al respecto, la línea política plantea que, para llevar lo

anterior, es necesaria la participación de los vecinos debido a que esta puede intervenir masivamente, desde todos los frentes y niveles, en las zonas de mayor generación de delincuencia

Otras de las estrategias del eje 1 del PGD refiere al carácter integral de éstas, al contemplar los diferentes aspectos del sistema para una mayor eficiencia de las políticas en materia de seguridad pública, recordemos que la connotación sistémica de la seguridad pública la ubica como parte de un sistema total de acción social, por lo tanto, el estado de otros aspectos o subsistemas, como son el económico, político o social tendrán consecuencias en ésta. Al respecto en el PGD contempla que, para garantizar su impacto integral, todas las acciones gubernamentales en esta materia buscarán incidir efectivamente en todos los aspectos del proceso delictivo; se buscará superar la sola persecución del delito y atacar de raíz a los factores que propician el comportamiento criminal.

Cabe señalar que la manera en que el PGD aborda el carácter integral de las estrategias es de una manera muy somera y general, ya que no especifica qué tipo de acciones se llevaran a cabo en otros ámbitos, como por ejemplo en el económico y cultural; aspectos fundamentales para que exista concordancia entre las metas personales y formas institucionales para lograrlas y respetarlas y así evitar conductas desviadas.

Podemos concluir que por medio del PGD, el GDF se responsabiliza de establecer las condiciones necesarias que garanticen la protección de los

habitantes, su integridad física y también de su patrimonio y para llevar acabo esto, el GDF se compromete a optimizar el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia dejando claro de manera implícita la importancia de la seguridad para la estabilidad de un sistema social.

Enseguida haremos una contextualización de manera general de la seguridad pública y la participación ciudadana en el Distrito Federal.

El tema de la seguridad pública en el Distrito Federal adquiere gran relevancia en los últimos años, debido al clima de violencia que se vive actualmente en todo el país y aparte de ser el centro económico y político más importante de éste.

El contexto actual de la seguridad pública en el Distrito Federal, se puede observar como el resultado de una serie de acontecimientos de las últimas décadas que fueron cambiando la lógica de cómo entender el problema por la falta de seguridad; al menos en un sentido oficial, esta nueva forma de ver el problema de inseguridad se da prácticamente en todos los niveles, ya sea a nivel nacional como también en el ámbito local, una de las consecuencias de esto es el cambio de dirección que se le da a la hora de querer contrarrestar dicho problema; en el caso específico del Distrito Federal se pueden distinguir diversas etapas que contribuyeron al cambio de perspectiva referente a la seguridad pública, como por ejemplo; la puesta en marcha del Programa Nacional de Seguridad Pública de 1984, en donde pone como uno de sus objetivos –aunque de manera ambigua- la necesidad de involucrar a la ciudadanía.

En 1989 se da a conocer el Programa de Seguridad para el Distrito Federal, donde se contempla lo siguiente; “una nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Reglamento de Policía y Buen Gobierno, la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la participación de diputados, asambleístas y organizaciones vecinales en el diseño de programas de seguridad pública” (Isunza y Hernández, 2001: 6).

Como producto de esto en Julio de 1993 se crea la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual se destaca por recurrir a la estructura vecinal para fortalecer el vínculo entre autoridades y ciudadanos, por medio de la creación de comités de seguridad pública en cada delegación política. En el título octavo, Art. 63, de esta Ley se estipula que:

En cada una de las Delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana. En dichos comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, deberán participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El Delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité. (Ley de Seguridad pública del Distrito Federal, 1993: 13)

Algunos de los objetivos de estos comités consisten en dar y emitir opiniones para la elaboración y evaluación del subprograma de seguridad pública de la

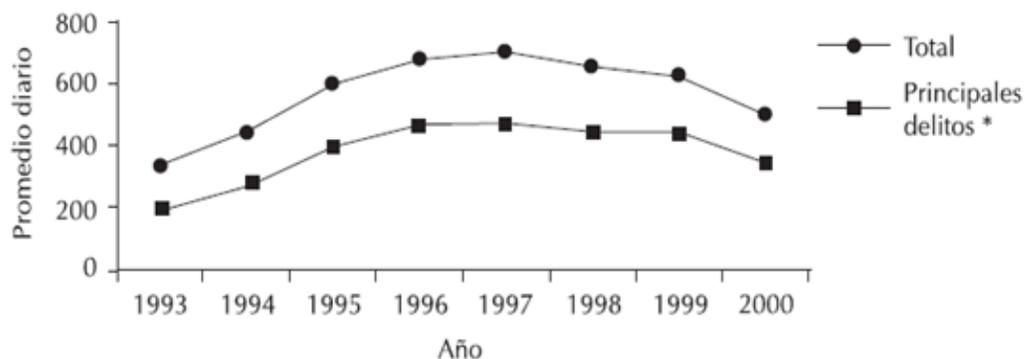
Delegación, así como también, la evaluación y ejecución de dicho subprograma siempre teniendo en cuenta el apoyo de la participación vecinal.

El Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal corresponde a lo acordado en el Artículo 11 de esta misma Ley, en el cual hace referencia a éste como el eje rector de las acciones a tomar a corto y largo plazo con la finalidad de contrarrestar la inseguridad.

El año 1997 es una fecha histórica para el Distrito Federal ya que en este año dejó de ser considerado como un departamento administrativo dentro de la administración pública federal, ya que por vez primera la población capitalina eligió al Jefe de Gobierno para esta Ciudad y estableciendo sus competencias, permitiendo desde entonces organizar su propia administración pública y elaborar sus propios programas.

En este mismo año se presenta como el punto de inflexión del índice delictivo en la Ciudad de México, según los datos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) entre 1993 y el año 2000 el promedio de delitos diarios cometidos en esta entidad muestra una tendencia al alza, la cual llega a su máximo en 1997 (Ver Gráfica no.2).

GRÁFICA 2. INCIDENCIA DELICTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL



Fuente: Documento PGJDF, “Objetivos y Estrategias del Programa de Trabajo 1998-2000”, consultado en: <http://www.pgjdf.gob.mx/programa/objetivos.html>

En este mismo periodo de 1997-2000, la administración de Cárdenas y Robles plantean en el Distrito Federal una estrategia que se destaca por una nueva relación social entre ciudadanos y autoridades con la finalidad de consolidar cierta confianza entre ambos; en esta lógica y partiendo de los lineamientos de la Ley de Seguridad Pública antes mencionada, se crea la Coordinación del Programa de Seguridad Pública del Distrito federal teniendo como finalidad la creación de comités de seguridad pública en todas las delegaciones políticas; como una de las consecuencias de esto, el gobierno del Distrito Federal diseñó diversas medidas, como las de la integración, en un mismo espacio, de los sectores de la Policía Preventiva, de las agencias del Ministerio Público, y de los Juzgados Cívicos, teniendo como consecuencia la creación de 71 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, se pensó que para atacar las causas multifactoriales –del delito- se implementarían un conjunto de políticas de desarrollo social y planes de desarrollo económico sustentable que contribuirán a crear fuentes de empleo, además de las actividades recreativas y deportivas.

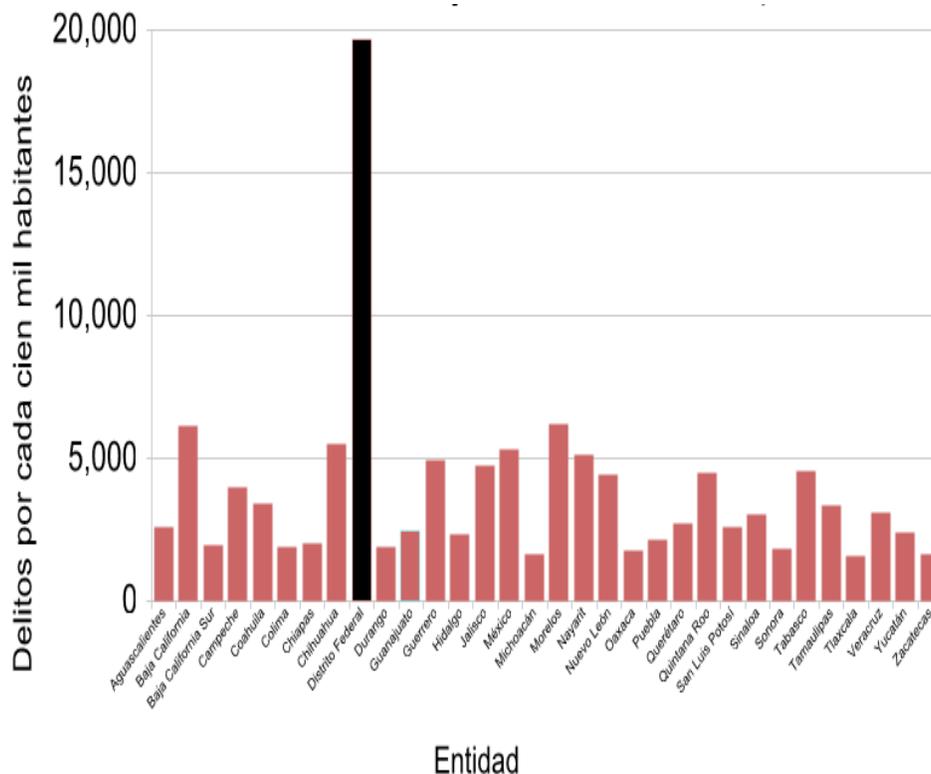
Lo dicho en ese programa contrastó con las medidas implementadas por las autoridades capitalinas para disminuir el índice delictivo, ya que su principal acción contra la inseguridad, fue la implementación de la estrategia policial denominada "tolerancia cero", que se destaca por ser una política de carácter gerencial, y según Mario Arroyo tiene por objetivo; "exponer que los índices delictivos pueden ser reducidos, demostrando que los argumentos de las teorías criminológicas convencionales quienes consignan como causas de la delincuencia a factores sociales estructurales como la pobreza, el desempleo o la estructura demográfica de la población son erróneos y de carácter ideológico" (Arroyo, 2003: 3).

Esta manera de contrarrestar a la inseguridad, provocó inmediatamente cuestionamientos en la manera de concebir el problema por parte de las autoridades, por un lado veían las consecuencia negativas de este tipo de medias, ya que para llevarlas a cabo implicaban ausencia de compasión, brutalidad policial o la represión de las libertades civiles y por el otro lado resaltaban la incapacidad tanto administrativa como de infraestructura por parte del sistema policial del

Distrito Federal; la consecuencia de esto sería la prevalencia del alto índice delictivo ante el resultado de una estrategia insuficiente.

Al respecto el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la CONAPO indican, que si bien, las denuncias registradas en este periodo han disminuido de manera notable, pasando de 2743 denuncias en el año 1997 a 2032 denuncias en el año 2000 y continuar con su tendencia a la baja con 1996 denuncias en el año 2003 (ver Anexo 1), el Distrito Federal en el contexto nacional sigue siendo la entidad federativa con el índice delictivo más alto (ver gráfica no.3).

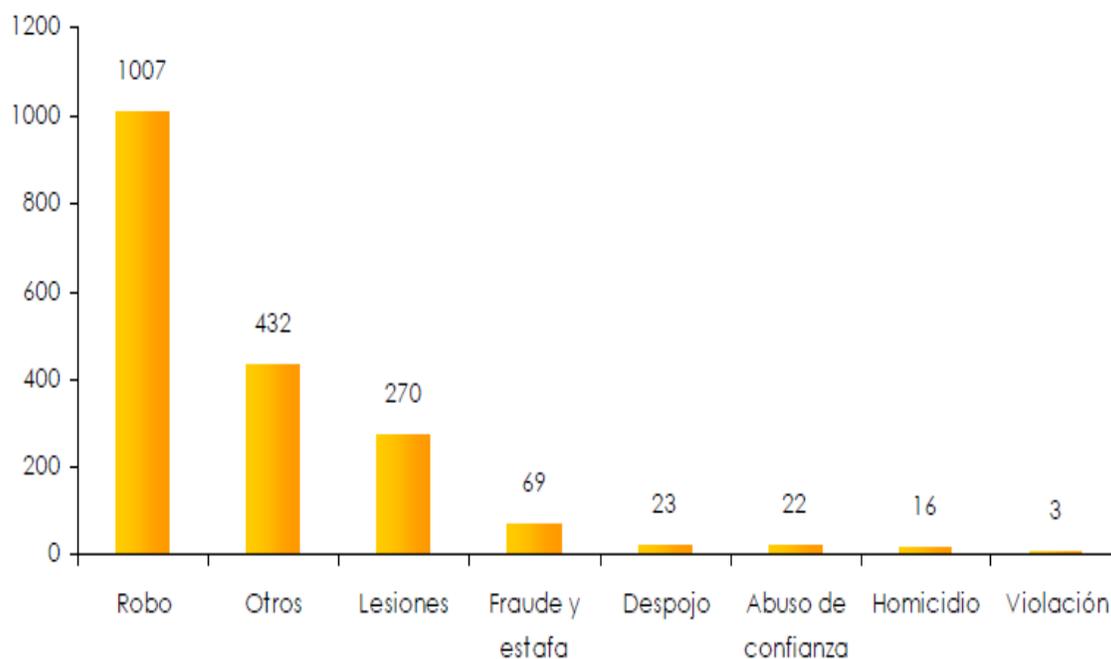
GRÁFICA 3: INCIDENCIA DELICTIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad; México, 2009.

Para el año 2004, una encuesta realizada por el ICESI demostró que el delito más cometido en el Distrito Federal es el Robo en sus diferentes modalidades (ver Gráfica no. 4) y que este tipo de delito pone al Distrito Federal en la segunda entidad con más incidencia en el contexto nacional en el 2006. (Ver Tabla no. 1).⁴

GRÁFICA 4. TIPO DE DELITO REGISTRADO EN AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS, SEGÚN EL TIPO DE DELITO, POR CADA 100 MIL HABITANTES



Fuente: Composición delictiva en el Distrito Federal por delegación política; ICESI, 2004, www.icesi.org.mx

⁴ La tasa delictiva se refiere al número de delitos denunciados, medida mediante las averiguaciones previas iniciadas por cada 100,000 habitantes; esto significa que durante el 2007 en la Ciudad de México se iniciaron 230 averiguaciones previas por cada 100,000 habitantes en el delito de robo a transeúnte

TABLA 1: ROBO A TRANSEUNTE

ENTIDAD FEDERATIVA		AÑO 2006		
		CANTIDAD	POBLACION	TASA
1	México	35, 371	14,227,630	248.6
2	Distrito Federal	20, 369	8,822,349	230.9
3	Tabasco	2, 642	2,017,710	130.9
4	Yucatán	1, 863	1,850,434	100.7
5	Morelos	1, 321	1,634,731	80.8
6	Nuevo León	2, 458	4,279,990	57.4
7	Coahuila	1, 357	2,545,081	53.3
8	San Luis Potosí	1, 231	2,448,749	50.3
9	Jalisco	2, 592	6,843,469	37.9
10	Aguas Calientes	405	1,088,005	37.2
11	Quintana Roo	420	1,175,475	35.7
12	Chihuahua	1, 152	3,292,339	35.0
13	Guerrero	970	3,152,533	30.8
14	Michoacán	1, 203	4,003,680	30.0
15	Oaxaca	1, 014	3,553,032	28.5
16	Chiapas	1, 116	4,362,413	25.6
17	Hidalgo	608	2,382,691	25.5
18	Veracruz	1, 842	7,221,618	25.5
19	Puebla	1, 321	5,479,856	24.1
20	Campeche	174	768,222	22.6
21	Tlaxcala	150	1,089,107	13.8
22	Colima	75	577,575	13.0
23	Guanajuato	550	4,968,208	11.1
24	Zacatecas	114	1,383,311	8.2
25	Baja California Sur	17	523,572	3.2
26	Tamaulipas	68	3,076,329	2.2
27	Querétaro	16	1,628,739	1.0
28	Durango	0	1,531,298	0.0
29	Baja California	0	2,907,896	0.0
30	Nayarit	0	961,381	0.0
31	Sinaloa	0	2,638,052	0.0
32	Sonora	0	2,438,807	0.0
TOTAL NACIONAL		80,419	104,874,282	76.7

Fuente: Elaboración por la PGJDF-DGPEC con base en la información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CIESP), con población proyectada de 2005 - 2030 por el CONAPO.

Esto demuestra un poco el escenario en el que se encuentra el Distrito Federal en la actualidad y la preocupante situación en la que lo toma la administración del periodo vigente, nos referimos al gobierno de Marcelo Ebrard jefe de gobierno 2007-2012.

En su Programa General de Desarrollo de dicho periodo, destaca en este rubro el eje número 3 que corresponde a la seguridad y justicia expedita, al estipular que:

El Gobierno del Distrito Federal tiene la responsabilidad ineludible de establecer las condiciones necesarias para garantizar la protección de los habitantes, su integridad física y de su patrimonio, mediante el compromiso de optimizar el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia, así como los mecanismos de protección civil, que propicien un ambiente de confianza y certeza para el desarrollo social y económico ((PGD 2007-2012, 2007: 36).

Esta estrategia, sin duda, alguna refrenda a lo establecida en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (1993), en donde en su artículo no. 2 se estipula que seguridad pública tiene por objeto mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y; auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

En este mismo tenor, es pertinente aclarar, que si bien el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública corresponde al presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo indica el artículo no. 7 de esta misma ley; también se establece que el Ejecutivo Federal podrá delegar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal las funciones de dirección en la materia.

Ahora, dejando claro este punto es hora de señalar cuáles son las principales acciones y estrategias en materia de seguridad públicas que lleva a cabo el gobierno capitalino actualmente.

En el Programa General de Desarrollo 2007-2012, se hace hincapié, en que la principal estrategia para combatir la inseguridad va a ser de carácter integral al contemplar tanto los aspectos objetivos como la percepción social de la inseguridad, para esto contempla la profundización de los esfuerzos de coordinación interinstitucional, así como del enfoque metropolitano y la perspectiva de género.; para llevar acabo esto, el gobierno de la ciudad de México en su Programa de Seguridad Publica 2007-2012, señala que la seguridad se entiende no sólo como la prevención o en su caso la atención rápida y eficiente de los actos delictivos y su correspondiente sanción legal para quienes los generan, además del trato responsable y digno a quienes sean víctimas del delito, sino que también comprende la promoción y puesta en práctica de políticas públicas incluyentes e integrales para mejorar la realidad social de la ciudad.

De acuerdo a las premisas teóricas antes expuestas en cuanto a las políticas públicas -entendidas estas como conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno señalaremos únicamente las estrategias que se refieren específicamente a la prevención del delito de esta administración vigente. Algunas de estas políticas son:

- Recuperación de espacios públicos, como la expropiación de predios utilizados con propósitos ilícitos.
- El Programa "Conduce sin Alcohol".
- El programa de policía de proximidad, en las 71 coordinaciones territoriales de seguridad pública.
- El Programa de Incentivos a la Eficacia Policial.

Otras de las políticas públicas por parte del gobierno del Distrito Federal para prevenir el delito son llevadas a cabo por la Secretaria de Seguridad Publica local y la mayoría se encuentran reunidas en el Programa Institucional de Prevención del delito, algunas de estas políticas son las siguientes:

- El programa "1, 2, 3 por mí... y por la seguridad en mí Escuela".
- Unidad Antigraffiti
- Canje de armas

Ahora es importante recordar, que tanto para el Estado mexicano como para el gobierno del Distrito Federal, la participación ciudadana ha jugado un papel importante para la creación de programas de prevención del delito, esto se puede observar de manera clara en el capítulo que se refiere a la participación vecinal y ciudadana de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. En el artículo 63 de esta ley se prevé el establecimiento de Comités Delegacionales de seguridad pública como instancia colegia de consulta y participación ciudadana. El artículo 66 de la misma ley prevé, la colaboración de las organizaciones vecinales, las asociaciones y sociedades de carácter privado, y de la ciudadanía en general, con las autoridades conductoras de los subprogramas delegacionales de seguridad pública.

En esta ley se les otorga a los comités delegacionales de seguridad pública el carácter de órgano de consulta de análisis y de opinión en materia de seguridad pública. Con la finalidad de lograr este objetivo, los faculta para emitir opiniones y sugerencias relativas a la elaboración y evaluación del subprograma delegacional de seguridad pública; también los faculta para informar acerca de las zonas con mayor índice delictivo, al igual que pueden proponer a las autoridades mecanismos de coordinación y desconcentración para mejorar los servicios de seguridad pública, y tienen la función de fomentar la cooperación y participación con las autoridades en la difusión del programa delegacional de seguridad pública.

Finalmente, el énfasis que el gobierno del Distrito Federal le da a la participación ciudadana en materia de seguridad pública y en específico para prevenir el delito

se nota de manera muy clara con este tipo estatutos que se refieren a la planeación de estrategias para tratar el fenómeno delictivo a un nivel meramente local como lo es una delegación política. El caso específico de la delegación Benito Juárez le dedicaremos un apartado especial, ya que en ésta se encuentra nuestra unidad territorial (que corresponde a la BJ3) donde tenemos nuestro objeto de análisis en esta investigación.

CAPÍTULO V

LA DELEGACION BENITO JUAREZ Y SUS MARCOS DE ACCION

El objetivo del presente capítulo consiste en delimitar el espacio físico de nuestro objeto de estudio y el presentar los marcos de acción que nos permitirán en conjunto con los datos empíricos y los elementos teóricos anteriormente abordados, analizar el estado de la participación ciudadana institucionalizada en la creación de políticas en materia de prevención del delito en la Unidad Territorial BJU-3 de la delegación Benito Juárez.

Para la consecución de dicho fin partiremos delimitando a la Delegación Benito Juárez teniendo en cuenta cuatro ejes básicos, geográfico, demográfico, político y en materia de seguridad pública. Posteriormente presentaremos tres documentos que nos permitirán entender los fundamentos básicos a considerar para la construcción de las políticas públicas en materia de seguridad pública en la antes citada delegación.

1.- La Delegación Benito Juárez

1.1.- Delimitación geográfica

El primer referente de la Delegación Benito Juárez data de los años 40s, pero se le dotó con sus límites territoriales actuales hasta la década de los 70s cuando la Ley Orgánica del Distrito Federal estableció la desconcentración de las funciones

del Departamento del Distrito Federal en 16 Delegaciones Políticas⁵, con la finalidad de generar una administración de mayor calidad.

Geográficamente la Benito Juárez se localiza en el área central del Distrito Federal ocupando una extensión territorial de 27 km², que representa aproximadamente 1.81% del D.F., razón por la cual esta delegación se ubica en el 15° lugar entre las delegaciones por su extensión. Colinda con las delegaciones Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc al norte, Iztacalco e Iztapalapa al este, con la delegación Álvaro Obregón al oeste y al sur con la delegación Coyoacán.

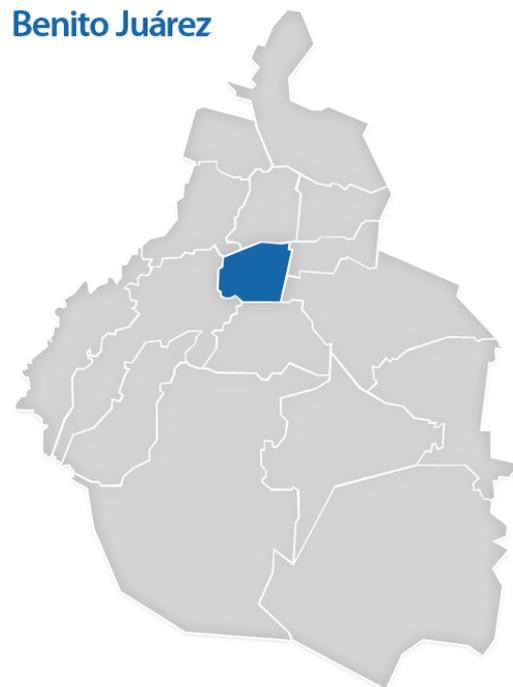
Teniendo en cuenta los datos anteriores, se delimitó a la Benito Juárez de la siguiente manera:

El cruce de los ejes del Viaducto Presidente Miguel Alemán y Calzada de Tlalpan, va hacia el Sur, por el eje de esta última hasta su cruce con el eje de la Calzada Santa Anita, por el que continúa hacia el Oriente hasta el cruce con el eje de la calle Atzayácatl; cambia de dirección al Sur, por el eje de ésta, hasta el eje de la Avenida Presidente Plutarco Elías Calles; continúa por el eje dicha Avenida con rumbo Suroeste, hasta la Avenida Río Churubusco; por el eje de ésta sigue hacia el Poniente, hasta su cruce con la Avenida Universidad, continúa por el eje de la Avenida Río Mixcoac hacia el Noreste, hasta la intersección con la Avenida Barranca del Muerto; siguiendo el eje de Barranca del Muerto con rumbo Suroeste y Noroeste, siguiendo sus diversas inflexiones, hasta su confluencia con el eje de Anillo Periférico en el tramo denominado

⁵ Unidad política administrativa regional que lleva a cabo todas las atribuciones del Distrito Federal dentro de un territorio geográfico

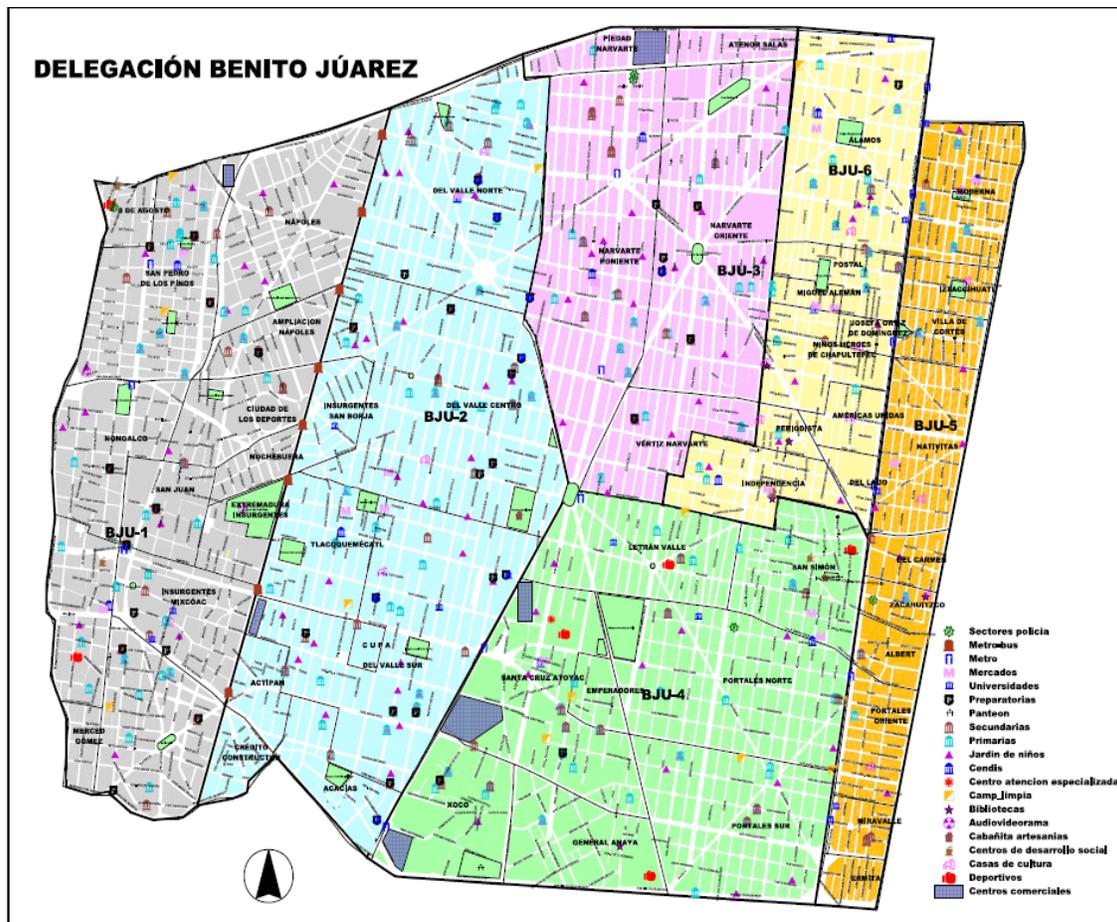
Presidente Adolfo López Mateos, por el que continúa hacia el Norte hasta la calle 11 de Abril, por el eje de ésta va hacia el Noroeste, cruzando las Avenidas Revolución, Puente de la Morena y Patriotismo, hasta su intersección con el eje de Viaducto Presidente Miguel Alemán, el que sigue en todas sus inflexiones hacia el Noroeste y Oriente, hasta su cruce con el eje de la Calzada de Tlalpan, punto de partida.(Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1998: 6)

MAPA 1. LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ EN EL DISTRITO FEDERAL



En la actualidad dicha delegación se constituye por 6 Unidades territoriales en las que se ubican las 56 colonias, 3 centros urbanos y 2 mil 210 manzanas (ver Mapa 2).

MAPA 2. DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ



1.1.1- Unidad territorial BJU-3

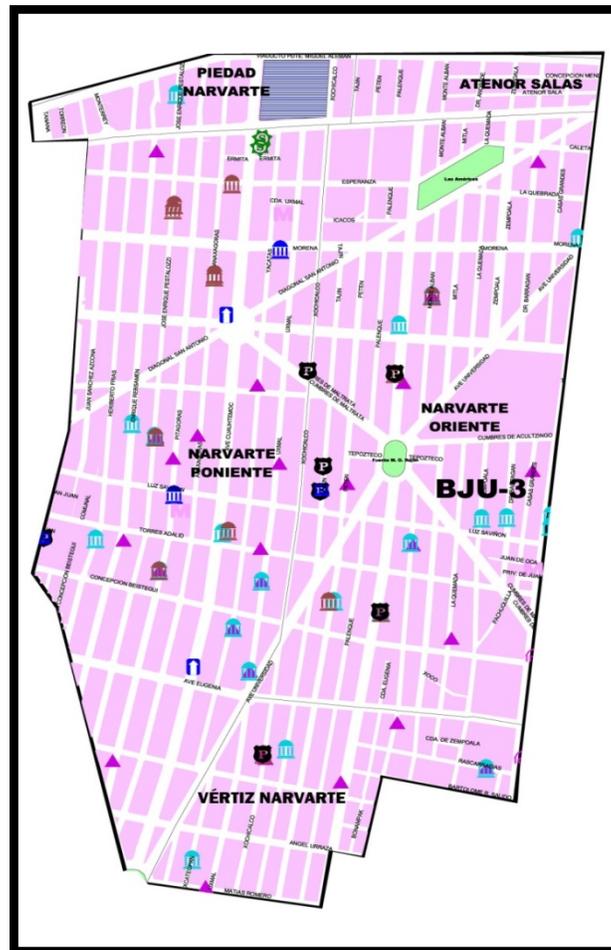
En el apartado anterior se mencionó que 6 Unidades territoriales denominadas BJU conforman a la Delegación Benito Juárez, estas unidades son una delimitación territorial compuesta por colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales y no por secciones o distritos electorales como normalmente se piensa.

De las 6 Unidades Territoriales nos interesa en concreto la BJU-3, constituida por 5 colonias, Piedad Narvarte, Atenor Salas Narvarte Poniente Narvarte Oriente y Vértiz Narvarte.⁶ Geográficamente la BJU-3 se delimita de la siguiente manera.

Partiendo del cruce de los ejes del Viaducto Presidente Miguel Alemán y Lázaro Cárdenas, va hacia el Suroeste, por el eje de este último hasta su cruce con el eje de la calle Bartolomé; cambia hacia el Poniente hasta el cruce con la calle Monte Alban; cambia de dirección hacia el Sur, hasta el cruce con el Eje 6 Sur Ángel Urraza; continua por el eje con rumbo Poniente hasta su confluencia con la Av. Dr. José María Vertiz; cambia hacia el Suroeste, por el eje de esta, hasta la calle de Matías Romero; continúa hacia el Poniente hasta su intersección con el eje de la Avenida División del Norte, continua sobre este hasta el cruce con la calle Nicolás San Juan; siguiendo la calle Nicolás de San Juan por sus diversas inflexiones hacia el Noroeste y Norte hasta su confluencia con la calle Obrero Mundial; por la que continúa hacia el Poniente hasta llegar a esquina con la calle Medellín; cambia rumbo al Norte hasta su cruce con el eje Viaducto Presidente Miguel Alemán, el que sigue en todas sus inflexiones hacia el Noroeste y Oriente, hasta su cruce con el eje de Lázaro Cárdenas. (Ver mapa 3)

⁶ Ver Anexos

MAPA 3. DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

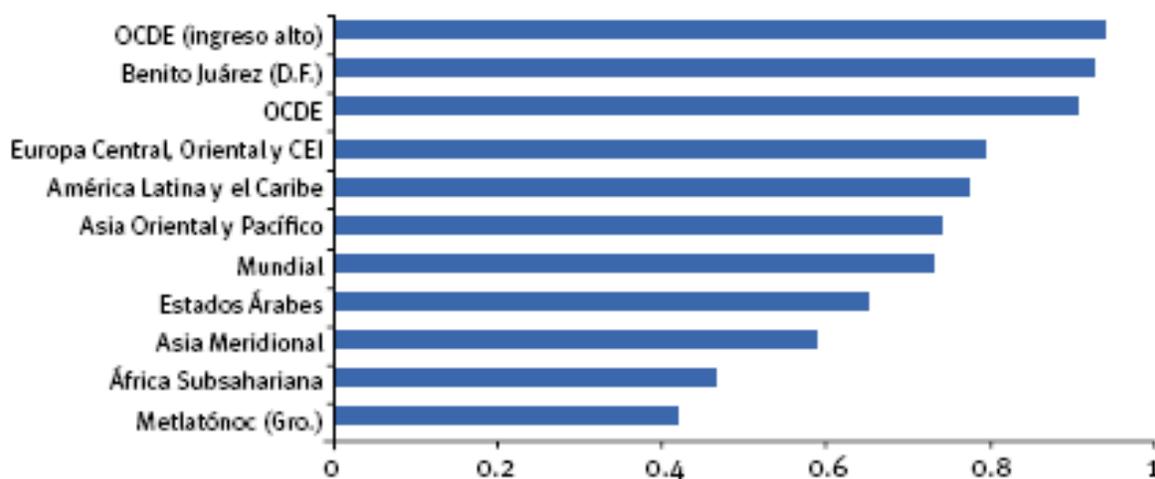


1.2.- Demografía

En la Delegación Benito Juárez residen 360 mil 478 habitantes, que representaban el 4.09% de los habitantes del Distrito Federal. De esta población total, 45.5% son hombres y 54.5% mujeres, con una tasa de crecimiento anual de -0.93%.

Estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) realizados en el primer lustro del siglo XXI, señalan que la delegación antes citada se ubica en el primer lugar entre los municipios con mayor nivel de vida. En el año de 2002 se reportaba que la Benito Juárez era la delegación con mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁷ de entre las delegaciones del D.F. y a la vez se consideraba como la entidad con mayor IDH de México, comparable solo al IDH de países como Alemania, España, Italia y Nueva Zelanda (Gráfica 5).

GRÁFICA 5. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 2002.

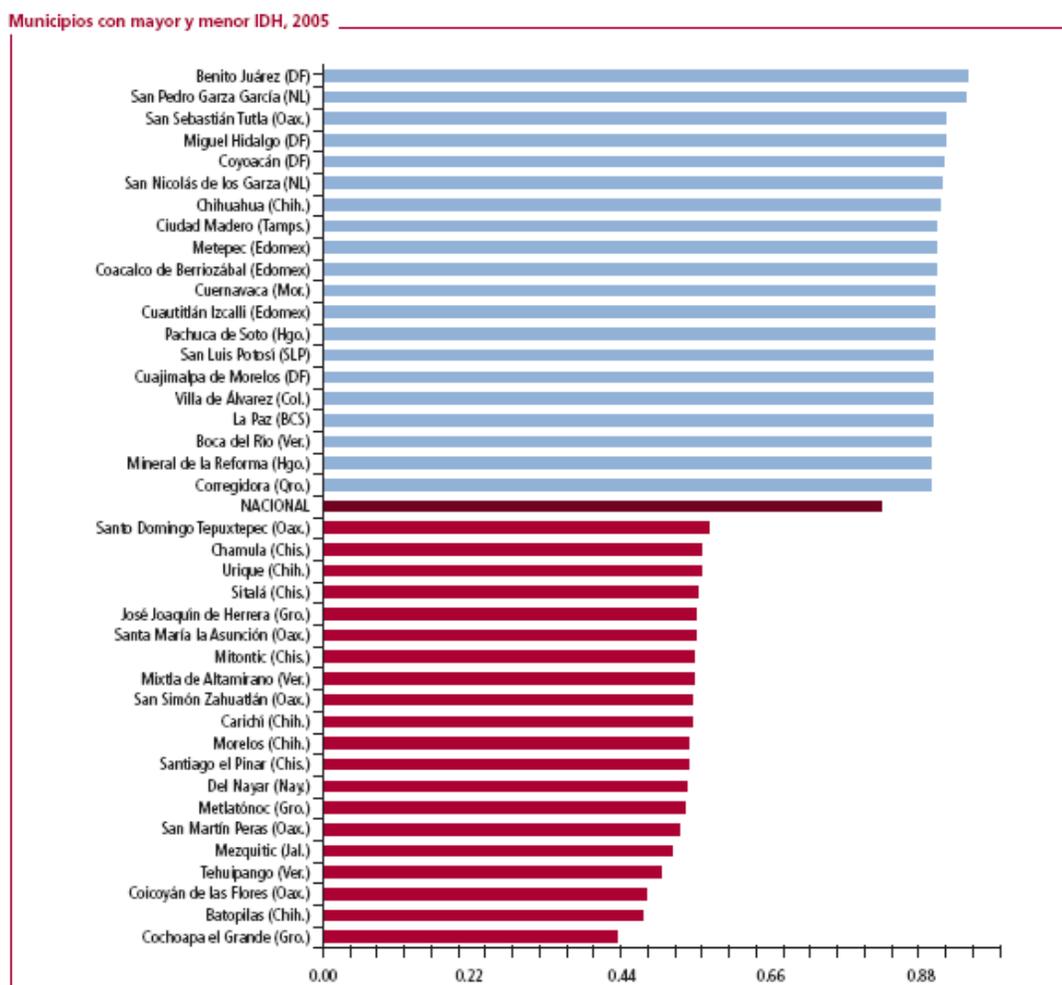


Fuente: Índice de desarrollo municipal en México. 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁷ IDH o Índice de desarrollo humano es un índice que mide el logro promedio de un país o región en cuanto a tres dimensiones del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. El IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita ajustado en dólares.

En 2008, se publica otro estudio realizado por el PNDU que estudia el IDH en el primer lustro del siglo XXI (Gráfica 6), en este nuevamente aparece la delegación Benito Juárez como la entidad con mayor IDH de México con un índice de 0.9510, también se ubica en los primeros cinco lugares del Índice de salud, educación e ingreso.

GRÁFICA 6. MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR IDH, 2005.



Fuente: Índice de desarrollo municipal en México 2000 - 2005. 2008. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Por último sólo queda mencionar que actualmente la delegación se encuentra bajo un proceso denominado “despoblamiento delegacional” el cual consiste en la disminución de los habitantes que residen en ella. Las causas de este despoblamiento son varias, pero las más influyentes son el aumento en el valor del suelo por metro cuadrado, la disminución en las tasas de natalidad y los cambios en el nivel de ingresos de los habitantes.

1.3- Política

En lo que se refiere al ámbito político de la delegación Benito Juárez, tenemos que partir de las reformas políticas que ha sufrido el Distrito Federal como entidad política, recordemos que, en el año de 1997 se realizaron una serie de reformas las cuales llevaron a la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal, el cual por primera vez fue electo por sus ciudadanos.

A partir de esta reforma de 1997, se contempló en una primera instancia, que los delegados del Distrito Federal seguirían siendo nombrados por el Presidente de la República a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero previo a las elecciones del año 2000 se llevan a cabo una serie de modificaciones a ciertas leyes, que conllevaron a la elección de los delegados, los cuales recibieron el título de Jefes Delegacionales, con un periodo de tres años, la mitad de duración en cuanto a la administración, en relación con el Jefe de Gobierno que es de seis años,

Como consecuencia de esto, a partir del año 2000 los habitantes de cada delegación política del Distrito Federal pudieron votar por su Jefe Delegacional que los representara por un periodo de tres años.

Un requisito indispensable para ser candidato a Jefe Delegacional, es que, debe de ser propuesto por una organización política local o por un partido político con presencia a nivel nacional. A partir del año 2000, en todas las delegaciones políticas del Distrito Federal, los representantes que han asumido el cargo de Jefe Delegacional han sido propuestos por partidos políticos con presencia a nivel nacional.

Recordemos que un partido político es una institución de participación política indirecta que permite al individuo intervenir en la organización y en el funcionamiento de los órganos de poder y en el proceso de toma de decisiones políticas.

En el caso específico de la Delegación Benito Juárez a partir del año 2000 hasta la fecha ha tenido cuatro Jefes Delegaciones, todos pertenecientes a un mismo partido político; el Partido Acción Nacional (PAN). Por tradición al PAN se le considera un partido de centro-derecha siguiendo los lineamientos centro humanista. Se consideran cuatro los principios que fundamenta su doctrina los cuales fueron aprobados por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1939, y están planteados a partir de la doctrina social de la iglesia católica, estos

principios son: Dignidad de la Persona Humana, Bien Común, Solidaridad y Subsidiariedad.

Los Jefes Delegacionales que han administrado políticamente la delegación Benito Juárez, han sido:

- José Espina von Roehrich (2000-2003)
- Fadlala Akabani Hneide (2003-2006)
- Germán de la Garza Estrada (2006-2009)

Actualmente la administración delegacional se encuentra a cargo del panista Mario Alberto Palacios Acosta y su periodo inició el 1 de Octubre de 2009 y concluye hasta el año 2012.

Uno de los compromisos de campaña de Mario Alberto Palacios para su periodo como Jefe Delegacional, gira en torno a uno de los principales problemas que padece la delegación el cual también es parte elemental de nuestro objeto de estudio a investigar, nos referimos, al problema de la falta de seguridad pública.

1.4.- Seguridad publica

La seguridad pública en el caso de la delegación Benito Juárez es un tema delicado, debido a que en los últimos años ésta ha presentado un índice delictivo

alto y es más de llamar la atención cuando en ella predomina la población de estratos socioeconómicos medios con un nivel educativo e ingresos altos respecto al promedio de todo el Distrito Federal.⁸

Antes de continuar, es preciso recordar, que tal como lo mencionamos en el capítulo anterior, el mando de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal le corresponden a las autoridades estatales, por legado responsivo del gobierno Federal; el gobierno del Distrito Federal a su vez delega ciertas responsabilidades a cada delegación política correspondiente, esto se demuestra en el Artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde estipula lo siguiente:

"Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en materia de: Gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras y servicios, actividades sociales, protección civil, Seguridad Pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demandas que señala las leyes.

Los jefes Delegaciones tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones: **VIII.** Coadyuvar con la dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que resulte competente en las tareas de Seguridad Pública y protección civil en la Delegación". (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: 37)

⁸ En el libro; *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital (1998)* de Alicia Ziccardi analiza las bases de gobernabilidad que enfrenta el primer Jefe de Gobierno electo y lo contrasta con dos estudios de caso, uno de estos, es la delegación Benito Juárez; en el análisis de éste menciona características específicas de la delegación, que van desde las condiciones socio-demográficas, económicas y de infraestructura.

Tomando esto en cuenta, aclaramos que la Delegación trabaja de manera coordinada con el Gobierno del Distrito Federal en el combate a la inseguridad, ambas instancias mantienen comunicación constante a través diversos mecanismos, uno de estos son las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, como lo mencionamos anteriormente, son 71 Coordinaciones en todo el Distrito Federal.

Los objetivos de las Coordinaciones Territoriales son; lograr la articulación de manera conjunta en acciones de prevención y combate a la delincuencia, procuración de justicia, preservación del orden público, así como vigilar que los habitantes encuentren atención pronta y expedita a sus peticiones y, en algunos, casos brinden el apoyo legal que lo requieran.

En la Delegación Benito Juárez existen 3 Coordinaciones Territoriales, éstas ayudan a recabar datos para la elaboración del índice delictivo delegacional, el cual nos ayuda a contextualizar la situación actual de la delegación, a continuación una breve explicación de la condición actual de ésta.

Al final del año 2009, la delegación Benito Juárez se ubicó dentro de las primero 5 delegaciones con el índice delictivo más alto, con un total de 13 795 averiguaciones previas del fuero común y con un promedio de 37.8 cada día (ver sig. tabla), siendo así, la segunda delegación con la tasa delictiva más alta de Distrito Federal por cada 10,000 habitantes, muy por encima de la tasa promedio (ver sig. gráfica).

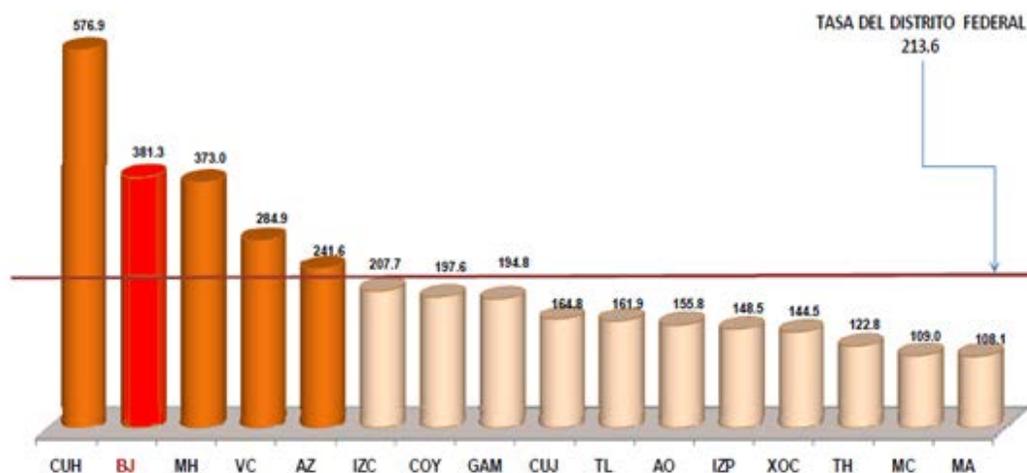
TABLA 2: NÚMERO DE AVERIGUACIONES PREVIAS DEL FUERO COMÚN
POR DELEGACIÓN.

DELEGACIONES		Enero - Diciembre 2009	
		TOTAL	PROMEDIO DIARIO
1	CUAHEMOC	28,934	79.3
2	IZTAPALAPA	28,049	76.8
3	GUSTAVO A. MADERO	22,725	62.3
4	BENITO JUAREZ	13,795	37.8
5	MIGUEL HIDALGO	13,048	35.7
6	COYOACAN	12,903	35.4
7	VENUSTIANO CARRANZA	11,984	32.8
8	ALVARO OBREGON	11,130	30.5
9	TLALPAN	10,376	28.4
10	AZCAPOTZALCO	9,531	26.9
11	IZTACALCO	8,059	22.1
12	XOCHIMILCO	6,246	17.1
13	TLALPAN	4,533	12.4
14	CUAJIMALPAMA	2,777	7.6
15	MAGDALENA CONTRERAS	2,610	7.2
16	MILPA ALTA	1,233	3.4
	SIN UBICAR	64	0.2
DISTRITO FEDERAL		188,297	515.9

(A) se estima dividiendo el número total de delitos entre los días del mes.

Fuente: Elaboración por la PGJDF-DGPEC con base en la información del Sistema de Averiguaciones Previas (SAP - SUI - INCOL) y CONAPO.

GRÁFICA 7: TASA DEL DELITO, NUMERO DE AVERIGUACIONES POR CADA 100 MIL HABITANTES, ENERO - DICIEMBRE 2009



- La tasa delictiva se refiere al número de delitos (medida por las averiguaciones previas iniciadas por cada 10,000 habitantes).

Fuente: Elaboración por la PGJDF-DGPEC con base en la información del Sistema de Averiguaciones Previas (SAP - SUI - INCOL) y CONAPO.

De Enero a Junio de 2010 la Delegación Benito Juárez prácticamente se encuentra en el mismo escenario del año anterior en cuanto al índice delictivo; y en el mismo lugar respecto a las demás delegaciones, al registrarse 6671 averiguaciones previas del fuero común en la primera mitad del año, con un promedio de 37.6 averiguaciones al día, ubicándola nuevamente como la segunda delegación con la tasa delictiva más alta de Distrito Federal.⁹

⁹ Cifras tomadas de las estadísticas mensuales de la primera mitad del año 2010 de la PGJDF

2.- Los marcos de acción de la Benito Juárez

En el presente apartado nos interesa abordar de manera general 3 documentos centrales que nos permitirán entender los fundamentos básicos a considerar para la construcción de las políticas públicas en materia de seguridad pública en este Órgano Político-Administrativo y la forma en la que debería participar la ciudadanía mediante el mecanismo de representación ciudadana denominado Comité ciudadano; en concreto nos referimos al Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez, el Programa de Desarrollo Delegacional de Benito Juárez y los apartados de la Ley de Participación Ciudadana que conciernen a los Comités Ciudadanos respecto a su relación con el proceso de las políticas públicas .

Por tanto, partiremos esbozando el Manual Administrativo, con la finalidad de establecer su importancia y posteriormente nos enfocaremos en su estructura orgánica. Posteriormente desarrollaremos una breve explicación sobre los elementos que constituyen el Programa de Desarrollo Delegacional, con la finalidad de identificar las acciones y estrategias a seguir durante esta administración. Y concluiremos con lo concerniente a los Comités Ciudadanos.

2.1- Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez

El Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez es un documento normativo en el cual se establece el marco jurídico-administrativo que fundamenta

las atribuciones de este Órgano Político-Administrativo. En esa lógica, en este documento se puede encontrar la estructura administrativa de la Delegación, las atribuciones y procedimientos de los distintos cargos que integran dicha estructura, tales como:

Jefe Delegacional (extraídas del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), de los Directores Generales (basadas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal) y las funciones de los demás Coordinadores, Directores, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental de esta Unidad Administrativa de Apoyo-Técnico-Operativo. (Manual Administrativo, 2010: 40)

Ahora bien, la función de este manual, radica en que mediante este se puede “coadyuvar a la Administración de la Ciudad de México, verificando que los lineamientos y normas que emite el Gobierno del Distrito Federal se instrumenten en la jurisdicción de la Delegación Benito Juárez” (Manual Administrativo, 2010: 40), dando como resultado el buen funcionamiento de los sistemas sociales y el desarrollo social.

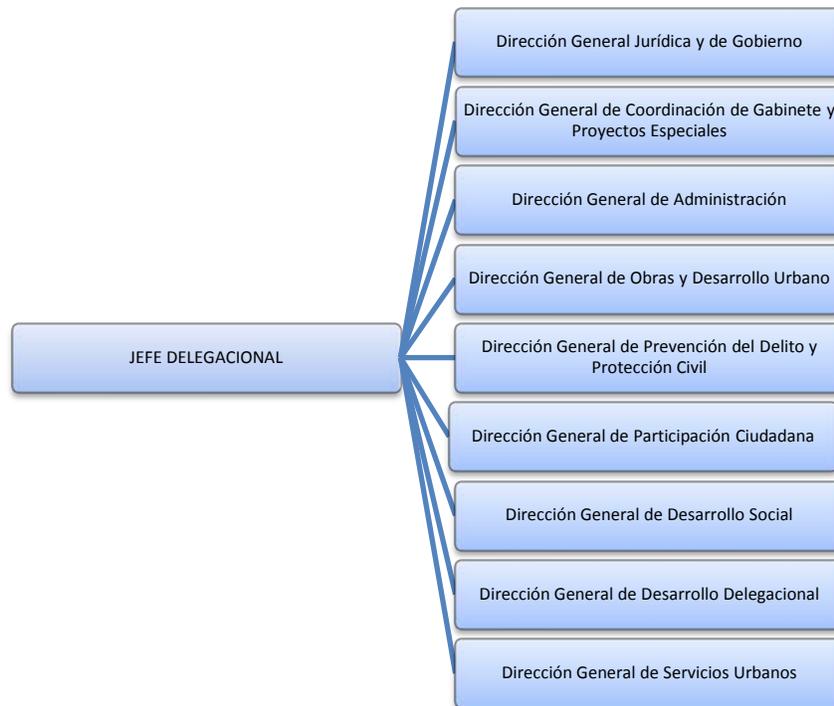
En lo que refiere a la estructura orgánica de la Delegación, en sus inicios esta se componía por 1 Delegado, 1 Secretaría Particular, 1 Coordinador de Asesores, 4 Subdelegados, 20 Unidades Departamentales. A partir de ese entonces la estructura ha sido objeto de múltiples reformas y adaptaciones a través de las distintas administraciones que la han ocupado. La más reciente se llevó a cabo

mediante el dictamen 14/2009, proceso iniciado el 16 de Octubre de 2009, en el cual se autoriza modificar la estructura de este Órgano Político-Administrativo.

El 14 de Abril de 2010 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito federal, el actual Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez, en el cual se estipula definir la estructura de la Delegación de la siguiente manera:

Jefatura Delegacional: 1 Jefe Delegacional, 1 Secretaría Particular, 1 Asesor, 1 Jefatura de Unidad. **Dirección General Jurídica y de Gobierno:** 1 Dirección General, 2 Direcciones, 1 Coordinación, 5 Subdirecciones, 15 Jefaturas de Unidad. **Dirección General de Coordinación de Gabinete y Proyectos Especiales:** 1 Dirección General, 1 Dirección, 2 Subdirecciones, 6 Jefaturas de Unidad. **Dirección General de Administración:** 1 Dirección General, 3 Direcciones, 6 Subdirecciones, 14 Jefatura de Unidad. **Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano:** 1 Dirección General, 2 Direcciones, 4 Subdirecciones, 7 Jefatura de Unidad. **Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil:** 1 Dirección General, 2 Subdirecciones, 7 Jefaturas de Unidad. **Dirección General de Participación Ciudadana:** 1 Dirección General, 2 Subdirecciones, 4 Jefaturas de Unidad. **Dirección General de Desarrollo Social:** 1 Dirección General, 4 Direcciones, 5 Subdirecciones, 15 Jefaturas de Unidad. **Dirección General de Desarrollo Delegacional:** 1 Dirección General, 2 Direcciones, 5 Coordinaciones, 13 Jefaturas de Unidad. **Dirección General de Servicios Urbanos:** 1 Dirección General, 1 Dirección, 2 Coordinaciones, 1 Subdirección, 8 Jefatura de Unidad.

ORGANIGRAMA 1. ESTRUCTURA DELEGACIONAL.



Fuente: Elaboración propia a partir del El Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez

2.2.- Programa de Desarrollo Delegacional de la Benito Juárez

El Programa de Desarrollo Delegacional de Benito Juárez se constituye con lo establecido en la Ley de Planeación del Distrito Federal¹⁰ y en éste se reflejan los principios y estrategias fundamentales que orientan las acciones y estrategias a realizar por el gobierno delegacional.

¹⁰ En el Art. 8 de dicha Ley, se enumeran las atribuciones de los Jefes delegacionales, dentro de las cuales se encuentra el participar, remitir, controlar y evaluar el programa delegacional de su demarcación territorial.

El objetivo del Programa de Desarrollo Delegacional 2009-2012 de la demarcación territorial, Benito Juárez, corresponde en hacer un diagnóstico de cuáles son las condiciones actuales de la delegación, señalar las metas a alcanzar y también las acciones y estrategias a realizar para lograr éstas. Para esto cuenta con una estructura cimentada en 8 ejes rectores de acción, los cuales contienen las propuestas de trabajo para esta administración:

1 Seguridad

2 Empleo

3 Infraestructura

4 Comunicación

5 Cultura

6 Deporte

7 Ecología y

8 Educación Cívica.

Estos ejes estratégicos, son las acciones comunes de carácter general que orientan la realización de proyectos o toma de decisiones de todas las áreas del gobierno delegacional, teniendo como objetivo fundamental:

“La creación de mejores mecanismos de Rendición de Cuentas, Desarrollo y aplicación eficaz de los Recursos Públicos, Combate a la Corrupción y mejora de los programas, proyectos y acciones institucionales, todo ello como

condición para sostener e incrementar el índice de desarrollo humano logrado por toda la comunidad juarense.”(PDD, 2009: 4)

Las estrategias, mencionadas en este Programa, para alcanzar estos objetivos son los siguientes:

- Fomentar la actividad económica.
- Garantizar que todos los actos de gobierno y de sus ciudadanos se encuentre dentro del marco legal.
- Impulsar el trabajo comunitario en cada unos de las unidades territoriales e incentivar la participación social.
- Desarrollar programas de alto impacto social que permitan el desarrollo social de los habitantes de Benito Juárez.
- Situar a la Delegación a la vanguardia en materia de infraestructura urbana y equipamiento social.
- Establecer programas encaminados a fomentar la cultura de la prevención del delito, cultura de la legalidad y protección civil y, finalmente;
- Instaurar las mejoras prácticas de gestión de gobierno y rendición de cuentas en el ámbito administrativo

Ahora, siendo la seguridad pública uno de los temas principales de la investigación en curso, explicaremos a continuación brevemente el contenido del eje rector del Plan Delegacional encargado de este tema.

2.2.1.- Eje 1 Seguridad.

La Seguridad para las autoridades delegacionales juarenses es entendida como

“El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública , la tranquila convivencia en el orden y a proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, a través de la prevención de los delitos, la prevención de las faltas contra el orden público, el control penal y el de la policía.” (PDD, 2009: 22)

A partir de esto, nos podemos dar cuenta de que al menos en un sentido oficial e institucional la delegación Benito Juárez aborda el fenómeno de la seguridad con una visión integral, al hacer referencia a la articulación de otras áreas que influyan en el ámbito de la cultura, economía e inclusive la educación.

En este eje rector referente a la seguridad, se mencionan una seria de propuestas en materia de seguridad pública, que se consideran como las bases de las acciones y estrategias a seguir para prevenir el delito en la delegación durante este periodo, las propuestas en materia de prevención del delito, son las siguientes:

1. **Continuar la operación del Atlas Delictivo.** La cual consiste en mantener un instrumento veraz y oportuno sobre la situación de la delegación en cuanto al índice delictivo.

2. Fomentar la cultura de prevención del delito y la farmacodependencia.

Con la finalidad de concientizar a la población sobre los mecanismos de prevención del delito y esto se lleva a cabo por medio de pláticas, cursos y programas que faciliten la participación e la ciudadanía.

3. Utilizar la Coordinación interinstitucional e intersectorial para el logro de los objetivos del programa de prevención del delito. Esto garantiza mayor participación de dependencias encargadas del área en sus múltiples niveles.

4. Contribuir a la mejor calidad de los servicios de seguridad pública para los habitantes de la Delegación Benito Juárez. Esta estrategia abarca desde la promoción de reformas, asegurar eficientemente las quejas de los vecinos, hasta la colocación de cámaras de vigilancia y la creación de una Unidad de Atención de Víctimas del delito.

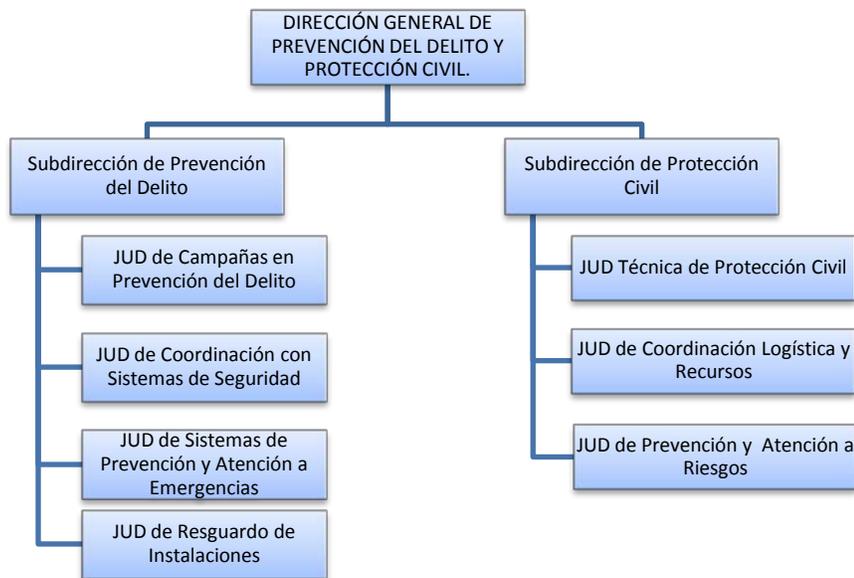
2.3- La Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil.

Ahora bien, la encargada de llevar a cabo lo anterior es la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil, por tanto, antes de exponer los elementos empíricos producto de nuestra investigación que tienen relación con esta dirección, consideramos pertinente mostrar su estructura, atribuciones y funciones.

Partamos mencionando que la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil es una de las 9 direcciones que integran la estructura de la Delegación Benito Juárez. La importancia de esta unidad administrativa para nuestra investigación, radica en su función dentro de este Órgano Político-Administrativo, la cual es el proveer de políticas, programas, acciones y alternativas en materia de prevención del delito, cultura de legalidad y protección civil, que beneficien a la demarcación.

Estructuralmente esta unidad administrativa se compone de 1 Dirección General, la cual tiene a su cargo a 2 Subdirecciones, la Subdirección de Prevención del Delito y la Subdirección de Protección Civil. Por su parte la Subdirección de Prevención del Delito tiene a su cargo a las JUD de Campañas en Prevención del Delito, de Coordinación con Sistemas de Seguridad, de Sistemas de Prevención y Atención a Emergencias y de Resguardo de Instalaciones; en esa lógica la Subdirección de Protección Civil tiene a su cargo las JUD Técnica de Protección Civil, de Coordinación Logística y Recursos y de Prevención y Atención a Riesgos.

ORGANIGRAMA 2. ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PROTECCIÓN CIVIL.



Fuente: Elaboración propia a partir del El Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez

Como podemos observar, estructuralmente esta Dirección se divide en dos rubros, la protección civil y la prevención del delito, por tanto, y por motivos prácticos de esta investigación, a partir de este momento únicamente nos centraremos en los elementos que tengan relación con nuestro objeto de estudio.

Ahora, con base en el Manual Administrativo de la Delegación las unidades de prevención del delito antes mencionadas tienen en conjunto una serie de objetivos estratégicos que delimitan su función. Dichos objetivos son los siguientes:

- “Establecer y dirigir los programas y acciones encaminados a la prevención integral del delito, cultura de la legalidad y protección civil, en la coordinación con diferentes Instituciones, para lograr una participación ciudadana basada en valores universales que permitan mejorar la calidad de vida en beneficio de la sociedad juarense.
- Generar y dirigir programas para la difusión y promoción de la prevención integral del delito y protección civil en niños, jóvenes y comunidad en general, en coordinación con diferentes niveles de gobierno e Instituciones Públicas y privadas. Así la realización de foros, mesas de trabajo, congresos, talleres Platicas y cualquier otro medio que permita la difusión de la cultura de prevención del delito en los ciudadanos de la Delegación Benito Juárez
- Planear, formular implementar y vigilar estrategias y acciones de Seguridad Pública, Prevención del Delito y Protección civil en la Delegación en coordinación con las dependencias competentes, resguardando la integridad física de las personas; así como la de los bienes. Acciones que coordinadamente permitirán la detección y atención de emergencias presentes en el entorno Delegacional, reduciendo tiempos de respuesta en el apoyo de las mismas, permitiendo la reducción o eliminación de riesgos.
- Determinar las acciones encaminadas a proteger y prevenir la integridad de quienes habitan y transitan en la demarcación. Implementar acciones preventivas que permitan la mitigación de riesgos en materia de protección civil y minimizar los efectos de riesgo-vulnerabilidad.” (Manual Administrativo, 2010: 65)

Por tanto, podemos afirmar a manera de síntesis que los objetivos de esta Dirección se basan principalmente en la creación de políticas públicas que

permitan generar acciones para la prevención del delito y el desarrollo la cultura de la prevención, en colaboración con las demás dependencias gubernamentales afines al tema. En esa lógica, para la consecución de dichos objetivos, esta dirección cuenta con una serie de atribuciones y funciones legales que en materia de prevención del delito le permiten:

- Exponer al jefe delegacional los planes y acciones en materia de prevención integral del delito, fomento a la cultura de la legalidad y protección civil para ser desarrollados por la delegación.
- Conducir, supervisar y evaluar los programas de prevención integral del delito, fomento a la cultura de la legalidad y protección civil a desarrollar en la Delegación con los recursos y materiales disponibles.
- Detectar condiciones de inseguridad, y coordinar las medidas y acciones necesarias con las autoridades del Distrito Federal y otros niveles de gobierno para preservar a la comunidad de Benito Juárez.
- Generar, implementar y dirigir nuevos modelos de prevención del delito y protección civil con los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal.
- Concertar y coordinar con los sectores público, social y privado las acciones de apoyo para la prevención del delito, cultura de la legalidad y protección civil.
- Participar en las coordinaciones territoriales en seguridad y procuración de justicia en la demarcación.
- Orientar, canalizar las demandas y quejas ciudadanas, respecto a temas de seguridad, prevención del delito y protección civil.
- Colaborar con otras áreas encargadas de tareas diversas en la Delegación Política, en asuntos relacionados con la seguridad, protección Civil, el orden público. (Manual Administrativo, 2010: 131)

2.3.1- Subunidades delegacionales de prevención del delito

La Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil en competencia de sus atribuciones tiene a su cargo una serie de unidades administrativas que le permiten desahogar una serie de funciones y tareas inherentes a su responsabilidad. Entre estas unidades se encuentran 1 Subdirección y 4 Jefaturas de Unidad Departamental las cuales abordaremos a continuación.

2.3.1.1.- Subdirección de Prevención del Delito

La Subdirección de Prevención del delito, al igual que las demás subdirecciones que integran a la Delegación, tiene como principales atribuciones, el apoyar a la Dirección General en todo proceso administrativo que le competa, el vigilar, dirigir, controlar y supervisar al personal de las unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a su cargo, así como el personal que las integré.

Además de dichas atribuciones, la Subdirección de Prevención del delito cuenta con una serie de funciones determinadas por el Manual Administrativo de la Delegación, las cuales tienen mayor relación con la prevención del delito. De dichas funciones, las más relevantes son las siguientes:

- “Auxiliar a la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil en el desahogo de las funciones y tareas inherentes a su responsabilidad, así como cubrir sus ausencias para el despacho de los asuntos.

- Desarrollar y coordinar los programas de prevención integral del delito, cultura de la legalidad, con base a los derechos humanos y protección civil, planeados por la Dirección General.
- Organizar y coordinar reuniones de trabajo interinstitucional que permitan la implementación de los programas de prevención dentro de la demarcación.
- Integrar el Atlas Delictivo Delegacional.
- Supervisar y dar seguimiento a la atención de demandas ciudadanas en materia de prevención integral del delito.
- Captar, supervisar y dar seguimiento a las necesidades vecinales para desarrollar los programas de coadyuvancia en la Prevención Integral del Delito.” (Manual Administrativo, 2010: 132)

La Dirección de Prevención del Delito y Protección Civil de la delegación Benito Juárez, como se comentó en un principio, a demás de contar con una subdirección, tiene a su cargo cuatro Jefaturas de Unidad Departamental (JUD.), las cuales servirán de apoyo y complemento de la Dirección; estas Jefaturas son las siguientes:

- JUD de Campañas en Prevención del Delito.
- JUD de Coordinación con Sistemas de Seguridad.
- JUD de Sistemas de Prevención y Atención a Emergencias.
- JUD de Resguardos de Instalaciones.

Dentro de las atribuciones de estas jefaturas se encuentran, el participar con el subdirector o en su caso con el director del área, en el control, planeación y

evaluación de las funciones de la unidad. Así como llevar el control y gestión de las labores del personal a su cargo; consideramos que su principal atribución se refiere a realizar (con el personal a su cargo) las labores encomendadas a su unidad conforme a los planes y programas que establezca el titular de la Unidad Administrativa correspondiente.

Al respecto el Manual Administrativo de la Delegación estipula otro tipo de atribuciones de las cuales destacamos las siguientes:

- Proponer programas de excelencia y calidad, tendientes a incrementar la productividad y a mejorar la calidad de vida en el trabajo en su unidad;
- Formular proyectos de planes y programas de trabajo de su unidad, considerando las necesidades y expectativas de los ciudadanos y la mejora de los sistemas de atención al público. (Manual Administrativo, 2010: 85)

En resumen, podemos abreviar que la principal atribución¹¹ de estas Jefaturas, es influir de manera determinante a la hora de ejecutar las acciones y estrategias elaboradas por la dirección y subdirección de su área administrativa.

En lo que se refiere específicamente a las Jefaturas de la Dirección de Prevención del Delito y Protección Civil de la Delegación Benito Juárez, sus

¹¹ En el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se enumeran todas las atribuciones de cada Jefatura, para un análisis más detallado de éstas checar dicho reglamento.

funciones son diversas, a continuación explicaremos brevemente las relacionadas con la seguridad pública y prevención del delito.

2.3.1.1.1.- JUD de Campañas en Prevención del Delito

Las funciones de esta área es llevar a cabo las campañas de difusión en materia de prevención integral del delito y cultura de la legalidad, así como también proponer los programas temáticos para implementar mecanismos de participación de la sociedad y gobierno, mediante redes ciudadanas, talleres y pláticas, relacionadas con la prevención integral del delito y fomento de una cultura de la legalidad.

Dentro del Manual Administrativo de la Delegación especifica las siguientes funciones, que consideramos relevantes en materia de prevención del delito:

- Establecer la participación de ponentes, talleristas, conferencistas, para foros, mesas temáticas y pláticas dirigidas a la comunidad de la Delegación Benito Juárez.
- Planear la logística para realizar eventos en materia de prevención integral del delito y cultura de la legalidad.
- Proponer los mecanismos de comunicación necesarios para difundir los programas de la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil, a la comunidad laboral de la delegación, habitantes de la misma y población flotante. (Manual Administrativo: 132)

2.3.1.1.2.- JUD de Coordinación con Sistemas de Seguridad

Las funciones de esta Jefatura consisten en proporcionar e implementar programas integrales de prevención del delito, así como generar y fortalecer lazos de colaboración institucional entre los tres niveles de gobierno, Instituciones de la Sociedad Civil, instancias educativas públicas y privadas dentro de la demarcación para generar acciones en materia de prevención del delito y cultura de legalidad.

Otras de las funciones relevantes serían:

- Registrar, analizar y dar seguimiento al cumplimiento de las acciones y programas.
- Informar permanentemente a la Subdirección de Prevención del Delito sobre las acciones a realizar, el resultado y seguimiento de las mismas (Manual Administrativo: 133)

2.3.1.1.3.- JUD Sistemas de Prevención y Atención a Emergencias

Las funciones de esta Jefatura en materia de prevención del delito destacamos las siguientes:

- Proponer estrategias de actualización tecnológica para la Central de Emergencias, con la finalidad de optimizar el rendimiento actual de la misma.

- Establecer programas para el intercambio de servicios que presta la Central de emergencias en materia de seguridad pública a la población de Benito Juárez.
- Establecer programas de supervisión y evaluación estratégica durante las emergencias en materia de seguridad pública ocurridas en la Demarcación.
- Implementar, operar y dar seguimiento al Atlas Delictivo de la Delegación.
(Manual Administrativo: 133)

2.3.1.1.4.- JUD de Resguardo de Instalaciones

Las funciones de esta Jefatura prácticamente se limitan a Implementar e inspeccionar los trabajos de seguridad y vigilancia de los inmuebles más representativos de la delegación, a si como, la capacitación del personal y del equipo para llevar esto a cabo. En lo que se refiere a prevención del delito, esta área no aporta ningún elemento de relevancia.

2.4- Los Comités Ciudadanos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Como se mencionó en un principio a continuación abordaremos lo concerniente a los Comités Ciudadanos respecto a su relación con el proceso de las políticas públicas estipulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Es necesario señalar que si bien han existido diversas modificaciones a esta Ley, como se observó en el capítulo pasado, los órganos de representación ciudadana vigentes en el Distrito Federal no se han modificado desde su constitución en 1998

y por ende, aunque sean objeto de la Ley de 2010, se deberá tener en mente algunas consideraciones de la Ley del 1998 y la Ley de 2004.

Con lo anterior en mente partamos observando que en dicha Ley se considera al ciudadano del Distrito Federal como aquellas mujeres y varones que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos constitucionales y posean, además la calidad de vecinos y originarios del mismo (Ley de Participación Ciudadana, 2010: 12)

Ahora bien, dichos ciudadanos, poseen múltiples derechos estipulados en el Artículo 12 de esta Ley que tienen como objetivo el posibilitar mecanismos para que estos intervengan y participen en la toma de decisiones públicas y así generar una mejor gobernanza de la capital. De entre estos derechos es importante señalar los incisos 2 y 7 debido a su relación con nuestro objeto de estudio. El primero refiere al derecho ciudadano de integrar órganos de representación ciudadana señalados en el artículo 5 de esta Ley y el segundo derecho refiere a la capacidad que poseen estos ciudadanos y sus órganos de representación para participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno.

Por tanto y en relación con el inciso 2 los Comités Ciudadanos, en la Ley del 98 Comités Vecinales, son uno de los órganos de representación ciudadana de una colonia o zona territorial del D.F. y se conformaban, según la Ley del 98, por una planilla de ciudadanos que oscilaba entre 7 y 15, dependiendo del número de

ciudadanos de la colonia inscritos en el Padrón Electoral. Dichos comités se renovarían cada tres años. En la Ley vigente no hay muchos cambios, solo se estipula ahora que los comités se conformaran por 9 integrantes.

Desde 1998 los Comités Ciudadanos han tenido una serie de funciones y atribuciones para dar cumplimiento a los objetivos por los que fueron creados, el más importante, es el representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como el conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos referentes sobre asuntos públicos. En esta lógica otra de sus funciones es el servir de vínculo entre la ciudadanía de la colonia y la Administración Pública del D.F., en específico con los Órganos Político administrativos de las demarcaciones territoriales. Lo anterior para conocer, evaluar y emitir opinión sobre las políticas, programas y servicios prestados por los antes referidos.

Antes de continuar es necesario hacer una aclaración, desde que se promulgó la Ley de Participación Ciudadana de 2004 se sustituyó la figura del Comité Vecinal por la del Comité Ciudadano sin tener repercusión en la constitución de éstos ya que no fueron renovados, por lo tanto el cambio de concepto entre uno y otro es irrelevante para referirnos a dichos Comités en la investigación en curso.

Una vez aclarado lo anterior, resaltamos que la función de dicho cambio y por consecuente del nombramiento de la nueva figura de comités ciudadanos es un

claro intento de generar técnicas y mecanismos que inciten a la participación por parte de la ciudadanía.

En un sentido sociológico el origen de estos comités ciudadanos, es el resultado de la implicación ciudadana en las actividades y órganos públicos; esta implicación es iniciada y controlada por las mismas autoridades capitalinas con la finalidad de mantener un equilibrio y cierto orden sistémico en el Distrito Federal. Para esto es necesario explicar que el espacio privilegiado para la participación en un gobierno local, es sin duda la unidad vecinal: barrios, colonias, unidades habitacionales y pueblos, por ello en buena medida la gestión de los servicios se ha realizado por medio de las organizaciones vecinales, o como lo llama Carlos Guerra “el tercer sector” (Guerra, 1996: 87), en el cual estos Comités Vecinales otorga legitimidad al gobierno y a las autoridades locales por medio de la delegación de responsabilidades.

En este marco, los Comités Ciudadanos o Vecinales constituyen el espacio institucional de representación territorial para la ciudadanía, a través de los cuales se contempla la participación ciudadana por la vía de la representación.¹²

En resumen, los marcos abordados en los apartados anteriores deben considerarse como los fundamentos básicos que se toman en cuenta para la construcción de las políticas públicas en materia de seguridad pública en la

¹² Tal como lo explica Alicia Ziccardi al abordar las diferentes modalidades de participación ciudadana; lo cual fue expuesto en el Capítulo 2 de la presente investigación.

Delegación Benito Juárez y el órgano de representación institucional que permitiría a la ciudadanía relacionarse con el proceso de las políticas públicas.

CAPÍTULO VI

Alcances y límites de los comités ciudadanos en el proceso de políticas públicas en materia de prevención del delito.

Hasta este momento hemos presentado los elementos teóricos y empíricos con los que esta investigación se valdrá para analizar los alcances y límites que los comités ciudadanos tienen para incidir en el proceso de las políticas públicas.

En este apartado nos interesa destacar el caso concreto de nuestra investigación, detallando los alcances y límites que se presentan en la Delegación Benito Juárez y en detalle lo que acontece en la Unidad Territorial BJ3 relacionado principalmente con, los comités ciudadanos, el proceso de las políticas públicas y las políticas públicas y sus programas.

La información que a continuación se mostrará es producto de una búsqueda exhaustiva de la poca información disponible y de un trabajo de campo que consideramos como punto medular la entrevista de los diferentes actores implicados en el tema en sí.

1.- Comités ciudadanos: Alcances y límites

La elección de los Comités Vecinales en el Distrito Federal se llevó a cabo el domingo 4 de julio de 1999, por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que contaran con credencial de

elector. Para llevar a cabo esto, el territorio del Distrito federal se dividió en Unidades Territoriales en las cuales se elegirían uno o más Comités Vecinales. Observamos aquí el primer obstáculo tanto para las autoridades capitalinas como para el mismo IEDF, que fue el encargado de realizar estas elecciones, ya que se tuvo que rehacer la cartografía electoral de estas Unidades Territoriales para llevar a cabo esta elección.

El resultado no fue óptimo ya que debido a la premura del tiempo y a la falta de planos digitalizados, la cartografía que se diseñó para esta elección casi nunca correspondió a la realidad. A pesar de lo anterior se acordó dividir al Distrito Federal en 1,280 Unidades Territoriales.

Respecto a la elección, se conformaron 1352 Comités Vecinales, donde se instalaron 10,397 mesas receptoras y 1,672 centros de votación en los cuales se registraron 3,808 planillas (Véase siguiente tabla).

TABLA 3: CONCENTRADO ESTADISTICO DE LA ELECCION DE COMITES VECINALES, 1999.

Demarcación territorial	Lista nominal	Unidades territoriales	Comités Vecinales	Centros de votación instalados	Mesas receptoras de votación instaladas	Ranillas registradas	Votación válida	Votos nulos	Votos en blanco	Votación total	% de participación
AZCAPO TZALCO	349,131	87	91	97	646	232	32,420	3,951	144	36,515	10.46
COYDACÁN	477,152	102	116	143	817	262	41,607	3,884	131	45,622	9.56
CUAJIMALPA DE MORELOS	87,628	36	36	39	153	95	10,491	1,410	122	12,023	13.72
GUSTAVO A.MADERO	930,948	148	164	197	1,516	524	74,185	9,053	306	83,544	8.97
IZTACALCO	313,955	46	56	93	571	163	25,871	2,473	98	28,442	9.06
IZTAPALAPA	1,096,547	180	186	241	1,887	694	103,079	10,837	522	114,438	10.44
LA MAGDALENA CONTRERAS	149,928	38	41	72	274	126	13,534	2,140	85	15,759	10.51
MILPA ALTA	52,191	10	12	15	94	39	5,520	498	31	6,049	11.59
ÁLVARO OBREGÓN	466,427	158	160	183	829	336	40,478	5,442	276	46,196	9.90
TLÁHUAC	161,257	37	37	41	274	101	18,097	2,031	118	20,246	12.56
TLALPÁN	372,824	145	147	149	629	343	38,207	4,231	126	42,564	11.42
XOCHIMILCO	213,648	71	71	75	368	193	22,170	2,165	192	24,527	11.48
BENITO JUÁREZ	298,073	52	56	93	512	156	19,363	1,551	62	20,976	7.04
CUAUHTÉMOC	416,951	37	43	72	743	153	22,857	2,850	101	25,808	6.19
MIGUEL HIDALGO	279,991	75	75	79	473	161	18,478	2,097	54	20,629	7.37
VENUSTIANO CARRANZA	369,835	58	61	83	611	210	26,659	3,149	105	29,913	8.09
Entidad	6,036,486	1,280	1,352	1,672	10,397	3,808	513,016	57,762	2,473	573,251	9.50

Tabla elaborada por el IEDF y consultada en su página electrónica el 07 de Diciembre de 2010.

Es de resaltar, que la participación de la ciudadanía en esta elección fue muy baja alcanzando solo el 9.5% del padrón electoral del Distrito Federal. En este marco, ubicamos a la Delegación Benito Juárez como la segunda entidad política con menor participación con tan sólo el 7.04%, tan solo arriba de la Delegación Cuauhtémoc. (Ver siguiente tabla).

TABLA 4: PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR DEMARCAACION TERRITORIAL

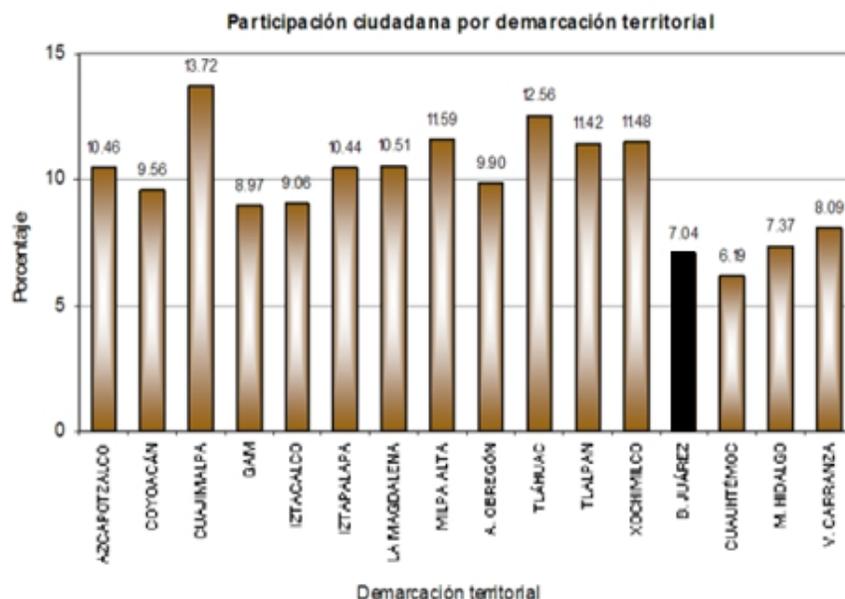


Tabla elaborada por el IEDF y consultada en su página electrónica el 07 de Diciembre de 2010.

La integración de estos comités se realizó de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor, el cual consiste de la siguiente manera; a la planilla con más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos. Por lo tanto en estas elecciones, los Comités Vecinales se conformaron con integrantes de todas las planillas que participaron en la elección, ejemplo de esto es el caso de la Colonia Del Valle Norte, donde recibieron 400 votos, de los cuales correspondieron 192 a la planilla 3, la cual era identificada por la de los vecinos; la planilla 2 recibió 116 y estaba identificada como la del PRD, la plantilla 1 identificada como la del PAN recibió 50 votos y por último la Planilla 4

identificada como la del PRI recibió 42 votos. El Comité de 15 miembros quedó integrado por 7 personas de la planilla 3, 5 de la 2, 2 de la 1 y 1 de la 4.

El resultado de esta heterogénea conformación de los Comités, es la poca integración y coordinación de éstos, generando así, limitadas coincidencias entre los representantes, debido en gran parte a su composición y preferencia política; por lo tanto identificamos que esto puede ser un factor relevante que puede generar un problema para la operación y gestión cotidiana e incluso para la misma representación e interrelación del Comité hacia con las autoridades.

Carlos Guerra (1996) refiere a esto como una debilidad por parte de las organizaciones sociales, ya que debido a su relación con el poder, estos Comités Vecinales pueden ser fuente de posible clientelismo e influencia externa. Lo anterior puede derivar en que la participación de los ciudadanos sea orientada con la finalidad de producir legitimidad a gobiernos que de antemano ya tomaron las decisiones sociales.

En este aspecto podemos deducir que la composición del Comité Vecinal representa un problema serio para su gestión, sobre todo porque a simple vista se puede identificar la filiación y preferencia política de sus integrantes, generando así múltiples luchas de poder internas, dando como resultado un Comité Vecinal frágil ya que sus integrantes buscan diferentes intereses.

Otro elemento a considerar, consiste en contemplar que los integrantes de estos Comités Vecinales carecen de una madurez política, tal como lo menciona María Cristina Sánchez Mejorada (Sánchez, 2000), al hacer mención a que debido a la falta de esta madurez puede representar un problema a la hora de constituir dichos comités, esto nosotros lo podemos relacionar con lo antes mencionado por Carlos Guerra cuando menciona que el tercer sector no ha probado su capacidad para generar verdaderos procesos de cambio ya que muchas veces estas organizaciones no tienen una idea clara de los cambios que les gustaría generar y por otra que algunas de estas organizaciones comúnmente se auto limitan.

El planteamiento anterior se corrobora gracias a la información obtenida por medio de una entrevista a una integrante del Comité Vecinal. Este integrante, al preguntarle la composición de dichos Comités, nos indicó en primera instancia y de manera inmediata la afiliación y preferencias partidarias de los integrantes del Comité al que pertenecía, dejando en el olvido las mesas y áreas de trabajo las cuales son la estructura de los Comités Vecinales según la misma Ley de Participación Ciudadana.

De regreso a nuestra unidad análisis identificamos a la Benito Juárez como una de las delegaciones con más abstencionismo, esta entidad política fue dividida en 52 Unidades Territoriales y resultaron electos 56 Comités Vecinales en 1999.

El registro oficial que se tiene de las actividades de los Comités Ciudadanos en ésta Delegación es realmente es muy limitado, en primera instancia la información

obtenida por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF, se refiere solamente al proceso electoral; desde la cartografía realizada únicamente para esta elección, la lista nominal, el número de centros de votación, el número de planillas registradas, el resultado de la elección de los Comités Vecinales y por último la base de datos de sus integrantes.

Al respecto de esta falta de información los encargados del área de Información del IEDF nos hicieron saber que el seguimiento de los recién constituidos comités les correspondía a las autoridades de las demarcaciones territoriales tales como las Delegaciones políticas; la responsabilidad del IEDF como institución terminaba con la culminación de las elecciones.

En este sentido, las autoridades delegacionales Juarenses se limitan a indicar que la única información con la que cuentan es el directorio de integrantes de los 56 Comités Vecinales electos, la cual fue proporcionada por la Dirección General de Participación Ciudadana de esta Delegación, pero no menciona ninguna área encargada de darle seguimiento en su momento a los Comités Vecinales y ahora Comités Ciudadanos, ni tiene registros de esto.

Por otra parte, la información obtenida por medio de la Coordinación territorial de Participación Ciudadana en la Delegación Benito Juárez, (organismo perteneciente a la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Distrito Federal), se limita de igual manera a la base de datos de los integrantes de los Comités Ciudadanos que conforman la Delegación y por tanto no hay ningún tipo de

registro o seguimiento de las actividades de estos Comités, mucho menos la incidencia de estos en la elaboración de algún tipo de Política Pública. Esta dependencia asegura que el organismo encargado de darle seguimiento a los Comités corre a cargo del IEDF.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluimos que el darle seguimiento a la participación ciudadana, en específico aquella representada en su momento por los Comités Vecinales ahora Ciudadanos, es delegada entre una instancia y otra, sin haber un interés ni compromiso serio por parte de algún organismo en documentar y tomar en cuenta la actividad de dichos Comités teniendo como consecuencia obvia la poca eficiencia de estos.

Si hacemos un análisis más amplio, acerca de estas limitantes en cuanto la eficiencia de los Comités Vecinales, podemos encontrar que este no es un problema únicamente de la Delegación Benito Juárez y ni siquiera solo de los organismos encargados de gestionar y mantener dichos comités, sino que los problemas los identificamos en la constitución de la misma Ley que los rige.

Ya que si en esta Ley de Participación Ciudadana, se establece el derecho de los ciudadanos a participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, en esta Ley no se establecen claramente los mecanismos para ejercer ese derecho, sobre todo en lo que se refiere a la gestión a nivel delegacional, quedando generalmente solo en una carta de buenas intenciones,

pues los mecanismos o instrumentos de consulta se encuentran lejos de permitirles participar en las decisiones de gobierno local.

Esto se nota de manera más clara cuando se hace referencia a las funciones de los Comités Vecinales, en donde se les limita a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. El resto de sus funciones se dirigen fundamentalmente a los vecinos; donde los Comités orientan sus actividades, para convocarlos, motivar su participación, capacitarlos e, informarlos, destacándose con estas actividades, la idea que se tiene hacia los Comités, únicamente como organizadores de su comunidad.

Bajo este marco, identificamos que en la Delegación Benito Juárez, la unidad BJ3, se conforma por 5 Comités Ciudadanos pertenecientes a cada colonia que constituyen dicho territorio¹³. En de 1999, después de la elección, cada uno de los comité estaba conformado entre 7 y 15 integrantes (tal como lo estipulaba la Ley), sin embargo para el 2008, cuando se hace un nuevo registro de los integrantes de estos Comités Ciudadanos se reduce considerablemente el número de integrantes con un promedio de 4 elementos por Comité, llegando a darse casos extremos donde solo se registra un solo integrante por Comité, como es el caso de la Unidad Territorial Piedad Narvarte; otro de los elementos a resaltar, es que en este nuevo registro del 2008 se encuentran integrantes que en las elecciones de

¹³ Las colonias que conforman este territorio son: Atenor Salas, Narvarte Oriente, Narvarte Poniente, Piedad Narvarte y Vértiz Narvarte

1999 no estaban registrados, cosa de llamar la atención ya que no se ha realizado ninguna otra elección.

Con relación a esto, en el mismo año 2008, se señaló de que la mayoría de los Comités Ciudadanos habían dejado de operar, la afirmación anterior era producto de un estudio realizado por la Dirección General de Participación Ciudadana en la Secretaría de Desarrollo Social capitalina, en el cual se observó que de los mil 352 comités vecinales que fueron electos en 1999, para 2003 ya se encontraban totalmente desintegrados 91 de ellos; otros mil 171 comités operaban con 4 miembros cuando hubieran tenido que contar con entre 7 y 15 integrantes;, otro dato relevante producto de esta investigación era que de los pocos integrantes existentes, la mitad de estos afirmaban nunca reunirse. (Periódico Reforma, 4 Agosto 2008).

Al respecto, María Cristina Sánchez Mejorada, en esta misma nota periodística menciona que tan solo el 10% de los Comités electos en 1999 se encuentra en funcionamiento y que existe otro 40% pero el cual no opera, o lo hace con integrantes que no fueron electos originalmente, lo cual sin lugar a duda debilita su influencia como Comité a la hora de incidir en las decisiones públicas, inclusive la imagen como mecanismo de representación de los vecinos es muy frágil y endeble para ellos mismos.

Las causas de esto pueden ser varias, algunas de ellas las abordamos al mencionar a Carlos Guerra en el capítulo 2, en específico cuando nos referimos a

las condicionantes o razones instrumentales que las organizaciones, en este caso los Comités Ciudadanos, tienen para la consecución de las demandas. Estas condicionantes en este caso, van desde el costo económico que se requiere para reunirse o llevar acabo acuerdos, hasta la relación existente con las autoridades delegacionales e inclusive, como un condicionante más se puede contemplar a los motivos personales, tales como la falta de tiempo o diferencias entre los integrantes; sin dejar de lado lo mencionado en párrafos anteriores en cuanto al mal manejo de la situación por parte de las autoridades encargadas de poner en función la participación de los vecinos.

En el caso concreto de la Unidad BJ3 podemos darnos cuenta que; de los 5 Comités Ciudadanos que la constituyen, solo existen actualmente 13 integrantes registrados en la última base de datos la cual data del año 2008, y de los cuales solo se localizaron 3 integrantes, esto debido a que la mayoría de los integrantes no fueron localizados con los datos proporcionados por las autoridades delegacionales.

A partir de esto, en una primera instancia podemos inferir que el grado de participación de estos Comités Ciudadanos es limitado y por lo tanto, el grado de incidencia en la elaboración de políticas públicas también.

La afirmación anterior se fundamenta al observar tres factores, de los cuales el primero y el segundo se originan en los comités per se, por otro lado el tercer factor tiene su fuente en las instituciones gubernamentales. Los primeros dos

factores se denominan, limitantes de origen y limitantes de funcionamiento, por limitantes de origen nos referimos a los problemas o deficiencias que los comités tenían desde su planteamiento, ya sea desde una mala planeación inicial, una pobre participación por parte de la sociedad civil para su conformación o una heterogénea conformación de los Comités.

Ahora bien, las limitantes anteriores devinieron en complicaciones en la integración de los comités ciudadanos y en su funcionamiento; estas limitantes institucionales pueden observarse en la inexistencia en el comité de un mecanismo sistémico para resolver las discrepancias entre los miembros del comité producto de sus distintas afiliaciones y preferencias partidarias; otra forma en la que se presentan estas limitantes es en la falta de un mecanismo que revirtiera la poca cohesión entre miembros y que impidiera su desintegración.

Por último, existe un tercer factor que limitó el grado de participación de los comités, este factor es denominado limitante producto de la institución gubernamental y se refiere a la acción u omisión por parte de las dependencias públicas encargadas de dar seguimiento a los comités ciudadanos.

Ahora bien, como pudimos observar, estas limitantes refieren únicamente a los comités ciudadanos, por tanto es necesario presentar el caso de las políticas públicas. En la investigación en curso nos interesan únicamente las políticas públicas en materia de prevención del delito, por lo que es necesario hacer una descripción desde la concepción que tienen las autoridades delegacionales de la

política pública a si como también describir cuales son los factores que influyen en la elaboración y ejecución de éstas, para llevar a cabo esto nos basaremos en la información obtenida por medio de entrevistas realizadas a los directores de área encargadas de la Prevención del delito, así como también el área de Participación Ciudadana y sus respectivas jefaturas; por último haremos el análisis de la información obtenida en materia de prevención del delito por parte de los integrantes del Comité Ciudadanos.

2.- Etapas Analíticas de las Políticas públicas en materia de prevención del delito en la Delegación Benito Juárez.

Hablar de políticas públicas en la Delegación Benito Juárez es un tema complejo, debido a que existe poca información disponible por parte del ente público en la cual detallan los procedimientos en los cuales se basan para la construcción de las políticas públicas que emplearan en este Órgano político-administrativo. Por ende, a continuación presentaremos el cómo se construyen las políticas públicas en materia de prevención del delito en la Delegación Benito Juárez y su relación con los comités ciudadanos; basándonos principalmente en información obtenida mediante diversas entrevistas realizadas a distintos funcionarios públicos clave.¹⁴

¹⁴ Jefe Delegacional Lic. Mario Palacios Acosta, Director General de Prevención del Delito y Protección Civil Mtro. Ángel Luna Pacheco, Director General de Participación Ciudadana Christian Damián Von Roehrich de la Isla, Subdirector de Prevención del Delito Ángel González Barradas, JUD de Campañas de Prevención del Delito Héctor Daniel Delgado Becerril, JUD de Coordinación con Sistemas de Seguridad. Lic. Candy Ruíz Lira.

La exposición de lo antes mencionado se realizará en dos apartados, en el primero observaremos aquellas unidades delegacionales (Jefatura Delegacional, Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil y la Subdirección de Prevención del Delito) que por su estatus institucional tienen como función la construcción y desarrollo de los distintos momentos de una política pública expuestos en el Capítulo III. Posteriormente abordaremos aquellas unidades delegacionales (JUDs) que participan únicamente en alguno de los momentos de la política pública.

Teniendo en mente lo anterior, comencemos propiamente este apartado recordando que una política pública es un conjunto de objetivos y acciones dirigidas a posibilitar una situación social deseada o a resolver un problema público; teóricamente son producto de la interacción entre la ciudadanía y el gobierno y se componen de una serie de momentos o etapas en las cuales intervienen distintos actores.

Ahora bien, en la Delegación Benito Juárez la creación de políticas públicas en materia de prevención del delito inicia con una limitación normativa, debido a la inexistencia de una designación institucional que las norme o en palabras de Ángel Luna Pacheco, Director de Prevención del Delito y Protección Civil (DPDyPC) “No existe la denominación como tal de políticas públicas en materia de seguridad pública o prevención del delito, no existe una denominación institucional que lo defina, solo lineamientos.” (Silva y Tagle, entrevista personal, 2010) Por tanto, no existe fundamento institucional que determine lo que una política pública

en materia de prevención del delito debe ser, ni los contenidos que debe poseer y por tanto tampoco hay bases para determinar los momentos o etapas de esta; lo único que existe son una serie de lineamientos que deben considerar los funcionarios públicos relacionados con estos temas, dispuestos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública o la SSPDF. Esta limitación produce que las políticas públicas de prevención del delito que se formulen entre diferentes entes públicos sean desiguales entre estas debido a las múltiples perspectivas que pueden existir sobre el cómo cumplir con lo propuesto en el PND y el PGD mediante las Políticas públicas.

La limitación antes mencionada se observó en dos casos concretos en la Delegación Benito Juárez. El primer caso se observó cuando en producto de las entrevistas antes referidas, observamos diferentes concepciones de lo que es una política pública entre los dos funcionarios públicos de mayor estatus dentro de la dirección responsable de las políticas públicas para la prevención del delito en este Órgano Político-administrativo. La segunda manifestación se observó en la disyunción respecto al trabajo que se realiza entre las dos unidades delegacionales de mayor estatus encargadas de las políticas públicas en materia de prevención del delito, la afirmación anterior se debe a que el Director General de Prevención del Delito y Protección Civil aseguraba que más que existir políticas públicas en la Delegación Benito Juárez, lo que hay son programas enfocados a prevenir el delito; por otra parte el Subdirector de Prevención del Delito aseveraba la existencia de políticas públicas de prevención y se fundamentaba en lo planteado en el Eje 1 del Programa de Desarrollo Delegacional de Benito Juárez.

Estas respuestas divergentes nos llevó a cuestionarnos acerca de las bases con las que parten los funcionarios públicos benitojuarenses para con las políticas públicas en materia de prevención del delito. Por tanto, en las entrevistas que se les realizaron se les cuestionó al respecto y la respuesta de la gran mayoría de los funcionarios públicos nos dice que las políticas y acciones públicas en materia de prevención del delito en BJ parten de los lineamientos contemplados en el Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez, el Programa de Desarrollo Delegacional de Benito Juárez y algunos acuerdos producto de la Secretaria de Seguridad Publica del Distrito Federal.

Por otro lado las etapas analíticas o momentos que componen a las políticas públicas de prevención del delito de la Benito Juárez cambian según el funcionario público al que se le pregunta, pero a grandes rasgos comparten algunos elementos que se expondrán a continuación.

Si bien en la delegación Benito Juárez no se tiene contemplada la etapa “formación de la agenda de gobierno”, los funcionarios públicos refieren que la concepción del delito como problema público es producto de las directrices señaladas por la SSPDF, lo anterior se debe a que en palabras de los diferentes funcionarios, la Delegación Benito Juárez no tiene competencia real hacia con la seguridad pública y por ende muchos de sus lineamientos son formulados en la SSPDF. El único elemento existente de esta etapa en la Delegación puede observarse cuando este Órgano Político-administrativo hace uso del atlas delictivo

y de los índices delictivos con la finalidad de contextualizar el problema público local.

La etapa analítica denominada “definición del problema público” es la primera etapa de la que se tienen datos verificables sobre su existencia en las políticas públicas de la Benito Juárez. Esta etapa se compone en un principio por lineamientos proporcionados a la delegación por parte de la SSP y la SSPDF, tales como la concepción sobre el delito que posee esta Delegación, en palabras del Director General de Prevención del Delito y Protección Civil “La concepción del delito no puede ser tomada de manera particular por la delegación ya que ésta no tiene autonomía total, y la concepción que se tiene es típica y jurídica, la que marca la ley (código penal).” (Silva y Tagle, entrevista personal, 2010) Por tanto, para esta unidad administrativa el delito es todo acto (hacer algo) u omisión (dejar de hacer algo) que sancionan las leyes penales. Otro elemento observable en la “definición del problema público” de las políticas públicas juarenses es el supuesto general que considera que el generar una conciencia preventiva permitiría al ciudadano juarense evitar ser víctima de un posible delito y por ende coadyuvar con la solución de este problema público.

Las siguientes etapas analíticas que conforman a una política pública, denominadas, construcción de las opciones de política y elección de la opción de política, recaen en esta administración en la Subdirección de Prevención del Delito encargada, en palabras de su titular, de “diseñar las políticas y programas en materia de prevención del delito” aunque agrega que “también los asesores del

señor delegado elaboran algunos de los programas. Así que se podría decir que es mitad y mitad.” (Silva y Tagle, entrevista personal, 2010) Una vez que se determinan las políticas públicas que se desplegarán en la demarcación se le exige normativamente al gobierno en turno el realizar un Programa Operativo Anual (POA), en el cual se establezcan metas físicas y económicas relacionadas con cada política.

Por otro lado el JUD de Campañas de Prevención del Delito a cargo de Héctor Daniel Delgado Becerril, añade información al tema del cómo se eligen las políticas públicas en materia de prevención del delito, al referirse que estas etapas se llevan a cabo, por medio de:

“Reuniones estratégicas de la JUD de campañas de Prevención del Delito con diversas autoridades de la Dirección General de Prevención del Delito y Protección, Secretaría de Seguridad Pública, Grupos Sociales, Asociaciones Civiles, Asociaciones Vecinales, Empresas y población que habita en la Delegación Benito Juárez. Tomando en cuenta lo antes mencionado se llega a acuerdos de coparticipación entre autoridades y población juarense privilegiando las mejores acciones para prevenir el delito, así como su correcta implementación.” (Silva y Tagle, entrevista personal, 2010)

Si bien esta respuesta es clara y concreta, es importante señalar que a lo largo de la entrevista con el titular de esta JUD, éste nos confirmó que las principales decisiones en materia de prevención del delito son tomadas por la Subdirección de Prevención del Delito.

Por lo tanto podemos concluir que esta Subdirección, es la encargada de las etapas antes mencionadas de las políticas públicas en materia de prevención esta Delegación, las cuales son producto de acuerdos entre diferentes instancias de diferentes niveles de gobiernos y también organizaciones tanto empresariales como vecinales; en otras palabras, la Subdirección de Prevención del Delito coadyuva con otras instancias para la construcción de las opciones de política y elección de la opción de política.

Lamentablemente encontramos aquí una limitante más. Se presenta en el momento en que se ha elegido una política pública y es momento de definirla o darle un nombre público. Este problema lo detectamos cuando, producto de las entrevistas a funcionarios públicos, el Director afirmó que las políticas públicas o programas en esta Delegación no tienen ningún nombre en específico, solo temas relacionados con ellas, en contraste los Jefes de Unidad y el Subdirector si mencionan políticas públicas con su respectivo nombre.

Por otro lado, en lo que respecta a la “comunicación de la política”, la Delegación cuenta con diversos mecanismos de comunicación cara a cara, impresos y por internet, tales como una página web, un facebook, una cuenta twitter, periódicos impresos, volantes y charlas vecinales. Lamentablemente esos mecanismos únicamente se emplean para informar sobre las políticas públicas disponibles en la Delegación y no para cumplir su papel ideal de proporcionar “información sobre los motivos y razones que llevaron a decidir que *-política-* era la idónea, la explicación

de los componentes que integran dicha política, y la justificación de su validez” (Aguilar, 2007: 203)

Sobre la etapa “implementación de la política” no hay mucho qué decir, debido a que es empíricamente observable y sólo se abordará nuevamente cuando se relacione con la participación ciudadana en un apartado subsecuente.

La última etapa denominada “evaluación y aprendizaje” se lleva a cabo en esta demarcación mediante un sistema de evaluación que en opinión de los funcionarios se retroalimenta diariamente con datos de la PGJDF y de la SSPDF que considera el índice delictivo y el atlas delictivo. En relación con lo anterior el Subdirector de Prevención del Delito señala que el POA “Plan Operativo Anual” es el mecanismo principal que el gobierno tiene para evaluar sus actividades, en palabras de este funcionario el POA, es un programa que consiste en “las metas a alcanzar anualmente, por tanto si establecemos que vamos a dar mil pláticas este año, es un compromiso que tenemos que cumplir, esa es nuestra meta, y en todos nuestros programas se hace lo mismo. Si no lo cumplimos, caemos en ciertas cuestiones con contraloría por no cumplirlo.” (Silva y Tagle, entrevista personal, 2010)

En resumen, como fue posible observar, de las 7 etapas de las que se compone una política pública fue posible detectar que las políticas públicas en materia de prevención del delito que elabora la Dirección de Prevención del Delito y Protección Civil se constituyen por 6 de estas. Lamentablemente detectamos

varios factores en las diferentes etapas que podrían limitar la forma en que la ciudadanía y en específico los órganos de representación ciudadana tienen para intervenir en el proceso de las políticas públicas.

3.- Las Políticas públicas en materia de prevención del delito en la Delegación Benito Juárez 2009 - 2010.

Como se observó en párrafos anteriores, el área encargada de las etapas analíticas de una política pública en materia de prevención del delito en esta demarcación es la Dirección y la Subdirección de Prevención del Delito y Protección Civil. Ahora a continuación, presentaremos las políticas públicas que se han formulado en este Órgano Político-administrativo y las unidades delegacionales encargadas de implementarlas.

Así pues, partamos señalando que la mayoría de las políticas en materia de prevención del delito son implementadas por dos de las Jefaturas de la Dirección de Prevención del Delito y Protección Civil; la afirmación anterior se basa en una respuesta dada por parte del Director de dicha área, el cual, al preguntársele sobre que unidad o unidades implementaban las políticas públicas o estrategias existentes en la demarcación, respondió lo siguiente:

“Existen dos jefaturas de departamento encargadas de prevención del delito, enfocadas; una a los menores de edad y otra a los mayores, escuelas, y ciudadanía en general, y se le dan medidas de prevención (consejos)”. (Silva y Tagle, entrevista personal, 2010)

Las unidades delegacionales a las que se refiere el Director, son la Jefatura de Unidad Departamental de Coordinación con Sistemas de Seguridad y la JUD de Campañas de Prevención del Delito.

Ahora bien, antes de señalar las políticas públicas de prevención del delito, debemos recordar que parte fundamental de toda política pública corresponde a diferenciar problemas y soluciones de manera específica -tal como se mencionó en capítulos anteriores en referencia a Lahera-, por tanto es necesario señalar que la delegación adolece en este punto de imprecisión producto de las numerosas limitantes que señalamos en el apartado anterior y que se manifiesta en este caso en la vaguedad por parte del funcionario público al clasificar las políticas públicas según el objetivo que buscan combatir con respecto al delito.

Con lo anterior nos referimos por ejemplo a la imposibilidad del funcionario para señalar si una política X busca, de manera general, el mejoramiento urbano y por consecuencia una disminución del delito. Por otro lado, observamos otra manifestación de la imprecisión antes señaladas en la incapacidad del funcionario en distinguir entre una política pública y sus acciones. Por ende nos vemos en la necesidad realizar una clasificación a la hora de enlistar las acciones, estrategias y programas en materia de prevención del delito que se implementan en la delegación Benito Juárez, esto con la finalidad de identificar las características que corresponden a toda política pública.

Por tanto es necesario señalar que esta clasificación se fundamentará en la información que hemos procesado y analizado de las entrevistas realizadas a funcionarios delegacionales, así como también en la escasa información existente en documentos oficiales.

A grandes rasgos, podemos identificar 4 políticas públicas, las cuales bajo nuestra clasificación serían:

1. Política pública encaminada al fomento de la cultura para la prevención.
2. Política Pública de monitoreo y vigilancia.
3. Política Pública de protección y resguardo de espacios recreativos, y por ultimo;
4. Política Pública que se refiere a la protección de la integridad física, bienes materiales y mejoramiento de transporte público.

En primera instancia identificamos la política pública encaminada al *fomento de la cultura para la prevención*; esta política es denominada por las autoridades delegacionales como: **Redes de Prevención**; y está compuesta por la implementación de talleres, mesas redondas, conferencias y pláticas que tiene como objetivo; fomentar en la ciudadanía la cultura de la denuncia, así como la prevención del delito. Esta política está diseñada para implementarse en conjunto con los vecinos de las 57 colonias que conforman la demarcación, sin olvidar a las demás de organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales, comités vecinales, entre otros.

Esta política tiene 2 líneas principales, la cuales se diferencian por el público a quien se dirigen. La primera línea de esta política enfoca las pláticas y talleres a los menores de edad.

El área encargada de implementar estas pláticas y talleres es la Jefatura de Unidad Departamental de Coordinación con Sistemas de Seguridad, a cargo de la Lic. Candy Ruiz Lira; esta JUD ejecuta el Programa Infantil Benny y el Programa Juvenil basados en 6 temas básicos para diseñar dichas pláticas, estos temas son: bullying, autoestima, asertividad, educación vial, comunicación familiar y prevención de adicciones.

La forma más común en la que se llevan a cabo las actividades anteriores es por medio de vínculos con varias escuelas, esto con la finalidad de impartir estas pláticas en los planteles educativos en conjunto con sus respectivas autoridades.

La segunda línea de esta política se manifiesta en la JUD de Campañas de Prevención del Delito a cargo de Héctor Daniel Delgado Becerril; la cual de manera similar que la anterior, tiene como su principal estrategia en cuanto a las políticas públicas, la implementación de pláticas y talleres, pero a diferencia de la JUD de Coordinación con Sistemas de Seguridad, las actividades se enfocan a adultos jóvenes, adultos, adultos mayores y en general a los ciudadanos de la delegación Benito Juárez.

Las pláticas empleadas por esta JUD son las siguientes: pláticas enfocadas generar medidas preventivas contra robo a casa-habitación, automóvil, bancos y cajeros, transporte público, vía pública, extorsión telefónica, ley de cultura cívica y violencia contra la mujer.

Aquí vale la pena considerar otra acción de la política pública encaminada al fomento de la cultura de prevención, la **Primera Feria de Prevención del Delito y Protección Ciudadana**, la cual consiste en proporcionar información y capacitación a los ciudadanos sobre las medidas que pueden tomar para prevenir delitos y conocer cómo deben actuar ante una emergencia.

La segunda Política Pública que llevan a cabo en la Delegación (conclusión derivada de nuestro análisis) consiste en el monitoreo y vigilancia de las zonas de mayor riesgo. Esta política pública tiene como objetivo la vigilancia y el monitoreo de las zonas de mayor inseguridad por medio de cámaras de vigilancia, con la finalidad de mantener el mayor control posible de la Delegación. Las acciones que conforman esta política pública se caracterizan por utilizar alta tecnología y una infraestructura adecuada para su correcto funcionamiento; estas acciones son las siguientes:

Cámaras de Seguridad: Consiste en la instalación de 171 cámaras de vigilancia en las zonas de atención prioritaria de acuerdo a la información contenida en el Atlas Delictivo.

Centro de Control y Comando “C2”: Las funciones de control y monitoreo del sistema de vigilancia que proporcionan las cámaras, se llevará a cabo desde el Centro de Control y Comando, denominado "C2", edificio construido en un espacio otorgado por la propia Delegación.

Base Plata: Central de atención telefónica que atiende las emergencias en materia de seguridad pública y protección civil derivadas de las peticiones ciudadanas así como de la activación de alarmas vecinales.

El tercer tipo de política pública que identificamos es aquella que se refiere a la protección y resguardo de espacios recreativos y consiste en las siguientes acciones y políticas:

Ecoguardas: Es una acción cuyo propósito es garantizar la seguridad de visitantes a los parques más concurridos de la Demarcación, mediante una agrupación conformada por elementos de la Policía Femenil.

Recreación Asegurada: Política formulada para garantizar la seguridad de los asistentes a “La Plaza de Toros México” y al “Estadio Azul”, se llevaron a cabo operativos de seguridad y protección civil en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

El cuarto tipo de política pública que identificamos es aquella que se refiere a la protección tanto de la integridad física como de los bienes materiales de todo

aquel que transita por la demarcación, y se lleva a cabo mediante un trato más directo y personal con la población; esta política pública también implica el mejoramiento de los servicios de transporte público. Las acciones que conforman esta política son las siguientes:

Policía de Proximidad: Derivado del estudio de incidencia delictiva realizado en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, se determinó la creación de una unidad conformada por personal egresado del Instituto de Formación Policial para brindar una mayor presencia en una de las zonas más emblemáticas de nuestra delegación conformada por las colonias Portales Norte, Portales Sur y Portales Oriente.

Taxi Seguro: Acción que consiste en fomentar la calidad y seguridad del servicio que presta este medio de transporte, mediante la regularización de los vehículos y la renovación de los permisos de las bases de sitios, hemos brindado capacitación a los usuarios sobre los aspectos a observar al momento de abordar alguno de los taxis que circulan en la ciudad.

Ahora, cabe mencionar que identificamos una acción que lleva a cabo la Dirección de Prevención del Delito y Protección Civil, el cual consideramos relevante pero el cual no pertenece a una política pública específica de dicha área, nos referimos a:

Coordinadores Territoriales: Los cuales son el contacto con la ciudadanía para resolver y canalizar a las autoridades competentes, problemas en materia de

seguridad pública. Existe una en cada coordinación territorial de esta Delegación.

Una vez claro cuáles son las políticas públicas que realiza la Dirección de Prevención del Delito es necesario explicar la función que lleva a cabo la Dirección de Participación Ciudadana, ya que también contribuye en la elaboración políticas públicas en materia de prevención del delito. Sus funciones se refieren prácticamente a la canalización de las demandas por parte de la población juarense por medio de los siguientes mecanismos:

Comité Ciudadano de Prevención del Delito; este Comité Ciudadano corresponde a lo establecido en la Ley de Seguridad Publica del Distrito Federal en cuanto a la formación de Comités Delegacionales de Seguridad Pública. Por lo tanto la función de esta área se limita solo a brindarle apoyo para su gestión y darle seguimiento a sus actividades.

Otro de los mecanismos empleados por esta Dirección para canalizar las demandas de los vecinos, vienen siendo: **Los Miércoles ciudadanos, Trabajando por tu colonia y Jornadas Delegacionales.**

Por último podemos nombrar otra función de esta Dirección, la cual consiste en el programa P3, si bien este tipo de programas se realiza de manera coordinada con otras Direcciones de la Delegación, es de resaltar que la responsable de llevarlo a cabo es la Dirección de Participación Ciudadana.

El P3 es un programa que se refiere a la Participación, Protección y Prevención por parte de los vecinos de la Delegación juareense y consiste en que la ciudadanía se haga responsable de su entorno por medio de algunas pláticas y consejos y con esto consolidar la alianza entre ciudadanos y autoridades.

Entonces dentro de sus principales funciones del P3 es elaborar ciertos consejos para la ciudadanía en general. Algunos de estos consejos en materia de Prevención del Delito y Participación Ciudadana son los siguientes:

Participación Ciudadana

- Asume una nueva actitud.
- Mejora las relaciones con tus vecinos y organízate.
- Elabora un directorio vecinal
- Mantén un entorno limpio.
- Utiliza eficientemente tus recursos.

Prevención del Delito

- Integra tu comité de seguridad.
- Establece o reactiva un sistema de seguridad vecinal de alarmas.

Así pues, damos por concluido la presentación de las políticas públicas encargadas de prevenir el delito en la Delegación Benito Juárez así como también sus unidades delegacionales encargadas de ejecutarlas. Con esto damos entrada a la última parte de nuestro análisis que se refiere a los resultados empíricos de la incidencia de los Comités Vecinales en la elaboración de estas políticas públicas relacionadas con la prevención del delito en el periodo 2009-2010.

4.- Consideraciones finales

Hemos presentado a través de los múltiples apartados de este capítulo diferentes elementos que nos han permitido observar los alcances y límites que los comités ciudadanos tienen para incidir en el proceso de las políticas públicas de prevención del delito.

Con estos elementos estamos dispuestos a señalar que desde un inicio los Comités Vecinales, ahora Ciudadanos, tuvieron múltiples restricciones a la hora de incidir en el proceso de las políticas públicas. Limitantes que surgen desde su conformación y composición en 1999 hasta su total desintegración a través de los años.

Recordemos que en un principio el sector BJU3 estaba conformado por 5 Comités Vecinales, que en conjunto sumaban 65 integrantes en total y en cada uno de estos se podía encontrar de 10 a 15 integrantes. Diez años después, en el censo de 2008 se observa una reducción considerable de estos 5 comités, ubicando solo

13 integrantes en total por todo el sector BJU3, con un caso en particular del comité correspondiente a la colonia Piedad Narvarte donde solo se ubicó a un solo integrante. Además, los datos de 8 de estos 13 integrantes resultaron erróneos o caducos haciendo imposible la localización de muchos de estos.

¿Pero qué motivos ocasionaron esta desintegración a través de los años? Las respuestas a esta interrogante son muchas, algunas se abordaron en un apartado anterior y en resumen podemos señalar desde el bajo porcentaje de participación en las votaciones, la conformación de los comités bajo el principio de cociente natural resto mayor, hasta la incorporación de nuevos miembros al comité sin que estos hayan sido electos mediante algún mecanismo dispuesto por la Ley o los más de 10 años que han pasado sin nuevas elecciones para estos comités.

Lo anterior, da como resultado que prácticamente ningún comité de la BJU3 esté en funcionamiento, o por lo menos no de manera normal. La única referencia que localizamos de los comités son los antiguos miembros de estos, los cuales siguen siendo representantes o portadores de las necesidades ciudadanas por iniciativa propia o por costumbre del ciudadano.

Por otro lado, la Delegación Benito Juárez mostró poco interés en estos órganos de representación ciudadana y por tanto no se realizó seguimiento alguno al estado comités ciudadanos; lo anterior ha dado como resultado que la única referencia en este órgano político-administrativo sobre estos sea un directorio desactualizado que no es de utilidad.

En relación con las políticas públicas en materia de prevención del delito que elabora la Delegación Benito Juárez, pudimos observar las múltiples deficiencias que estas presentan. La carencia de marcos normativos básicos que sirvan de base para los funcionarios y la disyunción entre unidades delegacionales son algunas de las limitantes que identificamos. Por otro lado observamos las unidades delegacionales encargadas de implementar las 4 líneas principales de política con las que cuenta la delegación, además de las contribuciones que hacen otras unidades que no necesariamente cuentan con las funciones de prevención del delito.

Considerando los elementos antes mencionados podemos afirmar que no ha existido intervención alguna de los Comités Ciudadanos en ninguna de las etapas analíticas de las políticas públicas de prevención del delito desde su creación hasta la actualidad. Lo anterior encuentra sustento en la inexistencia de expediente, archivo o registro que brinde algún dato sobre actividades realizadas, o solicitudes presentadas por algún comité ciudadano en la demarcación y por tanto en el caso concreto de la BJU-3. Por ende se concluye que no existe participación ciudadana mediante los órganos de representación ciudadana en la Delegación Benito Juárez.

Con lo anterior no queremos decir que no exista participación ciudadana en las políticas públicas de prevención del delito en Benito Juárez, ya que se ha observado a través del trabajo de campo, que el ciudadano individual hace uso de

diferentes mecanismos con los que cuenta la Delegación Benito Juárez para interactuar con el ciudadano, ejemplo de ello son los “Miércoles Ciudadanos”.

Lamentablemente, que se manifieste este tipo de participación ciudadana individual en Benito Juárez no significa un avance en la relación ciudadanía-gobierno ni una manifestación clara de gobernanza; lo que manifiesta es un claro fracaso por parte de los medios gubernamentales para proporcionar mecanismos institucionales de participación ciudadana. Lo antes señalado nos lleva a cuestionarnos si realmente existe participación por parte de la ciudadana en las decisiones de importancia social con el gobierno.

Por último solo nos queda señalar que las políticas públicas de prevención del delito producto del gobierno delegacional de Benito Juárez al carecer de la participación ciudadana resultan ser un mecanismo social de control institucional del delito incompleto y por ende un mecanismo pobre para contrarrestar el delito y mantenerlo controlado.

CONCLUSIONES Y VÍAS DE FUTURO

Cuando diseñamos el proyecto de investigación establecimos una serie de interrogantes y líneas que permitirían profundizar en el conocimiento de un tema que ha sido poco atendido por los interesados en temas relacionados con la participación ciudadana.

A continuación presentamos algunas conclusiones que sintetizan los aprendizajes y los resultados obtenidos, así como una serie de interrogantes y líneas de futuro que podrán orientar el diseño y puesta en ulteriores investigaciones.

1.- Conclusiones

De los capítulos precedentes se desprenden algunas consideraciones finales que ponemos a disposición de los interesados:

En los últimos años se ha incrementado considerablemente la conducta anómica conocida como delito; este fenómeno en el caso mexicano se ha llevado al debate en busca de las políticas públicas más adecuadas para enfrentar al fenómeno de la criminalidad y de los actos delictivos. Ahora bien, producto de este debate se ha determinado que la participación local es hoy en día un instrumento eficiente no solo para la para prevenir la delincuencia de manera no gubernamental sino un elemento estratégico a considerar para la conformación de las políticas públicas que busquen combatir al delito.

En el caso concreto del Distrito Federal, la participación ciudadana institucionalizada ha sido investida desde 1998 como la figura principal que funge como medio de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno. Por tanto sería de esperar que los órganos de representación ciudadana formulados en la Ley que institucionaliza este tipo de participación sean lugar de consideración por parte de las instituciones gubernamentales.

Lamentablemente, como hemos podido observar gracias a la presente investigación, los comités ciudadanos del sector BJU-3 perteneciente a la Delegación Benito Juárez son todo menos órganos de representación ciudadana vigentes y activos. Dichos comités presentan múltiples limitaciones empíricamente verificables que afectan el rol que deberían desempeñar en el sistema social y que les convierten en órganos inoperantes y carentes de legitimidad social.

Ahora bien, el objetivo principal de esta investigación era analizar los alcances y límites de los comités ciudadanos en el proceso de políticas públicas en materia de prevención del delito. Por tanto, además de observar el estado de los comités ciudadanos, nos dimos a la tarea de investigar las políticas públicas en la Delegación Benito Juárez, en busca principalmente de algún indicio que probara la participación ciudadana en estas, pero también en busca de datos que nos permitieran analizar la forma en la que se diseñan, implementa y evalúan las políticas en esta delegación. Lo que pudimos observar en primera instancia fueron las deficiencias de las políticas públicas en materia de prevención del delito que se

formulaban en este órgano político-administrativo. En el capítulo V presentamos algunas de ellas y la mayoría de las deficiencias observables se encontraban en las etapas que constituyen a la política pública.

Como consecuencia de lo anterior no debe sorprendernos que según la información recopilada no exista dato o referencia alguna sobre participación ciudadana institucionalizada en alguna política pública en materia de prevención del delito. Por ende, las políticas públicas formuladas en la Delegación Benito Juárez que se aplicaron en la BJU-3 son producto únicamente de las autoridades delegacionales y posiblemente de algún tipo de participación social no institucionalizada.

Lo anterior nos lleva a suponer que los últimos 13 años podrían considerarse un fracaso y una pérdida considerable de recursos públicos destinados a la participación ciudadana institucionalizada en la Delegación Benito Juárez. Actualmente lo que se puede observar en demarcación son órganos institucionalizados de representación ciudadana inoperantes y una pobre forma de desarrollar políticas públicas por parte del gobierno delegacional.

Ahora bien, las razones que podrían explicar lo anterior son motivo de otra investigación, pero aun así nos atrevemos a señalar algunas conjeturas.

Posiblemente uno de los motivos del fracaso de los comités podría explicarse en el planteamiento de Carlos Martínez Assad el cual propone que “quizás el grado

de institucionalidad que se le dio a los órganos de participación ciudadana no logro coincidir con las formas de organización propias de la sociedad asentada en ámbitos urbanos muy diferenciados entre sí” (Martínez, 2004: 194) En otras palabras, es posible que el concepto de comité ciudadano que se aplico en el Distrito Federal no contemplara la cultura política y la situación socio-económica de la capital del país, y por ende su fracaso tuvo origen en su génesis.

Aunado a lo anterior, existe la posibilidad de que el solo considerar el lugar de residencia o domicilio como foco central de la participación ciudadana produjo una base endeble para el desarrollo de la participación ciudadana.

Otra postura diferente es la formulada por Armando Rendón el cual atribuye el fracaso de los comités ciudadanos a la mala planeación inicial por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal y a las injerencias partidistas que se suscitaron en su conformación. A grandes rasgos este autor imputa el fracaso de los comités a la forma deficiente en que se llevaron a cabo las elecciones vecinales en 1999 por parte del IEDF, a la poca información y promoción del proceso, a la improvisación en la capacitación e integración de los funcionarios de las mesas de votación y a la desatención a las impugnaciones sobre anomalías (Rendón, 2000: 309-331)

Independientemente de las razones de su fracaso lamentamos que se hayan desaprovechado los primeros años de participación ciudadana institucionalizada en la capital del país. Consideramos que la participación de la ciudadanía en las

políticas públicas puede enriquecer no solo los resultados de determinadas políticas sino también consolidar o producir procesos de gobernanza a través de la incorporación de las competencias, habilidades, conocimientos y recursos de los participantes.

Además si la participación ciudadana y los comités ciudadanos son tomados como un elemento estratégico por parte de la sociedad civil y el gobierno para el proceso de las políticas públicas, es posible que se fortalezca la capacidad de participación de estos órganos de representación sobre cuestiones de política y posibilitar que estos órganos sean considerados como una fuente de representación del sector social respectivo y por ende consolidarlo como medio para instalar las demandas ciudadanas en la agenda pública.

Por último, solo nos queda señalar que el 1° de Diciembre de 2010 entraron en vigor los nuevos comités ciudadanos en el Distrito Federal, lamentablemente los primeros datos indican que dichos comités adolecen de las mismas fallas que sus predecesores de 1999; un notorio abstencionismo, impugnaciones partidistas por irregularidades en la elección, críticas sobre su diseño y denuncias sobre su formulación partidista y no ciudadana son algunos de los problemas que se les imputan a estos nuevos órganos de representación ciudadana.

Consideramos que aun es tiempo para subsanar las disfunciones iniciales de los nuevos comités ciudadanos y así impedir que dentro de una década una investigación similar a esta señale las vicisitudes de estos y considere

nuevamente a los comités ciudadanos un fracaso, tal y como fueron los comités del 1999.

2.- Vías de futuro

A partir de todo lo expuesto vale la pena destacar aspectos, en lo que otros interesados o nosotros mismos podríamos profundizar:

a) Se sugiere un estudio con rasgos más etnográficos para conocer “desde dentro” el funcionamiento de los comités vecinales. Podría ser un Estudio de Casos de mayor duración y con una muestra más pequeña que permita hacer un acompañamiento más preciso, sostenido y detallado del tema de estudio aquí presentado.

b) Se sugiere abrir una línea de investigación que indague acerca de las competencias que necesitan desarrollar los responsables del diseño de políticas públicas con la finalidad de mejorar la participación ciudadana.

c) Se propone un programa de formación para los niveles de la Administración para que son responsables de la toma de decisiones y de las mesas técnicas. A través de la identificación de necesidades de formación, con la finalidad de compartir los mismos principios y orientaciones de la participación ciudadana en la prevención del delito.

d) Por último, se recomienda realizar un seguimiento de los Programas impulsados por la propia Administración, un buen ejemplo podría ser la participación en los nuevos comités vecinales. Esta investigación ayudaría a identificar los distintos niveles de implicación de los responsables de la Administración

Seguramente, hay muchos temas que se quedaron de lado y que nos abren nuevas líneas de investigación. Nos abre posibilidades de difundir los resultados en otro tipo de espacios académicos y sociales.

Se ha constatado la importancia que supone colocar el análisis de uno de los aspectos fundamentales en la actualidad: la participación ciudadana. El reconocimiento y la comprensión de la realidad discursiva, construida en y por la participación, así como el diseño de políticas públicas, requieren de procesos de reflexión institucional y constituyen elementos cruciales en la construcción de iniciativas y procedimientos para sostener y aprovechar las estructuras sociales.

Las líneas de investigación y las tendencias de la convivencia, la participación y la seguridad, resaltan el trabajo de los comités vecinales como una vía para el mejoramiento de la convivencia de la ciudadana. Con esta Tesis, aportamos una serie de elementos que pueden ayudar a los interesados en temas de la participación ciudadana y para profundizar en la investigación acerca del diseño de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) La hechura de las Políticas. Segunda Antología. México: Porrúa
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) Gobernanza y gestión pública, México: Fondo de Cultura Económica
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas. En México. Secretaría de Gobernación. (2007) Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006.
- Alcántara, Manuel. (1995) Gobernabilidad, crisis y cambio. México: Fondo de cultura económica.
- Alexander, Jeffrey C. (1990) Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial: Análisis multidimensional. España: Gedisa
- Arteaga, Elisur. (1999) Derecho Constitucional, colección textos jurídicos universitarios, México: Oxford University Press.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1970) La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones. Madrid: Fundación de estudios sociales y de sociología aplicada. citado en Peschard, Jacqueline. (1997) La cultura política democrática. México: Instituto Federal Electoral.
- Almond, Gabriel A. (1993) The study of political culture. en Berg-Schlosser, Dirk y Ralf Rytlewski (Eds.). Political culture in Germany. New York: St. Martin's Press. Citado por Garcia Jurado, Roberto. (2009) La teoría de la

democracia en Estados Unidos: Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls. México: Siglo XXI editores.

- Arroyo, Mario (2003) Evaluando la “Estrategia Giuliani”: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal. (CIES) Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad. USMEX 2003-04 Working Paper Series, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California at San Diego. [Versión electrónica] Consultado el 8 de Agosto del 2010. <http://escholarship.org/uc/item/0p66x3vx>.
- Arzaluz, Socorro (1999). La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto. Consultado el 2 de Mayo de 2010. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>
- Berlín, Francisco. (1997) Diccionario universal de términos parlamentarios, Instituto de Investigaciones legislativas. México: Porrúa.
- Bobbio, Norberto. (2006) Liberalismo y democracia. México: Fondo de cultura económica.
- Camps, Victoria. (1990) Virtudes políticas. Madrid: EsapasaCalpe
- Cansino, Cesar. (1997) Democratización y Liberalización. México: Instituto Federal Electoral.
- Canto, Manuel. (2008) Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Revista Política y Cultura. Universidad Autónoma de Metropolitana. México. pp. 9-37.

- Cárdenas Gracia, Jaime. (2000). Partidos Políticos. En Baca Olamendi, Laura, Bokser-Liwerant, Judith, Castañeda, Fernando, Cisneros, Isidro H., Pérez Fernández del Castillo, Germán (Comp.) (2000) Léxico de la Política. México: Fondo de cultura económica.
- Carpizo, Jorge. (1987) El presidencialismo mexicano. México: Siglo XXI.
- CIPE (1996): "Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets", Washington. Citado por Lahera, Eugenio. (2004) Política y Políticas Publicas. Chile: CEPAL División de Desarrollo Social.
- Cunill, Nuria. (1991) Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cunill, Nuria. (1995) La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Venezuela.
- Dahl, Robert A. (1971) Polyarchy: participation and opposition. [version electrónica] New Haven: Yale University Press.
- Duverger Maurice. (1970) Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona: Ariel.
- Duverger, Maurice. (1983) Sociología de la política. Madrid: Ariel
- Duverger, Maurice. (1980) Institution politiques et Droit constitutionnel. [versión electrónica] Paris
- Enciclopedia Jurídica (2002) México: Porrúa

- Espinal, Rosario (sin fecha). Transición a la Democracia. Consultado el 12 Mayo de 2010. <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/reddiccionario/transicion%20a%20la%20democracia.htm>.
- Estrella, Juan (2005, Agosto) Ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México. En *América Latina Hoy*, 121-145 [versión electrónica]
- Font, Joan (2004) Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi Alicia (Coord.) (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM – Instituto de investigaciones sociales
- Fundación Mexicana Cambio. (1994) *Seguridad Pública y justicia: Retos y Propuestas*. México.
- Guerra Rodríguez, Carlos (1996) *La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias*. En Casas, Rosalba *et. al.* *Las políticas sociales de México en los años noventa*. (1996) México: UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés
- Hanna, Pitkin. (1967) *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- Held, David. (2001) *Modelos de democracia*. España: Alianza Editorial.
- Hobbes, Thomas. (2006) *Leviatán: O la materia, forma y poder de una republica eclesiástica y civil*. México: Fondo de cultura económica.
- Isunza, Georgina y Hernández Juan (2001) *Seguridad Pública y Participación Ciudadana en el Distrito Federal*. *Revista El Cotidiano*. Distrito Federal. pp. 105-119

- Javier S. Calderón presenta hoy Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2007, 31 de Mayo). El universal. pp. A4
- Lucio, Levi. (1989) Régimen Político en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de política. México: Siglo XXI.
- Lahera, Eugenio. (2004) Política y Políticas Públicas. Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social.
- Lliset, Francesc. (1985) Manual de Derecho Local. España: Publicaciones Abella.
- Martínez Assad Carlos. 2004 La participación ciudadana. En Ziccardi Alicia (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: ISUNAM/COMECOSO/INDESOL
- Mellado Hernández, Roberto. (2001) Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México. México: Plaza y Valdés
- .
- Merino, Mauricio. (2001) La Participación Ciudadana en la Democracia. México: Instituto Federal Electoral.
- Merino, Mauricio. (2003) La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México: Fondo de cultura económica.
- Merton, Robert. Sozialstruktur und Anomie. En F. Sack y R. König (Ed). Kriminalsoziologie, Frankfurt a/M. citado por Bergalli, Roberto. (1980) La recaída en el delito: Modos de reaccionar contra ella. España: Sertesa.

- Merton, Robert K (2002) Teoría y estructura sociales. México: Fondo de cultura económica México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (1995) Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal
- México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1931) Código Penal Federal. México.
- México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (1993) Ley de Seguridad Publica del Distrito Federal. México
- México. Gobierno del Distrito Federal (1998) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta oficial del Distrito Federal. México
- México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2004) Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal
- México. Gobierno del Distrito Federal. (2007) Programa General de Desarrollo 2007-2012. Distrito Federal.
- México, Presidencia de la República. (2007) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- México. Presidencia de la República. (2009) Tercer Informe de Gobierno. Ciudad de México.
- México. Secretaría de Seguridad Pública. (2008) Programa Sectorial de Seguridad publica 2007-2012. México

- México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2010) Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal
- México. Gobierno del Distrito Federal (2010) Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez. Gaceta oficial del Distrito Federal. México
- México. Legislatura Constitucional del estado libre y soberano de Guanajuato. (1978) Código Penal para el estado de Guanajuato. México.
- Noya, Francisco. (1997) Ciudadanía y Capital Social: Estudio preliminar en torno a ciudadanía y clase social, de T.H. Marshall, Reis: Revista española de investigaciones sociológicas. pp. 267-296.
- O'Donnell, G. (2007) *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Paidós
- Parsons, Talcott. (1951) El sistema Social [versión electrónica] Glencoe 11l: Free Press.
- Parsons, Talcott (1990) Prolegomena to a Theory of Social Institutions. American Sociological Review 55: 319-333 citado por Ritzer, George. (2005) Teoría sociológica clásica. México: McGraw Hill.
- Parsons, Talcott y Shils Edward A. (1951) Toward a General Theory of Action. Cambridge: Harvard University Press, citado por Ritzer, George. (2005) Teoría sociológica clásica. México: McGraw Hill.
- Peschard, Jacqueline. (1997) La cultura política democrática. México: Instituto Federal Electoral.

- Rendón Corona, Armando. (2002) Disfunciones del Instituto Electoral del Distrito Federal. Las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999. Revista Polis. 0 309-331.
- Reyes, Gonzalo. (2000) Sistemas Políticos Contemporáneos. México: Oxford University Press.
- Ritzer, George. (2002) Teoría sociológica moderna. España: McGraw Hill.
- Rocher, Guy. (1975): Talcott Parsons and American Sociology. Nueva York: Barnes and Noble citado por Ritzer, George. (2005) Teoría sociológica clásica. México: McGraw Hill.
- Saltalamacchia, Homero R; Ziccardi, Alicia. (2005) La ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. Revista Mexicana de Sociología. 87(1) 31-97.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni. (1994) Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de cultura económica.
- Sartori, Giovanni. (1997) Teoría de la democracia: el debate contemporáneo. Madrid: Alianza
- Thiago, José. (1991) Seguridad Nacional y Desarrollo. México: Colegio de México.
- Torres, Isaac. (2008) El sistema semipresidencialista. Consultado el 15 de abril de 2010 <http://www.articuloz.com/leyes-articulos/el-sistema-semipresidencialista-395082.html>

- Vargas, Alejo. (1998) Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. Estudios Políticos. Revista Universidad de Antioquia. No. 13, Medellín, 148-162.
- Villareal, René. (1993) Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en La Era del Capitalismo Posmoderno. México: Fondo de cultura económica.
- Weber, Max (2008) Economía y sociedad. México: Fondo de cultura económica.
- Zimmerman, Joseph. (1992). Democracia participativa. El resurgimiento del populismo. México: LIMUSA.

ANEXOS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

LIC. MARIO PALACIOS ACOSTA
JEFE DELEGACIONAL
PRESENTE.

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Matría de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector BJ3 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

San Juan de Aragón, Estado de México a 15 de octubre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ-MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario
MRM/eal



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

C. VÍCTOR HUGO OLMEDO SABATER
SUBDIRECTOR GENERAL DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PRESENTE.

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: : *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector B13 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
San Juan de Aragón, Estado de México a 15 de octubre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario
MRM/eal



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

C. CHRISTIAN DAMIÁN VON ROEHRICH DE LA ISLA
DIRECTOR GENERAL DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PRESENTE.

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: : *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector BJ3 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
San Juan de Aragón, Estado de México a 15 de octubre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario
MRM/eal



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

C. HÉCTOR DANIEL DELGADO BECERRIL
JEFE DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE
CAMPAÑAS EN PREVENCIÓN DEL DELITO
P R E S E N T E .

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: : *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector B13 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
San Juan de Aragón, Estado de México a 15 de octubre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario
MRM/cal



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

C. ÁNGEL GONZÁLEZ BARRADAS
SUBDIRECTOR DE PREVENCIÓN DEL DELITO
PRESENTE.

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: : *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector B13 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

San Juan de Aragón, Estado de México a 15 de octubre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario
MRM/eal



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

LIC. CANDY RUÍZ LIRA
JEFA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE
COORDINACIÓN CON SISTEMAS DE SEGURIDAD
P R E S E N T E .

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector BJ3 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

San Juan de Aragón, Estado de México a 05 de noviembre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario
MRM/eaI



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ARAGÓN"

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

JEFATURA DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA

MTRO. ÁNGEL LUNA PACHECO
DIRECTOR GENERAL DE PREVENCIÓN DEL
DELITO Y PROTECCIÓN CIVIL
PRESENTE.

Por este conducto me permito presentarles a los **C. Víctor Ernesto Silva Méndez** y **C. Julio César Tagle Becerril**, alumnos egresados de la licenciatura en Sociología, quienes se encuentran desarrollando su trabajo de tesis titulado: : *"Alcances y Límites de la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Prevención del Delito "El Caso de los Comités Ciudadanos del Sector B13 de la Delegación Benito Juárez"*.

Es por ello que le solicito, de la manera mas amable, pudieran otorgarles las facilidades necesarias para agendar una entrevista con usted, misma que será de suma importancia para el objetivo de la investigación antes referida.

Sin otro particular, me despido enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

San Juan de Aragón, Estado de México a 15 de octubre del 2010

Ramírez Mercado Manuel
DR. MANUEL RAMÍREZ MERCADO
JEFE DE CARRERA DE SOCIOLOGÍA



c.c.p.- Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado, Jefe de la División de Ciencias Sociales
minutario

MRM/eal