



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN CIENCIA
POLÍTICA).

P R E S E N T A:

Vargas Hernández Brayant Armando



DIRECTORA DE TESIS:

Leticia Santín del Río.

Mayo de 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México.

B. Armando Vargas Hernández

México, Ciudad Universitaria. Mayo de 2014.

Dedicatorias y agradecimientos.

Esta investigación documental es resultado de la dedicación y convicción que invertí en mi formación profesional. Es producto de mi pasión por la ciencia política y expresión de la preocupación que siento por el auge delincriminal que lacera a todos los mexicanos. Sin embargo, de ninguna forma es resultado de un proceso individual.

A lo largo de mi estancia en la Universidad Nacional Autónoma de México, conté con la fortuna de coincidir con estudiantes que se convirtieron en mis mejores amigos y con profesores de alto nivel académico, quienes me brindaron conocimientos, herramientas y experiencias para ser un buen ciudadano y un mejor ser humano en la medida de mis posibilidades. En este punto añado la importancia de los valores inculcados por mi familia. Me refiero a la disciplina, la responsabilidad y la confianza.

En primer lugar, este trabajo está dedicado a Luz Elena Hernández Aguilar. Mi adorada madre a quien le debo todo en la vida. Por tu sacrificio, ternura, paciencia y amor. Siempre estaré en deuda contigo. Eres mi ejemplo a seguir y siempre podrás contar conmigo. Te amo.

Este esfuerzo también es un reconocimiento para Maribel Hernández Aguilar (†). Por haber sido una segunda madre para mí. Siempre te recuerdo.

Ahora quiero agradecer puntualmente a todas las personas, que me acompañaron de manera importante durante este proceso. No sin antes ofrecer sinceras disculpas si es que omito algún nombre. Nunca fue mi intención.

Gracias Viviana Urbina Martínez por ser mi compañera sentimental. Eternamente estaré agradecido contigo por todo lo que me das sin pedirme nada a cambio. Te convertiste en mis ganas de vivir. Eres mi mejor amiga y lo más valioso en mi mundo. Venero tu bondad e infinita sensibilidad. Este trabajo es un paso más hacia la consecución de nuestros proyectos.

Con mucho respeto y admiración. Gracias profesora Leticia Santín del Río por su labor en la dirección de este trabajo. Por dejarme aprender de sus clases y brindarme su confianza. Sepa que en su trabajo encontré una fuente de inspiración. Desde luego que todas las faltas cometidas en estas páginas son de mi entera responsabilidad.

A mí jurado revisor por depurar esta investigación con su valiosa retroalimentación: Dra. Karla Valverde Viesca, Mtra. Luz María Cruz Parceró, Dr. Roberto Mellado Hernández y Dr. Arturo Flores López.

Al Licenciado Yair Mendoza García por sus críticas constructivas y acertados comentarios durante la elaboración de este documento. Por ser mi colega y el mejor amigo que puedo tener.

A mi familia por estar siempre conmigo. Sin ustedes nada de esto hubiera sido posible. Especialmente a mi hermano José Antonio Vargas Hernández. También a todos ustedes por las alegrías: Cristóbal Espinal Martínez, Diana Maribel Hernández Aguilar, Daniel SanJuan Hernández, Silvia Hernández Aguilar, Carmen Espinal Gómez, Carolina SanJuan Hernández, Verónica Itzel Hernández Aguilar, Héctor Alonso Vargas Ramírez, Valeria Elena Vargas Ramírez, Rosa Isela Hernández Aguilar, Nicolasa Aguilar Aguilar, Karina Granillo Hernández, Zenón SanJuan, Rafael Vargas López, Esteban Hernández Hernández (†), Lorenzo Granillo (†) y Antonio Vargas López (†).

A mis amigos del Colegio de Ciencias Humanidades por continuar compartiéndome parte de su vida: Ana Laura Salazar Vargas, Paola Cassandra Verzas Rico, Martha Ramírez Plata, Víctor Valdés Galván, Christian Ávila, Daniela Pérez Recillas y Uriel Jiménez. También a Eduardo Santander Martínez y Karen Flores Guzmán, por intercambiar puntos de vista con un servidor.

A la UNAM por los recursos materiales y humanos que depositó en mi educación. Por el fantástico ambiente cultural y de confianza que genera. Gracias por la oportunidad que me brindó de aprender, dentro de las aulas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

ÍNDICE.

Lista de siglas y acrónimos.	p.7
Introducción.	p.8

Capítulo 1.

La delincuencia en México.

1.1.	El concepto de seguridad.	p.19
1.2.	El Estado y la seguridad.	p.20
1.2.1.	Definición de Estado y sus elementos constitutivos.	p.21
1.2.2.	Acciones del Estado a través del gobierno: políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas.	p.25
1.2.3.	Sobre el Estado y la seguridad: contractualismo y Estado de Derecho.	p.34
1.3.	La seguridad pública.	p.40
1.3.1.	La seguridad pública en la CPEUM.	p.44
1.3.2.	El sistema de seguridad pública en México.	p.47
1.4.	La delincuencia e inseguridad pública.	p.51
1.5.	El panorama de la delincuencia en México.	p.58
1.6.	Nuestro punto de vista.	p.66

Capítulo 2.

El enfoque de la seguridad ciudadana.

2.1.	La seguridad ciudadana.	p.68
2.2.	Nuevos enfoques de prevención del delito.	p.76
2.2.1.	La prevención situacional.	p.79
2.2.2.	La prevención social.	p.84
2.2.3.	La prevención comunitaria.	p.86
2.3.	El modelo policiaco de proximidad o comunitario.	p.88
2.4.	La participación ciudadana para la prevención.	p.98
2.5.	Líneas de política pública de la seguridad ciudadana.	p.109
2.6.	La seguridad ciudadana y los gobiernos municipales.	p.112

Capítulo 3. El municipio en México: elementos para implementar la seguridad ciudadana en su ámbito de gobierno y territorial.

3.1.	La revalorización de los municipios dentro del federalismo en México.	p.115
3.2.	Cuatro aportaciones de los municipios en el devenir político-histórico de México.	p.127
3.3.	Fundamentos para diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana en los municipios mexicanos.	p.132
3.3.1.	El gobierno de proximidad.	p.134
3.3.2.	Los servicios públicos como competencias exclusivas del municipio.	p.137
3.4.	La seguridad pública en los gobiernos municipales.	p.141
3.4.1.	Objetivos de la seguridad pública municipal.	p.142
3.4.2.	La policía preventiva municipal.	p.144
3.4.3.	Marco jurídico de la seguridad pública en el municipio.	p.145
3.5.	Reflexiones finales del capítulo.	p.147

4. Experiencia local.

El programa “San Pedro Seguro” en San Pedro Garza García, Nuevo León 2004-2006.	p.149
Reflexiones finales.	p.168
Fuentes consultadas.	p.181

Lista de siglas y acrónimos.	
CEFERESO	Centro Federal de Readaptación social.
CERESO	Centro de Readaptación Social.
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CNPDP	Consejo Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.
CONAPRA	Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DGPEC	Dirección General de Política y Estadística Criminal.
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para los Estados y el Distrito Federal.
FENAMM	Federación Nacional de Municipios de México.
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones del Distrito Federal.
ICESI	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática.
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
MP	Ministerio Público.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
PGR	Procuraduría General de la República.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PSPS	Programa San Pedro Seguro.
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública.
SUBSEMUN	Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipio y las Demarcaciones del Distrito Federal.
ZMM	Zona Metropolitana de Monterrey.

Introducción.

La delincuencia puede concebirse como un fenómeno social que violenta el orden público, afectando indiscriminadamente a las personas en su calidad de vida y cuyo origen es multidimensional. Actualmente, en concreto, los habitantes de México vivimos de forma cotidiana con el temor a ser víctimas de la delincuencia.¹

Como consecuencia de su expansión por todo el territorio nacional durante la última década, y al desarrollo de modalidades delictuales respaldadas por grandes recursos financieros y tecnológicos, la delincuencia se ha convertido en la principal amenaza para el goce pleno de los derechos humanos de la población en nuestro país.² Esta situación ha puesto en duda la eficiencia de las instituciones de seguridad pública del Estado en sus tareas de prevención del delito, procuración y administración de justicia y ejecución de sanciones penales.

En ese marco, los tópicos sobre la delincuencia y los mecanismos para garantizar la seguridad individual y colectiva de la sociedad se han convertido en uno de los principales temas de debate para la opinión pública y de estudio en el mundo académico en nuestro país.

Si bien es cierto que el abordaje científico de la delincuencia y sus impactos en la sociedad puede abocarse de forma aislada en aspectos económicos, sociológicos y psicológicos, nos parece es fundamental reflexionar –bajo una mirada que suponga la concurrencia entre múltiples campos disciplinarios y que demande la colaboración entre actores sociales diversos- sobre las formas

¹ A través de la ENVIPE 2013, el INEGI mostró que la principal preocupación de la población mayor de 18 años en México es la delincuencia, por encima del desempleo y la pobreza.

² De acuerdo con la CNDH, los derechos humanos son: “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de las personas, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de los individuos que viven en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Los derechos humanos abarcan todos los aspectos de la vida. Su ejercicio permite a hombres y mujeres, niños y niñas, conformar y determinar su propia vida en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana. Los derechos humanos comprenden tanto derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales como derechos colectivos de los pueblos a la libre determinación, la igualdad, el desarrollo, la paz y un medio ambiente limpio” (CNDH, 2014). La CNDH en México, detalla un número importante de estas prerrogativas, las cuales se encuentran en constante cambio y expansión, mismas que pueden ser consultadas en la siguiente dirección electrónica: http://www.cndh.org.mx/Cuales_Son_Derechos_Humanos

innovadoras e institucionales con las que se puede contribuir a contener el auge delictivo a través de la política pública. Un ejercicio de tal naturaleza resulta ineludible para la ciencia política.

Tal aseveración se fundamenta en la teoría política clásica. Si exploramos de forma sintética la propuesta contractualista, considerando que es una corriente del pensamiento político representativa de las reflexiones entorno a la necesidad de la organización jurídica de la sociedad bajo la forma política del Estado, encontramos que Thomas Hobbes (1992), John Locke (2008) y Jean Jaques Rousseau (2000) mencionaron –aunque con diferentes matices- que el Estado es el protector de la vida de sus habitantes y es el último fundamento racional de su seguridad colectiva.

En ese orden de ideas, el Estado que es la máxima organización política y objeto de estudio prioritario dentro de nuestro campo de disciplinario, tiene por tarea principal garantizar la seguridad de sus habitantes. De acuerdo con la etimología latina *securitas*, el término clásico de seguridad significa libre de amenazas o de preocupaciones (Bárcenas, 2000).

Así entendida, la seguridad es un principio guía para el desarrollo humano de la población y tiene que ser un eje obligado y transversal en la agenda del gobierno mexicano en sus tres órdenes: federal, estatal y municipal. Con una prestación eficiente de los servicios públicos de seguridad en los tres niveles de gobierno, nuestro país estará en condiciones de buscar un crecimiento integral y democrático con integración y con una base de certeza social.

En los últimos diez años, sin embargo y puntualmente, las políticas de seguridad pública adoptadas por el Estado mexicano se han caracterizado por la represión, la sanción penal de los delincuentes y la militarización de las policías (Pérez, 2004; Malvido, 2005; Salgado, 2010). Se han distinguido por ser reactivas, sancionatorias y coordinadas principalmente por las instituciones de seguridad pública a nivel federal (Casar, 2014). Interviniendo sobre las consecuencias y no en los múltiples orígenes de la problemática. Estas acciones han ignorando la

dimensión territorial de la delincuencia y las potencialidades que tiene el ámbito municipal de gobierno para diseñar e implementar políticas endógenas de prevención del delito.

Se puede decretar que las políticas actuales de seguridad pública se han mostrado insuficientes e ineficientes pues los resultados que han ofrecido se encuentran lejos de crear ambientes de tranquilidad para la población.

Al respecto, los indicadores revelan que la incidencia delictiva, principalmente en homicidio, secuestro, extorsiones, el sentimiento de inseguridad y la cifra negra, crecieron considerablemente durante los últimos diez años, evidenciando el desempeño precario de las instituciones de seguridad y el impacto negativo que la delincuencia tiene en las posibilidades de desarrollo de la población.

Bajo este orden de ideas, el presente trabajo es una expresión de la preocupación del autor por explorar nuevos enfoques de política pública, en el ámbito conceptual y desde la ciencia política, que abonen a la reflexión sobre cómo resolver institucional y democráticamente dicho flagelo social en nuestro país.

Por dicho motivo e intentando aportar al combate a la delincuencia desde el frente académico politológico, hemos formulado la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo es posible contribuir a contrarrestar el auge delictivo en México, con la participación de múltiples actores sociales y a través de políticas públicas integrales de seguridad? Por integralidad nos referimos a políticas de seguridad que no sean exclusivamente de carácter reactivo y sancionatorio y que tengan un claro énfasis preventivo, considerando el origen multicausal del delito y que funcionen bajo un enfoque de cooperación institucional entre actores gubernamentales y de la sociedad civil en su conjunto.

En ese sentido, nuestro argumento principal es que una forma de contrarrestar el auge de la delincuencia es previniendo integralmente el delito mediante políticas públicas con un enfoque de *seguridad ciudadana*, diseñadas e

implementadas en el orden de gobierno municipal. En este trabajo descriptivo y de carácter conceptual presentamos una estructura para hacer énfasis en la promoción de la prevención integral del delito interrelacionada con la acción pública municipal, como elementos para combatir a la delincuencia a través la política pública. De igual forma recuperamos, describimos y analizamos una práctica innovadora de seguridad ciudadana que se implementó en un municipio del país en años recientes para ejemplificar la eficiencia en la práctica de la tesis planteada.

En estrecha vinculación con el argumento propuesto, el objetivo general que guía nuestro texto es describir el enfoque de la seguridad ciudadana, enfatizando que sus características permiten prevenir de manera integral la comisión de los delitos, a través de políticas públicas cuyo espacio idóneo de diseño e implementación es el ámbito municipal (por sus características gubernamentales y dimensión territorial).

Este ejercicio analítico y de exploración conceptual toma relevancia si consideramos que la seguridad ciudadana es una perspectiva relativamente reciente, aún poco detallada de forma panorámica, y de interés para la ciencia política por la propuesta democrática que ofrece para resolver de forma innovadora un problema complejo, de carácter político, económico y social como la delincuencia.

Bajo ese mirador, nuestro trabajo busca colocar a debate un enfoque que puede ser útil para contener de forma integral el auge delictivo en nuestro país. De igual forma, estamos intentando abonar al campo reflexivo una dimensión local sobre el tratamiento de esta problemática en México, observando en el municipio a una institución sociopolítica estratégica en el combate a la delincuencia. Por su condición como gobierno autónomo de proximidad, y por tener a su cargo la prestación de los servicios públicos en exclusiva.

Para nuestros fines, el texto se estructurará de la siguiente forma:

La primera sección del trabajo busca plantear una problematización desde la ciencia política sobre la delincuencia como un problema público que por su origen multidimensional, crecimiento e impacto en la sociedad merece urgentemente la atención formal y obligada por parte del gobierno en colaboración con la ciudadanía. En principio se plantea un marco conceptual general sobre la relación teórica que existe entre la seguridad y el Estado. Lo anterior implica describir, analizar y definir el contenido conceptual de ambos elementos en términos de bienestar comunitario.

Dicho ejercicio nos conduce a puntualizar sobre los elementos constitutivos del Estado y preguntarnos cuáles son las acciones que éste emprende a través del gobierno. Dentro de éstas analizamos con mayor detalle las políticas públicas, conceptualizándolas como iniciativas de gobierno con objetivos de interés público que surgen de procesos de análisis y diagnósticos de factibilidad, formuladas para resolver de forma eficiente problemas públicos concretos que requieren de mecanismos para que la sociedad participe en la definición de la problemática y en la búsqueda de las soluciones.

Enfatizar sobre las políticas públicas es relevante puesto que las cualidades de su diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación, nos permiten concebirlas como cursos de acciones que permiten enfrentar de forma integral a la delincuencia a nivel municipal. Lo anterior entendiendo que la delincuencia es un problema público multidimensional que requiere la atención pronta, clara, racional, compartida e institucional por parte del gobierno, para inhibir el mayor número de factores de riesgo asociados con tal problemática desde múltiples frentes de acción.

En esa lógica, en el primer apartado también se define qué es la seguridad pública y se incluye una descripción general del sistema de seguridad pública en México con base en los artículos 21, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), pertinente considerarlo para conocer cuáles son los marcos institucionales y qué actores gubernamentales son los encargados de combatir este fenómeno social en nuestro país.

En esta primera sección, recordando que el paso inicial para diseñar una política pública es seleccionar y definir la problemática a la luz de sus orígenes (Merino, 2013), igualmente se define qué son el delito y la delincuencia y cuándo ésta se convierte en un problema público.

Con la intención de mostrar una panorámica general sobre la magnitud del impacto social negativo del fenómeno que abordamos; al respecto, al final del capítulo se dibuja un escenario nacional sobre la delincuencia en México. Para tal fin utilizamos diversos datos relacionados con la medición de la delincuencia: incidencia delictiva, percepción de inseguridad, eficiencia de las instituciones de seguridad y el gasto destinado a la seguridad pública, recabados por el gobierno y organizaciones civiles en el periodo que abarca de 1997 a 2013.³

Una vez establecidos los elementos que nos permiten esbozar a la delincuencia como un problema público desde la ciencia política y justificar la utilidad social del presente trabajo y la necesidad de estudiar nuevas alternativas de acción pública contra dicho flagelo social en nuestro país, estaremos en condiciones de avanzar hacia la segunda sección del texto.

En el segundo capítulo exponemos la perspectiva de acción gubernamental y ciudadana que puede ser útil para prevenir integralmente la delincuencia en México. En dicho apartado describimos el contexto político, económico y social en el cual surge el enfoque de la seguridad ciudadana, precisamos en qué consiste y los elementos que lo componen.

Específicamente, la literatura sobre la seguridad ciudadana en América Latina (Selmini, 2009; Carrión; 2009, Acero, 2005, Clark, 1997) y Estados Unidos y Canadá (Sagant, 2007) hace un fuerte énfasis en la colaboración entre múltiples actores sociales como un elemento necesario en la prevención integral del delito, para que la seguridad no dependa de un enfoque reactivo, sino de otros elementos como el capital social y el desarrollo humano.

³ El año de 1997 el SNSP comenzó a presentar estadísticas mensuales sobre la incidencia delictiva registrada en las entidades federativas, elaborando con éstas agregados a nivel nacional.

En esa línea es posible identificar tres mecanismos de prevención integral del delito que surgen a principios de los años noventa: 1) situacional; 2) social y 3) comunitaria. Estas modalidades preventivas promueven la coordinación institucional entre diversos actores gubernamentales y de la sociedad, como un sistema que permite la canalización eficaz e incluyente de las percepciones de la población en materia delictiva, con la finalidad de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana eficientes.

De esta forma la prevención integral hace referencia aquellos mecanismos que actúan sobre el origen multicausal del delito, anticipándose a la ejecución de futuras conductas ilícitas a partir de métodos alternos al sistema penal y con la colaboración de múltiples actores.

Por otro lado, el trabajo académico desarrollado especialmente en América Latina (Rico, 2005) y Estados Unidos (Salgado, 2010) sobre la seguridad ciudadana resalta que el quehacer cotidiano de la policía con base en modelos de proximidad, al igual que la participación ciudadana, como requisitos para la prevención del delito, también son líneas de política pública de la seguridad ciudadana. También por eso ambas condiciones ocupan un espacio de análisis dentro del segundo capítulo.

El enfoque de la seguridad ciudadana ha puesto especial atención al papel estratégico que pueden asumir los gobiernos municipales para aplicar de forma efectiva su propuesta. Algunos autores (Acero, 2005; Rico, 2005; Dammert, 2005; Carrión, 2006) y organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), sostienen que los gobiernos municipales tienen que encabezar las principales iniciativas en el diseño e implementación de la seguridad ciudadana

Desde nuestra perspectiva, la importancia de los municipios para hacer posible transformar las condiciones sociales para incidir sobre el fenómeno delictivo se resalta por varias razones: por la relación estrecha, constante y permanente de las autoridades locales con la comunidad, por ejemplo, a través de

la prestación que hacen los municipios de servicios públicos básicos para el mejoramiento de la calidad de vida de su población, y por tener un conocimiento focalizado de las problemáticas que se viven en su localidad gracias a su dimensión territorial.⁴

En el tercer capítulo, en concordancia con lo anterior, rescatamos esta perspectiva y llevamos el análisis al caso mexicano. En esta sección mencionamos algunos puntos sobre por qué los municipios en México son el espacio de gobierno político y territorial idóneo, tanto en términos conceptuales como institucionales, para diseñar e implementar políticas de seguridad ciudadana.

El hincapié está en dos elementos: 1) en la cualidad de ser gobiernos de proximidad y 2) en la prestación -en exclusiva- de los servicios públicos que tienen a cargo los ayuntamientos, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM. El municipio al conformar una unidad de gobierno local representa la base de la división territorial y administrativa de las entidades federativas y del Estado en su conjunto. Por su condición de gobierno cuenta con autonomía política, fuerza reglamentaria propia y un cuadro de atribuciones constitucionalmente establecidas.

Dentro de éstas últimas se encuentra la prevención del delito, policía preventiva, vial y de tránsito. Por lo anterior, el municipio supone la primera instancia de gobierno dentro de la federación para asegurar la calidad de vida de la población y buscar un umbral mínimo de gobernabilidad sobre el territorio.

En concreto, en este apartado describimos un panorama general sobre el acontecer histórico de los municipios en México. De sus aportaciones al cambio político del país y sus atribuciones en materia administrativa, como elementos que han formado parte de los procesos de democratización del régimen político y del rediseño institucional del federalismo que el Estado ha experimentado en las

⁴ La dimensión territorial se refiere a los procesos sociales y las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales que se presentan de forma endógena dentro de una demarcación geográfica delimitada.

últimas tres décadas. La intención es plantear un marco y análisis jurídico sobre los instrumentos y las instituciones de seguridad pública municipal que nos permita conceptualizar al municipio como una instancia de gobierno que además de ser relevante en la historia de nuestro país en términos políticos, económicos y sociales, puede ser una institución política estratégica en el combate a la delincuencia por sus características y atribuciones de carácter endógeno.

Reiteramos que nuestro trabajo es de carácter cualitativo, descriptivo, analítico y con un marcado énfasis conceptual. Sin embargo, no obviamos la importancia de ejemplificar, con un caso práctico, la aplicación de los conceptos básicos de la seguridad ciudadana en el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México desde los gobiernos municipales. Dicho ejercicio tiene el objetivo de mostrar la eficiencia de nuestra propuesta para resolver problemas concretos de delincuencia.

En la cuarta y última sección del trabajo se encuentra la descripción y análisis de una política pública de seguridad ciudadana que se diseñó e implementó en el municipio de San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León, durante el periodo de gobierno 2004-2006.

La referida política pública llevó por nombre “San Pedro Seguro” y buscó reducir la elevada incidencia de muertes relacionadas con accidentes automovilísticos (delitos culposos), producto del consumo en exceso de bebidas alcohólicas, así como de actividades vandálicas registradas en su territorio (Arzaluz, 2007). El análisis que realizamos de esta política pública detalla la inclusión de los conceptos de la seguridad ciudadana en su diseño y ejecución.

Al finalizar el cuarto apartado se destacan los elementos de la seguridad ciudadana que permitieron dinamizar la realidad social respecto a la delincuencia en este municipio y que podrían representar un primer paso para replicar dicha experiencia en otros contextos territoriales y para atender otro tipo de fenómenos delictivos.

En las reflexiones finales puntualizamos las ideas relevantes dentro del texto, las limitantes del argumento y su planteamiento. También mencionamos algunas de las tareas pendientes por estudiar, en materia institucional a nivel municipal, que en el futuro nos permitirán esbozar ideas innovadoras sobre cómo instrumentar de forma viable los conceptos básicos de la seguridad ciudadana, al mayor terreno posible del gobierno local en México.

Capítulo 1.

“En un Estado bien gobernado, hay pocos castigos, no porque se concedan muchas gracias, sino porque hay pocos criminales.”

Jean Jaques Rousseau.

La delincuencia en México.

SUMARIO: 1.1 El concepto de seguridad. 1.2 El Estado y la seguridad. 1.2.1 Definición de Estado y sus elementos. 1.2.2 Acciones del Estado a través del gobierno: políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas. 1.3 La seguridad pública. 1.3.1. La seguridad pública en la CPEUM. 1.3.2. El sistema de seguridad pública en México. 1.5. Delito e inseguridad pública. 1.5. El panorama de la delincuencia en México. 1.6. Nuestro punto de vista.

La estadística nos permite observar que a partir de la última década del siglo XX, uno de los problemas públicos más preocupantes y lacerantes por su crecimiento para toda la sociedad mexicana, es la delincuencia. Este fenómeno social trasgrede el orden público al interior del territorio del Estado, poniendo en riesgo los derechos fundamentales de las personas como la libertad o la vida.

El argumento principal que sostiene este trabajo es que una forma de contrarrestar el auge de la delincuencia es previniendo integralmente el delito mediante políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana, diseñadas e implementadas en el orden de gobierno municipal. Antes de exponer dicho enfoque, es necesario precisar qué es la delincuencia y qué instituciones gubernamentales se involucran en la solución de la misma. Si bien nuestro argumento se concentra en la prevención del delito a nivel municipal, es pertinente considerar el entramado institucional del sistema de seguridad pública mexicano, pues la etapa preventiva es parte de éste y su funcionamiento se encuentra interrelacionado con la procuración y la administración de justicia, así como con la ejecución de sanciones penales.

El presente capítulo ofrece un pasaje conceptual sobre la seguridad, el Estado y sus elementos constitutivos, la seguridad pública y el sistema de seguridad pública en México, así como del delito y la delincuencia. Los elementos

anteriores son interdependientes y nos permitirán obtener una comprensión panorámica sobre la importancia política y social de la problemática que buscamos abordar. Principalmente los artículos 21, 73 y 115 de la CPEUM nos posibilitarán encuadrar los términos utilizados al caso específico de nuestro país. La disertación que proponemos nos conduce a definir los términos de política pública y de problema público, esclareciendo el significado de los elementos articuladores de nuestro argumento principal.

Al final del apartado se presenta un esbozo nacional sobre la delincuencia en nuestro país, basado en datos de la incidencia delictiva, la percepción ciudadana, la eficiencia de las instituciones de seguridad pública y del gasto destinado a la seguridad pública, reportados en los últimos años por diferentes organismos gubernamentales y de la sociedad civil organizada.

1.1. El concepto de seguridad.

La etimología del término seguridad proviene del latín *securitas*, que deriva de *sine cura* cuyo significado es sin cura, sin problemas o preocupaciones. Así *securitas* significa libre de preocupación, problemas o libre de amenazas. El concepto clásico de seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones (Bárceñas, 2010). En términos generales la seguridad se encuentra ligada a las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas, elementos que caracterizan un entorno de seguridad (Garza, 2002).

Además de implicar socorro y auxilio, la seguridad también prevé y establece, por lo que es un concepto más amplio que la protección, es un estado que tiene que ser constante y permanente en el tiempo y no una situación coyuntural. En la medida en que los grupos humanos pretenden ejercer libremente su libertad, la seguridad se vuelve una exigencia fundamental para éstos, brindándoles las condiciones de certeza mínimas para guiar su desarrollo individual.

Al respecto, Thiago Cintra menciona lo siguiente: “La seguridad es una necesidad de la persona y 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” (Cintra citado por Garza, 2002: 111). Se puede afirmar que la seguridad es necesaria en todos los ámbitos de la vida humana.

En ese sentido, es importante concebir a la seguridad como un derecho comunitario. De esa forma el ejercicio de la libertad y la racionalidad particular convergerá con los intereses colectivos y con los procesos de convivencia social. La coordinación armónica de la seguridad individual con la colectiva busca generar las condiciones de tranquilidad que una sociedad requiere para construir su crecimiento político, económico y cultural.

Sobre la seguridad podemos concluir que es un principio base para el desarrollo en todos los aspectos inherentes a la vida cotidiana de las personas. Así entendida es una obligación insoslayable dentro de las tareas del Estado, si consideramos que éste surge cuando: “...los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se da una estructura jurídica con un órgano de gobierno y en un territorio concreto en donde ejerce su acción...la finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma del Estado es el bien común” (Garza, 2002: 90).

La seguridad es la razón por la cual los grupos humanos se organizan bajo la forma política del Estado. Con ello han buscado protegerse de las amenazas, tanto de carácter crónico como repentino.

1.2. El Estado y la seguridad.

En los siguientes apartados se define qué entendemos por Estado y sus elementos constitutivos, políticas públicas y seguridad pública. Nuestra intención no es desarrollar de forma amplia el contenido conceptual e histórico de estos elementos, sino encontrar puntos de encuentro que nos permitan justificar la importancia social de la seguridad ciudadana y su relación con la ciencia política.

1.2.1. Definición de Estado y de sus elementos constitutivos.

El Estado como concepto político-jurídico ha sido estudiado por los autores clásicos de la ciencia política. Pero fue Maquiavelo quien introdujo el término *stato* como organización política y territorial para el ejercicio del poder político y el control sobre los individuos. En su obra *El príncipe*, el autor italiano escribió: “todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.” (Maquiavelo, 1998: 40).

Bajo esta idea de dominación, Max Weber en su trabajo *El político y el científico* menciona que: “El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima” (Weber, 1979: 84). Para el sociólogo alemán, la dominación del Estado sobre los grupos humanos se produce mediante el ejercicio del monopolio de la violencia física y legítima, con el cual el soberano expresa su voluntad para evitar el conflicto en la sociedad y hacer cumplir la ley.

Para este autor el Estado es: “aquella comunidad humana que, dentro de un territorio determinado (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito), para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1979: 83).

Una idea sobre las estructuras y las relaciones de poder en el Estado nos la proporciona Antonio Gramsci. Para este autor el Estado es un equilibrio entre sociedad política y sociedad civil, en donde la primera es el aparato coercitivo y la segunda representa la dirección intelectual y moral del sistema social. La sociedad civil personifica la hegemonía de un grupo social sobre toda la sociedad nacional ejercida a través de las llamadas organizaciones privadas, como la iglesia, los sindicatos y las escuelas. (Pereyra, 1998: 58). Por su parte, la sociedad política, de alguna manera, también es parte de la sociedad civil, pero ejerce la autoridad y se le encomienda la titularidad de los órganos de gobierno.

Por otro lado, la teoría contractualista menciona que el Estado nace cuando los individuos se organizan de forma efectiva, estableciéndose en un territorio

concreto, bajo un ordenamiento jurídico y con aparatos de gobierno. Dentro de este pensamiento, aunque con diferentes matices, un soberano absoluto es quien ejerce el poder que le han conferido los individuos a través del contrato social. Líneas más adelante se ahonda un poco más en esta perspectiva y su relación con la seguridad.

Para nuestros fines, en este trabajo entenderemos por Estado: “una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persigue determinados fines mediante acciones concretas” (Garza, 2002: 100).⁵ El Estado es una totalidad concreta, es un conjunto de individuos e instituciones que conforman una sociedad organizada en términos políticos y legales. El Estado tiene tres componentes: 1) el elemento humano; 2) el territorio y 3) el poder público. Este último conduce a la sociedad mediante los aparatos de gobierno.

El elemento humano, conocido usualmente como población, se conforma por todas las personas ubicadas bajo el ámbito de competencias legales del Estado. Se dividen en nacionales y extranjeros. En el caso de México, de acuerdo con el artículo 30 de la CPEUM, la nacionalidad se adquiere por nacimiento o naturalización.

El territorio puede entenderse de forma territorial y jurídica. La primera concepción se refiere a la superficie terrestre y la otra hace referencia al ámbito en donde el poder público ejerce sus competencias. El artículo 42 de la CPEUM menciona que el territorio nacional comprende los siguientes elementos:

- I. Las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y los cayos en los mares adyacentes;

⁵ Esta definición es útil pues nos permite adoptar una visión de Estado sobre el argumento central que presentamos. En nuestro caso, el determinado fin que buscamos exponer como un asunto estatal es la prevención integral del delito a nivel municipal como parte de una estrategia de seguridad más amplia, que puede ser la seguridad humana. Las acciones concretas para alcanzar dicho objetivo son las políticas públicas de seguridad ciudadana.

- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

De acuerdo con Miguel Granados, el poder público: “se identifica con el poder del Estado, la potestad de que está investida la organización jurídica de la sociedad, a través de la cual conduce y gobierna a la comunidad” (Granados, 2009:131).

El poder público es el poder del Estado que le permite establecer el orden social y buscar el desarrollo integral de la comunidad. Éste desarrolla sus actividades mediante las instituciones que conforman al gobierno. Para Caballenas el poder público es: “la facultad consubstancial con el Estado y que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de las personas que por vínculos sociales o situación territorial se encuentran dentro de su jurisdicción legislativa o reglamentaria” (Caballenas citado por Granados, 2009:133).

Nuestra ley suprema en su numeral 39 establece que: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. En conjunto los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el caso mexicano, de acuerdo con el artículo 49 de la CPEUM, conforman el poder público.

Por otro lado, en concreto, el gobierno es un elemento primordial del Estado. Al respecto, Adolfo Káram apunta lo siguiente:

Las sociedades organizadas no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar. El poder es el medio que permite imponer la autoridad a un grupo, aún mediante la fuerza coercitiva para los que se opongan a sus mandatos. El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, o sea, cual es la forma de gobierno (Káram, 2012: 115).

El gobierno es el instrumento institucional con el cual el Estado dirige a la sociedad, por las funciones que desempeña, “es el órgano que representa el ejercicio del poder y de la facultad coercitiva” (Káram, 2012: 115), para mantener la integridad del elemento humano y del territorio, en el ámbito interno como externo (Garza, 2002).

Mario Garza (2002) ubica dos nociones sobre el gobierno. En un sentido amplio el gobierno es sinónimo de poder supremo en una nación o poder público, es el poder legislativo, ejecutivo y la administración de justicia, entendida como la aplicación de la ley cuando se vulneran sus aspectos prohibitivos o imperativos.

En un sentido restringido, el gobierno es el ejercicio del poder político y el órgano encargado de ejecutar leyes (poder Ejecutivo). En este documento entenderemos por gobierno: “la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno” (Káram, 2012, p.111).⁶

Miguel Granados (2009), también nos recuerda que el gobierno es el conjunto de órganos legales que permiten al Estado establecer sus directrices de mando, es la institución o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla las funciones del poder público.

Existen diversas formas de gobierno, como la monarquía, la aristocracia o la democracia. En la monarquía el jefe de Estado permanece en el poder de forma

⁶ Esta definición de gobierno es adecuada para nuestros fines ya que sintetiza la noción del mismo, como aparato político y administrativo, además de hacer énfasis en la búsqueda del bienestar general (en términos políticos, económicos, sociales, medioambientales, alimentarios, etc.), y de la seguridad como tareas indispensables del Estado.

vitalicia y su cargo se transmite de manera dinástica. En la aristocracia el poder reside en unos pocos individuos, en aquellos considerados más aptos para gobernar.

Sobre la democracia existen muchas concepciones, sin embargo, podemos definirla de manera procedimental como una forma de gobierno que a través de un sistema de partidos plural y competitivo, de un sistema electoral delimitado y regulado en lo jurídico, permite la conformación y renovación periódica de los órganos de gobierno, cuya finalidad es la representación de los intereses colectivos de la sociedad. La CPEUM establece en su artículo 40 que el Estado expresa tener las características de ser republicano, representativo, democrático y federal.

1.2.2. Acciones del Estado a través del gobierno: políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas.

De acuerdo con la definición de Estado que adoptamos, éste persigue determinados fines mediante acciones concretas. Dichas acciones reciben el nombre de políticas; acciones particulares que el Estado realiza para alcanzar objetivos definidos y que se clasifican en políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas.

Para Julio Franco (2012), las políticas de Estado se encuentran asentadas en la Constitución Política y son preceptos claros que trascienden periodos gubernamentales. Tienen alcance nacional y atienden materias de tipo estratégico, como la política monetaria y la política exterior, por lo que son implementadas por el poder Ejecutivo Federal.

Para el mismo autor, las políticas de gobierno son acciones permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias gubernamentales. Las características de estas políticas son: 1) estar en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo; 2) tener un sello distintivo de la administración en turno y 3) en la práctica administrativa, en algunos casos suelen identificarse como acciones discrecionales en las que no

hay un respaldo técnico de la decisión y que no son parte de una estrategia específica de gobierno. Ejemplos de políticas de gobierno pueden ser actos protocolarios, gastos de representación, construcción de obras con objetivos electorales y programas temporales que se utilizan para promover candidatos.

Las políticas públicas son acciones que permiten resolver problemas públicos concretos como la delincuencia, considerando su multicausalidad. Las políticas públicas hacen viable la inclusión de los conceptos de la seguridad ciudadana en su etapa de diseño. Por dicha razón, es pertinente abordarlas con mayor detalle en este punto de encuentro.

El enfoque de las políticas públicas se concibió para estudiar la toma de decisiones, las estrategias, los medios y los recursos de acción en el ámbito gubernamental. En palabras de Luis Aguilar Villanueva, las políticas públicas son la primera disciplina que se planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión.

Esta línea de estudio comenzó en 1951, cuando Harold Lasswell publicó su artículo titulado *La orientación hacia las políticas*. Este autor propuso que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones, para resolver de forma eficiente problemas públicos cada vez más complejos. En la visión del profesor norteamericano las políticas públicas deberían responder a tres preguntas:

1. ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
2. ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?
3. ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

Harold Lasswell define a las políticas públicas como: “un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell

citado por Franco Corzo, 2012, p.84). Este autor considera que las políticas públicas se ocupan del proceso y durante el proceso de la toma de decisiones en el orden público (Káram, 2012).

Siguiendo con el desarrollo del estudio de las políticas públicas, Herbert Simon aportó un modelo racional en la adopción en la toma de decisiones. Desde su perspectiva la toma de decisiones estaba condicionada a una serie de etapas racionales que determinaban la acción de las políticas públicas:

1. Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos.
2. Identificación y generación de todas las opciones.
3. Cálculo y valorización de las consecuencias de dichas opciones.
4. Comparación de las opciones.
5. Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

Sin embargo, Simon reconoció que la aplicación pura y exacta de este modelo racional, o de cualquier otro, en la toma de decisiones de políticas es poco factible, pues siempre existen factores externos que influyen sobre las opciones y las diferentes etapas como pueden ser instintos, valoraciones subjetivas, hábitos organizacionales y otros elementos que generan incertidumbre. Bajo este enfoque de *racionalidad limitada*, los resultados positivos de una política pública tendrían que estar determinados por la constante interacción entre la inteligencia y la adaptación a los cambios, como respuesta a la información limitada sobre los problemas públicos y por la imposibilidad de prever todas las posibles dificultades que enfrentará la implementación de la política (Merino, 2013).

En este sentido, Charles Lindblom rechazó que la formulación de políticas públicas tendría que obedecer a una serie de etapas y propuso un modelo que consideraba el factor del poder y la interacción entre fases. Dicha propuesta recibió el nombre de *incrementalismo* o la ciencia de “salir del paso”.

El *incrementalismo* cuestiona el uso excesivo de la racionalidad en el proceso de formulación de políticas públicas, señalando la necesidad de integrar

la discusión política en una aproximación en etapas sucesivas a la identificación del problema público. Este enfoque parte de la idea de que no se puede alcanzar un objetivo óptimo, pero sí es posible lograr un objetivo satisfactorio con base en la selección de estrategias claras, sencillas y adecuadas. Lindblom señala que los procesos están diseñados para reconstruir centrándose en las urgencias. La argumentación principal de este autor es: “en contra de la burocratización y la grandilocuencia de las políticas públicas, y una apuesta por los valores y las rutinas para lograrlos” (Merino, 2013: 46).

La diversidad en el estudio teórico de las políticas públicas ha devenido en una gran cantidad de definiciones sobre éstas, en donde el común denominador es la idea de una actuación eficiente del gobierno para solucionar problemas públicos específicos. Por definición, de acuerdo con Aguilar Villanueva, un problema público es aquel que puede tener razonablemente una solución por parte del gobierno.

Por ejemplo, para Manuel Canto (2002) las políticas públicas son un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, soluciones a problemas específicos. Este autor define a las políticas públicas como: “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados” (p. 60), que se definen a partir de: “un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad” (p. 62).

En la misma línea, Mauricio Merino define a las políticas públicas como: “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como pública” (Merino, 2013: 17). Las políticas públicas se presentan como una alternativa a las soluciones globales y exclusivamente gubernamentales, entendiendo que cada problema público admite una solución singular, con técnicas y participantes distintos. Las políticas públicas se orientan hacia la eficiencia, recordando que los recursos del Estado son limitados. Bajo el mismo tenor, del trabajo de Ricardo Uvalle, podemos recuperar los siguientes puntos de vista y definiciones de las políticas públicas:

1. La actual sociedad es una red de relaciones. Lo público implica conflictos, consensos, desacuerdo y beneficios compartidos.
2. El gobierno basa su acción en las libertades públicas, la democracia y la igualdad. Es un institución que debe de cambiar cualitativamente la calidad de vida de los ciudadanos.
3. Los gobiernos deben de asegurar eficientemente la permanencia de las instituciones democráticas.
4. Las políticas públicas son acciones que se pueden implementar en contextos democráticos y plurales. Se fijan en el denominado “proceso de gobierno”.
5. El proceso de gobierno involucra factores, intereses, actores y valores que buscan sobreponerse para orientar las acciones en un sentido particular.
6. Las políticas públicas implican procesos de democratización al incluir la participación de los ciudadanos (Uvalle citado por Káram, 2012: 56-57).

Antes de la crisis del Estado benefactor, el objetivo de las políticas públicas fue producir conocimiento con la finalidad de mejorar la toma de decisiones gubernamentales, que exigían no sólo legalidad, sino racionalidad, eficiencia y eficacia. Como un efecto postcrisis, la teoría de las políticas públicas se orientó a contrarrestar los grandes problemas sociales y económicos generados por el intervencionismo y el proteccionismo estatal, para acabar con los déficits fiscales y políticos en los que había caído el Estado benefactor, configurando una concepción nueva sobre el gobierno. Una visión orientada hacia la selección y la definición de problemas públicos concretos con la intención de buscar los medios más eficientes para resolverlos, en el marco de una agenda de gobierno democrática cada vez más debatida y compleja.

En este trabajo entenderemos que las políticas públicas son: “acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y la búsqueda de soluciones” (Franco, 2012: 86).

La definición anterior es propuesta por Julio Franco Corzo. De acuerdo con el consultor mexicano, se compone de tres elementos:

- 1. Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad.** Las políticas públicas tienen dos características esenciales: 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; y 2) ser el resultado de un proceso de investigación, para asegurar que las acciones realizadas son las correctas para solucionar un determinado problema público.
- 2. Para la atención efectiva de problemas públicos específicos:** las políticas públicas son tiros de precisión dirigidos a resolver las principales causas de la problemática que se pretende solucionar, en donde se haga el mejor uso de los recursos disponibles.
- 3. En donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones:** es necesario incluir las opiniones de la ciudadanía, especialmente de los afectados por el problema público, esto brindará legitimidad a la política pública y hará del ciudadano un copartícipe en la solución del problema (Franco, 2012: 86-87).

Las políticas públicas son acciones que permiten un mejor desempeño gubernamental, debido a cuatro supuestos principales: 1) el interés público; 2) la racionalidad; 3) la efectividad y 4) la inclusión social (Franco, 2012).

Esto es posible a través de la selección y la definición de problemas públicos, así como del diseño de medios para resolver eficientemente dichos problemas. Lo anterior implica el uso racional de los recursos públicos y la inclusión de la participación ciudadana (Franco, 2012).

Las políticas públicas tienen un ciclo de vida que consta tradicionalmente de cuatro etapas: 1) diagnóstico; 2) diseño; 3) implementación y 4) evaluación. El diagnóstico es la fase en donde el gobierno reconoce la existencia de un problema público y emprende acciones para incluirlo en la agenda de gobierno.

Esta etapa conlleva la selección y la definición causal de un problema público con métodos técnicos sofisticados. La definición del problema se entiende como: “los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya probada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada...” (Hogwood y Gunn citador por Aguilar, 1993: 51). La definición del problema guiará el contenido de toda la política y es lo que Giandomenico Majone (1998) denominó el *núcleo duro* de la política.

Los siguientes elementos tienen que ser considerados en el diagnóstico de una política pública para que no sean erróneas desde un principio:

1. Que sean económicamente posibles.
2. Que sean políticamente viables.
3. Que sean socialmente aceptables.
4. Que sean jurídicamente factibles (Rosales citada por Káram, 2012: 5).

El diseño de la política pública, es de particular importancia en el argumento central del presente documento. Pues en dicha fase es posible incluir los conceptos de la seguridad ciudadana, por las siguientes componentes.

El diseño comprende una etapa de análisis del problema y de ideas para solucionarlo. Esto implica desagregar los problemas desde el mirador de sus orígenes, a la luz de la información disponible y de la selección de métodos analíticos adecuados; estructurando cursos de acción considerando los recursos y el tiempo disponibles (Merino, 2013). En concreto, Franco Corzo (2012) menciona que la metodología para el diseño de políticas públicas viables consta de cinco etapas:

Etapas para el diseño de una política pública.	
1. Entender el problema	Entender el problema público (qué es, cómo llega a la agenda de gobierno, cuáles son sus impactos, etcétera).
	Cuantificar el problema público (personas afectadas, zona geográfica y costos económicos, políticos y sociales).
	Realizar un análisis causal (qué origina el problema)

2. Análisis de las soluciones.	Establecer los objetivos y la población potencial.
	Realizar una lluvia de ideas para proponer soluciones creativas.
	Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas.
	Seleccionar las mejores acciones y cuantificar sus costos.
	Definir población objetivo.
Análisis de factibilidad.	Factibilidad presupuestal.
	Factibilidad socioeconómica.
	Factibilidad legal.
	Factibilidad política.
	Factibilidad ambiental.
	Factibilidad administrativa.
4. Recomendaciones de política pública.	Diseñar un <i>policy memo</i> ⁷ para realizar una recomendación de política pública.
	Toma de decisión.
5. Plan de acción de la política pública	Planeación legal.
	Planeación administrativa y programación presupuestal.
	Reglas de operación.
	Cabildeo.
	Recomendaciones de evaluación y monitoreo.
	Estrategia de comunicación.

CUADRO 1. Fuente: elaboración propia con base en Julio Franco Corzo, *Diseño de políticas públicas*, México, IEXE, 2012.

Por su parte, Fred Frohock estableció determinados criterios que los formuladores y tomadores de decisiones siempre deben de contemplar e incluir en el diseño de las políticas públicas. Una política suficiente tiene que ser:

- 1. Conductiva:** establece líneas de acción por seguir que sirven de guía para alcanzar los objetivos, a través de decisiones, o sea conduce las acciones.

⁷ Es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Su propósito es proveer información de política pública relevante para la toma de decisiones. Un *policy memo* debe de contener cuando menos tres aspectos: 1) explicar por qué el problema es importante; 2) suministrar los hechos esenciales y la información de apoyo con sólida evidencia técnica y empírica, no anecdótica; 3) describir y recomendar un curso de acción claro. Más al respecto en Franco, J., (2012). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.

2. **Regulativa:** mide, concerta, ajusta acciones, intereses y conductas de la sociedad o de los que participan, es decir, busca un equilibrio y/o armonía entre los diferentes actores que intervienen en ella.
3. **Distributiva:** debe de repartir los bienes y servicios a la población.
4. **Redistributiva:** debe repartir, dividir equitativamente los bienes y servicios a la población, según sus ideales.
5. **Capitalizable:** debe reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, es decir, obtener el máximo de beneficios al menor costo posible.
6. **Ética:** debe de prevalecer siempre una moral y honestidad en la aplicación de cada uno de los cinco principios señalados, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública, así como deberá, en todo momento, ser profesional y guardar fidelidad, honor y verdad en todo momento en la aplicación de la política pública (Frohock citado por Káram, 2012: 63).

La política pública que no considere alguno de los principios anteriores en su diseño será insuficiente en su implementación. La etapa de la implementación se refiere a la ejecución, a través de un plan de acción, de la política pública con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados durante la definición del problema y el diseño del curso de acción de la política.

La evaluación, por otro lado, busca estimar el valor de la política pública mediante indicadores y metodologías concretas y acordes a la naturaleza y definición del problema que se buscó resolver. La evaluación intenta determinar el éxito o fracaso de la política y se presenta en tres momentos: 1) en el diseño (*ex-ante*); 2) durante la implementación (*concomitante*) y 3) al finalizar un periodo determinado de aplicación de la política pública para medir su impacto (*ex-post*).

El primer tipo de evaluación funciona para realizar diagnósticos de viabilidad financiera, jurídica y social, entre otras, de los objetivos de la política pública para determinar su utilidad. La segunda forma monitorea el funcionamiento de la política pública a lo largo de su implementación con la finalidad de encontrar posibles debilidades y emprender los ajustes necesarios “sobre la marcha” para

mejorarla. El tercer tipo de evaluación compara la situación inicial antes de implementarse la política pública, con la situación posterior a su ejecución, para estimar el impacto logrado sobre el problema público según las expectativas iniciales con base en indicadores cualitativos y cuantitativos definidos. La evaluación *ex-post* permite encontrar las fortalezas, oportunidades y debilidades para diseñar una nueva política pública gracias a la comparación.

Para Luis Aguilar (1993), no obstante esta secuencia lógica, las etapas de la política pública sólo denotan componentes necesarios e interdependientes integrados a manera de procesos. De ninguna manera son eventos sucesivos y realmente separables que desvíen o atrasen la ejecución empírica de la política pública. En este sentido las diferentes etapas son procedimientos que interactúan entre sí. La separación por etapas tiene en realidad un objetivo analítico.

En conclusión, las políticas públicas son estrategias de acción encabezadas por el gobierno, e incluyentes de la población, para resolver problemas públicos concretos de forma eficiente y permiten un gobierno con apego al interés general. Su estudio y análisis consiste en entender, dentro de un enfoque multidisciplinario, líneas de acción pública a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado y no surgido exclusivamente de un centro único de decisión.

Así las cosas, en este documento hablamos de políticas públicas pues son los cursos de acción que nos permiten articular de manera normativa el enfoque de la seguridad ciudadana como una alternativa para combatir a la delincuencia. El contenido conceptual de la seguridad ciudadana permite una definición de concreta de la delincuencia y, con base en ello, posibilita el diseño de formas viables de solución.

1.2.3. Sobre el Estado y la seguridad: contractualismo y Estado de Derecho.

Precisado qué son las políticas públicas, es momento de recuperar el hilo conductor sobre el Estado y la seguridad. El contractualismo es la corriente de pensamiento político de los siglos XVII y XVIII, la cual plantea que los ciudadanos

preservan sus libertades y delegan la tutela de sus seguridades al poder público, a través del contrato social.

Thomas Hobbes (1588-1679) escribió en 1651 *El Leviatán*, en donde desarrolló su teoría sobre la soberanía y se pronunció a favor del absolutismo. Este autor inglés planteó que los hombres antes de conocer el Estado vivieron en un ambiente de naturaleza caracterizado por el conflicto entre los individuos, la guerra e inseguridad, consecuencia del poder ilimitado del hombre.

La seguridad derivará de la certeza de un mando único. En la generación de un Estado, Hobbes ve la necesidad de la existencia de un poder común. Su definición de Estado es la siguiente: "...una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y los medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común" (Hobbes, 1992: 141).

Lo anterior quiere decir que las voluntades particulares son sustituidas por una voluntad única, Skinner al respecto menciona lo siguiente: "Cuando los miembros de una multitud acuerdan, cada uno con el otro, entregar sus poderes conjuntos a un soberano, realizan dos acciones al mismo tiempo: al convenir quién será el soberano dan nacimiento a la persona del Estado, y simultáneamente autorizan a su soberano a actuar en nombre del Estado" (Skinner, 2003: 67).

Finalmente, en palabras de Keane, Hobbes subraya que: "...no puede haber paz y confort material en la tierra a menos que los individuos, que no tienen respeto natural hacia sus semejantes, estén sometidos a un Estado soberano bien visible y muy armado, cuya función es imponer el orden y pacificar permanentemente a esos individuos" (Keane, 2000: 61).

El Estado se ha creado para garantizar el orden público y controlar la maldad de los hombres. Hobbes decreta que el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento racional de sus seguridad colectiva. En palabras de Mario Garza (2002), el Estado es la seguridad de la sociedad civil, considerando que el propio Hobbes menciona que allí en donde reina la guerra de

todos contra todos, la fundación del Estado instauro la paz y la seguridad física de la sociedad civil.

John Locke (1632-1704) publicó de manera anónima un tratado de filosofía política titulado *Ensayo sobre el gobierno civil* en 1690. Este pensador afirmó que en principio los hombres gozan de libertad plena para ordenar sus acciones y proteger su propiedad privada, con el único límite establecido en ley natural que funciona bajo el designio de Dios, cuya finalidad es generar seguridad en los hombres. Este estado de naturaleza termina cuando el hombre por convicción propia decide integrarse en una sociedad política. Locke menciona lo siguiente:

El hombre posee por naturaleza el poder no sólo de preservar su propiedad, su vida, libertad y hacienda, sino también de juzgar y castigar en los demás las infracciones de dicha ley,... será sociedad política aquella en que cada uno de los miembros haya abandonado el poder natural, abdicando de él en manos de la comunidad,... la comunidad viene a ser árbitro; y mediante las leyes comprensivas e imparciales y hombres autorizados por la comunidad para su ejecución, decide todas las diferencias... Los que se hallaren unidos en un cuerpo, y tuvieren ley común y judicatura establecida a quienes apelar, con autoridad para decidir en las contiendas entre ellos y castigar a los ofensores, estarán entre ellos en una sociedad civil; pero quienes no gozan de tal común apelación... se hallan todavía en el prístino estado natural,... (Locke, 2008: 49-50).

Mediante el gobierno civil, que funciona bajo tutela de la autoridad central, es posible ejercer facultades de sanción sobre las conductas que generan agravios en contra de sus miembros. Para Locke la seguridad se encuentra a cargo exclusivamente de la autoridad que hace valer la ley. Dicha autoridad es la sociedad política o el Estado.

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) escribió en 1762 *El contrato social*. Para este autor el hombre se une a través de un pacto social para: “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la personas y los bienes de cada asociado, y por la cual, cada uno uniéndose a todos, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes” (Rousseau, 2002: 9)

Para el autor ginebrino el gobierno es: “un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política” (Rousseau, 2002: 131). La fuerza es representada por el Poder Ejecutivo y la voluntad por el Legislativo, éste último es el propio fundador del Estado, pues representa la voluntad general. El gobierno entonces es el ejercicio del poder Ejecutivo. En Rousseau es fundamental la autoridad soberana y su recto ejercicio para la preservación del cuerpo político y la protección de los derechos de sus miembros, especialmente la libertad.

Esta autoridad soberana hace valer las leyes penales, que prevén la desobediencia y su castigo, encontrándose en concordancia con las leyes políticas y las civiles. Las leyes políticas regulan las relaciones del soberano con el Estado y las civiles las relaciones entre los miembros del cuerpo político y con el colectivo en general. De esta forma las leyes penales regulan las relaciones entre los individuos y las leyes. De acuerdo con el pensamiento de Rousseau, el gobierno se conforma y dimana del pueblo a partir del contrato social, pero la autoridad es la encargada de velar por la seguridad, haciendo valer la ley penal. Es posible encontrar una referencia específica a la seguridad pública en el capítulo VI de *El contrato social*, intitulado “De la dictadura”:

La inflexibilidad de las leyes, que les impide someterse a los acontecimientos, puede, en cierto casos, hacerlas perniciosas y causar la pérdida del Estado en momentos de crisis. El orden y la lentitud de las formas exigen un espacio de tiempo que las circunstancias rechazan a veces. Pueden presentarse mil casos que el legislador no ha previsto, siendo por lo mismo previsión muy necesaria reconocer que puede todo preverse.

No debe pretenderse, pues, afirmar las instituciones políticas hasta el punto de perder el poder sus efectos... Pero en casos de gravísimo peligro puede permitirse atentar contra el orden público, pues no debe jamás ponerse trabas al sagrado poder de las leyes, sino cuando así lo exija la salud de la patria. En estos casos raros y manifiestos, se provee a *la seguridad pública* por un acto particular que

entrega el cargo en manos del más digno. Esta comisión puede entregarse de dos maneras, según la clase del peligro.

Si para remediar el mal basta aumentar la actividad del gobierno, se le concentra en uno o dos de miembros: de esta suerte, no es la autoridad de las leyes la que altera, sino la forma de administración. Más, si el peligro es tal que el aparato de las leyes constituye un obstáculo para dominarlo, entonces se nombra a un jefe supremo que haga callar las leyes y suspenda temporalmente la autoridad soberana. En caso semejante, la voluntad general no puede ponerse en duda, porque es evidente que la primera intención del pueblo es que el Estado no perezca (Rousseau, 2002: 66-67).⁸

Para Rousseau el concepto de seguridad pública va ligado al orden público, el cual constituye el medio ideal para garantizar que el Estado no desaparezca. El quehacer del gobierno en la actualidad debe de recuperar las nociones clásicas de la ciencia política para que sea recto y eficaz, en el caso de los tres autores del contractualismo, el principio básico que fundamenta la existencia del Estado es la seguridad para buscar el bien común.

En nuestros días, el Estado de Derecho asume la responsabilidad de garantizar la seguridad, concibiéndola como un principio que regula la convivencia social. Esto es posible con el establecimiento de normas de carácter jurídico, cívico, social e institucional que persiguen el orden social a partir de los principios de la justicia y la libertad (Dromi, 2002).

El Estado de Derecho, en su versión moderna, es el deslinde claro y estricto entre las atribuciones de los gobernantes, los derechos, las libertades y las prerrogativas de los ciudadanos, depositados en la ley, que representa la expresión democrática de las decisiones comunitarias.

Para García Ramírez (2006), en la fundación del Estado de Derecho, originario de las libertades proclamadas al final del siglo XVIII –con la revolución francesa de 1789- la seguridad fue recogida como derecho natural e inalienable de

⁸ Las cursivas son mías.

los seres humanos. Los derechos naturales son aquellos anteriores y superiores al Estado mismo: la seguridad, la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión.

En este orden de ideas, la seguridad existe en la realidad cuando: “la vida social se desarrolla bajo reglas claras y previas, con marcos regulatorios predecibles, con certezas situacionales y con deslindes entre lo permitido y lo prohibido” (Dromi, 2002: 6). La seguridad demanda la concurrencia entre autoridad, libertad, orden, legalidad, justicia, policía, solidaridad, responsabilidad y sanción, principios que le dan contenido y complementan la visión tradicional que se refiere a la búsqueda del orden público a partir del ejercicio del monopolio legítimo de la violencia física.

Principios de la seguridad dentro del Estado de Derecho.	
Autoridad	No puede existir seguridad sin una autoridad pública administrativa y una autoridad política que impere sobre la conducta desacatada socialmente (gobierno). El poder público se ha constituido con el objetivo de hacer prevalecer el bien común, aún mediante el uso de la fuerza.
Libertad	No existe seguridad sin derechos ni libertades, el reconocimiento de éstos es un presupuesto de la habitabilidad social que posibilita la creación de la confianza, la paz, estabilidad y la previsibilidad que caracterizan a las situaciones de seguridad.
Orden	La seguridad predica el orden. El orden público es la base estructural y fundacional de la convivencia. El orden público es el seguro contra los excesos de los inmunes. Los intocables dejan de serlo si existe un orden público, no negociable ni renunciable, y un orden jurídico respetable, regulador, previsor y sancionador.
Leyes	La seguridad supone una convivencia reglada. La libertad tiene como límite lo prohibido, siendo la ley su mediadora. La seguridad supone normatividad que permita medir, predecir y prevenir los delitos. En este sentido la seguridad se relaciona con el ámbito del derecho.
Justicia	La seguridad requiere una administración de justicia. Por las siguientes razones; 1) es la autoridad independiente para dar a cada uno lo suyo; 2) es la autoridad de sanción y reprochabilidad penal; 3) es la responsable del cumplimiento de las penas y la rehabilitación social y el respeto a los derechos fundamentales y, 4) un elemento vital inexcusable en la seguridad convivencial.
Policía	La policía es la institución por excelencia de la protección social y el principal modo de expresión de autoridad, debe jugar un rol central en la prevención de la delincuencia.
Solidaridad	La seguridad de convivencia necesita por humanidad y por factibilidad, un espacio

	para los excluidos y los marginados, ya que el mundo no es propiedad de pocos, sino un condominio indivisible de la humanidad. Todos tienen derecho a los servicios mínimos, vitales y existenciales. Clasificar los mundos deviene en violencia, guerra y terrores que rebasan lo racional. No habrá calidad en la seguridad si no existen acciones solidarias positivas y eficaces, incluyentes y que equilibren los sistemas sociales y económicos.
Responsabilidad	La responsabilidad es un límite en toda acción humana. Si falla este principio consecuentemente existirán conductas ilícitas impunes, es decir, delitos sin penas.
Sanción	Las penas deben de aplicarse a cabalidad. La ausencia de sanción transmuta la impunidad en irresponsabilidad. Un estado de inseguridad dominado por la delincuencia es un signo de la inexistencia de la sanción. La sanción debe de responder al principio de justicia y estar contenida en normatividades sólidas, que den cuenta de sistemas de administración de justicia apegados al mismo Estado de Derecho.

CUADRO 2. Fuente: elaboración propia con base en Dromi, R., (2002). Seguridad ciudadana. Buenos Aires: editorial argentina, pp. 17-28.

1.3. La Seguridad Pública.

En este trabajo entenderemos que la seguridad pública, en términos legales para el caso mexicano, es una función del gobierno, de acuerdo con la Constitución Política. En el ámbito teórico, cabe precisar, la seguridad pública se desprende de la noción de seguridad nacional. Por lo tanto, puede entenderse también como un asunto de Estado que busca la eliminación de los enemigos internos que amenazan la conservación del régimen político y la estabilidad estatal.

Por esa razón delimitaremos el campo de acción de la seguridad pública definiendo primero qué es la seguridad nacional, en tanto que ésta es una perspectiva de acción política más amplia que engloba aquella.

La seguridad nacional es: “el conjunto de acciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad hacia el exterior” (Garza, 2002: 111). En esta visión el único ente capaz de proporcionar seguridad es el Estado mismo, enfrentando las amenazas que ponen en riesgo su existencia y la paz entre naciones.

Esta conceptualización sobre la seguridad nacional se relaciona teóricamente con la descripción del Estado que Carl Schmitt acuñó en 1939. Este autor mencionó que el Estado es: "...el *estatus* político de un pueblo organizado sobre un territorio concreto" (Schmitt, 2001: 171). Lo importante del pensamiento schmittiano, para efectos de nuestro trabajo, es el criterio que propone para establecer la específica distinción política con la cual es posible referir las acciones y los motivos políticos: "Lo político es la distinción entre amigo y enemigo" (Schmitt, 2001, p. 177).

Dentro del concepto de lo político, el enemigo es: "...un conjunto de hombres que combate...y que se contrapone a otro agrupamiento humano del mismo género" (Schmitt, 2001: 179). Considerando que la seguridad nacional es un asunto del Estado, y como tal uno político, desde este mirador, se entiende que sus políticas se orienten hacia la eliminación de los enemigos que atentan contra sus intereses; la seguridad de la población, la integridad territorial y la soberanía, que implica la libre autodeterminación de la forma de gobierno.

Lo relevante de esta noción, objeto de crítica por parte de los enfoques ampliacionistas de la seguridad de los años 90, es que representa una visión del siglo pasado, pensada para un contexto de guerra mundial y consolidada durante el calor de la guerra fría.

En concreto, las actividades atentatorias de la seguridad nacional son aquellas de índole político-militar provenientes de otros Estados. Sin embargo, en la actualidad existen nuevas formas de inseguridad nacional como: "el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la contaminación medioambiental y la violación de patentes" (Estévez citada por Garza, 2002: 112).

Por otro lado, la seguridad nacional engloba a la seguridad individual y colectiva, concibiendo a la nación como un todo. Lo anterior con el objetivo de instaurar el orden público y generar estabilidad en el territorio para que sus actividades se desarrollen en beneficio de la nación. La nación es: "una comunidad cultural decantada por la historia, una realidad basada en tradiciones e

ideales compartidos. Los elementos que le sirven de base son la tradición, cultura, lenguaje, comunidad de raza, vida económica y territorio” (Garza, 2002: 100).

Trasladando el análisis al caso mexicano, la seguridad nacional se define como: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano” (Ley de Seguridad Nacional, 2013).⁹ ¹⁰ Continuando con nuestra lógica deductiva, la seguridad nacional se divide en interna y externa, de acuerdo con su ámbito de acción respecto al territorio del Estado.

El objetivo de ambas es garantizar y preservar tanto la seguridad del Estado como la seguridad de la población, pero atienden diferentes frentes de acción. Para introducirnos a la seguridad pública es importante definir qué es la seguridad interna. Mario Garza la define como:

...la parte de la seguridad nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno que se manifiestan en vulneración de la soberanía, la violencia, subversión,

⁹ De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, dichas acciones son las siguientes: 1) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; 2) la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; 3) el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; 4) el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5) la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; 6) la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

¹⁰ La Ley de Seguridad Nacional establece que los siguientes actos son aquellos que ponen en riesgo la seguridad nacional del Estado Mexicano: 1) Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; 2) actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; 3) actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; 4) actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5) actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; 6) actos en contra de la seguridad de la aviación; 7) actos que atenten en contra del personal diplomático; 7) todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; 8) Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; 9) todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; 10) actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; 11) actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

corrupción, etcétera. Con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo (Garza, 2002: 116).

Con base en el párrafo anterior, podemos decir que la seguridad pública es aquella que busca garantizar la seguridad interna del Estado.

Para Rosas Ramírez, la seguridad pública se relaciona con la seguridad individual en donde las personas cuentan con las garantías de libertad, propiedad y protección en contra de actos delictivos y con la seguridad comunitaria que genera condiciones de bienestar y tranquilidad a los grupos humanos para relacionarse política, económica y socialmente en un marco de interés general (Rosas citado por Garza, 2002: 115).

Lo anterior hace necesario disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante la aplicación de las leyes. La seguridad pública puede entenderse entonces como una garantía que el Estado el otorga a la sociedad con la finalidad de asegurar el respeto a las normas jurídicas combatiendo a los enemigos internos, como parte de la seguridad nacional.

Debe precisarse que el orden público es: “la situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador. Todas las leyes son de un orden público, pues su finalidad es mantener la paz pública. Dicho orden es vulnerado cuando el derecho no es respetado.” (De Pina, 2007: 391).

En este tenor, la seguridad pública es un factor de gobernabilidad, pues al velar por el orden público lo que hace mantener la existencia de las instituciones formales (legales) que permiten la convivencia más o menos pacífica entre los grupos humanos.

La seguridad pública logra estos objetivos mediante acciones concretas de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que vulneran el contrato social. Su operación la ejercen las instituciones de prevención del delito y de la administración y procuración de justicia.

En conclusión, por seguridad pública se entiende: “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 las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa” (Fundación Mexicana Siglo XXI, citada por Garza, 2002: 117). Estas acciones forman parte esencial dentro del bienestar de una sociedad, pues apuntan a garantizar el orden social, la convivencia armónica entre individuos y el respeto a sus derechos.

Para José Antonio González (2002), la seguridad pública intenta proveer a los individuos el ambiente propicio para desarrollar su vida cotidiana sin preocupaciones en el marco del Estado de Derecho, dándoles la certeza de que su vida, su patrimonio y otros bienes tutelados jurídicamente se encuentra exentos de amenazas.

No obstante, no hay que olvidar que en su dimensión normativa la seguridad pública deviene de la seguridad nacional. Aunque en los últimos años, en el caso mexicano en particular, se ha puesto mayor atención en la protección formal de los derechos humanos de las personas, en la práctica la seguridad pública tiende a la reacción y la sanción, como un curso de acción tendente a la eliminación de los enemigos internos del Estado.

Sobre este último punto hay que poner especial énfasis, en tanto que es uno de los tópicos centrales que conllevan al debate sobre la reconceptualización del concepto de seguridad bajo un enfoque ampliacionista y del cual devendrá la seguridad ciudadana como política pública. En el segundo capítulo abordaremos esta idea con mayor detalle.

1.3.1. La Seguridad Pública en la CPEUM.

En México la seguridad pública tiene rango constitucional, establecido en los artículos 21, 73 y 115 de la CPEUM. La seguridad pública es una responsabilidad explícita del Estado mexicano, compartida entre los tres niveles de gobierno, con el fin de mantener o establecer el orden y la paz pública. El artículo 21 de la CPEUM establece 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...

El mismo numeral de nuestra Ley Fundamental establece lo siguiente: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el sistema nacional de seguridad pública.”

La seguridad pública en México es una función pública que opera bajo un esquema de coordinación federal. Es por eso que la federación, los estados y los municipios cuentan con facultades propias y otras de carácter compartido para brindar la seguridad pública en el país.

Dentro de las reformas constitucionales de 1994, en materia de seguridad pública, se incluyeron cambios al artículo 73 de la CPEUM, mediante el cual se facultó al Congreso de la Unión para que creara y legislara una nueva coordinación en el sistema de Seguridad Pública. El resultado de esta reforma fue la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobada en 1994 y reformada en el 2000 y derogada en 2009). En su artículo tercero se definieron los objetivos del Estado mexicano en materia de seguridad pública: “la función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública”.

Estos objetivos se mantuvieron en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en adelante LGSNSP) en su artículo segundo. Dicha ley se publicó en 2009.

Con base en lo anterior, José Antonio González (2002), realiza una interpretación sobre los valores principales que son protegidos por el Estado

mexicano en materia de seguridad pública. Es interesante recuperar su concepción, en tanto que es un punto de contraste entre el ámbito normativo y los indicadores en materia de seguridad pública. Estos valores son los siguientes:

1. La vida y la integridad de las personas.

La vida es el bien más importante de todo ser humano, por ello requiere de una protección jurídica especial por parte del Estado. Para que los individuos logren desarrollarse de forma plena dentro del conglomerado social necesitan estar libres de riesgos a su integridad física. El Estado mexicano, a través de su legislación, realiza esta tarea mediante actividades de prevención del delito.

2. Los derechos y las libertades de las personas.

La tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades implican la protección de los individuos frente al Estado. La CPEUM en su parte dogmática, reconoce los derechos fundamentales de todo individuo, aquellos inherentes y que reclama frente al orden jurídico en virtud de su calidad de ser humano. Las garantías individuales también son tuteladas por el sistema de seguridad pública mexicano.

3. El orden y la paz públicos.

El orden público es una condición necesaria para la sobrevivencia del Estado. Sin reglas claras se está en presencia de una sociedad desordenada, ingobernable y anárquica, circunstancias que conllevan a la destrucción del Estado. El mantenimiento del orden público tiene por objetivo garantizar los derechos y libertades de las personas.

Bajo esta visión, los objetivos de la seguridad pública girarían entorno a la creación y conservación de las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad.

No obstante, una cuestión que podría formularse en la actualidad es: ¿el Estado mexicano, a través de sus órganos de gobierno e instituciones de

seguridad pública, está protegiendo estos valores cabalmente? La respuesta es negativa según los indicadores.

Para terminar con la seguridad pública en la CPEUM. En su artículo 115, fracción tercera, establece lo siguiente: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes... seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”.

Los gobiernos municipales deberán regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales, estatales y los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio.

1.3.2. El Sistema de Seguridad Pública en México.

De acuerdo con la LGSNSP, las instituciones de seguridad pública se definen como las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, estatal o municipal. Estas instituciones conforman el sistema de seguridad pública mexicano. Es importante conocerlas en términos generales, pues son aquellas que se ocupan de resolver la delincuencia en nuestro país y la etapa preventiva es parte de este entramado institucional.

De acuerdo con Gabriela Pérez (2004), dicho sistema puede dividirse en cuatro etapas: 1) prevención y vigilancia del delito; 2) procuración de justicia; 3) administración de justicia y; 4) el sistema de ejecución de penas. Si alguna de estas etapas o instituciones se muestra endeble en su funcionamiento, el aparato en su conjunto será ineficiente.

1. Prevención y vigilancia del delito.

La prevención del delito es una atribución del poder Ejecutivo. La Secretaría de Gobernación, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se encarga de coordinar los esfuerzos de prevención del delito a nivel federal y también del control de la policía federal, asignada a la Comisión Nacional de Seguridad.

Por ahora entenderemos por prevención del delito lo siguiente: “todas aquellas medidas encaminadas a inhibir las transgresiones futuras a la ley” (Pérez, 2004: 18) En México la principal estrategia de prevención es la vigilancia policial y la emisión de recomendaciones a los ciudadanos para evitar ser víctimas de un delito. El aparato principal del gobierno para la prevención del delito es la policía. Se define como una organización pública, financiada por la comunidad y sujeta a la dirección de los órganos públicos.

La policía es: “una organización especializada –en el uso de la fuerza- y profesional, autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho” (Pérez, 2004: 18).

Existen dos modelos policiales: 1) investigación y 2) administración (Barrón, 2011: 12). La policía de investigación interviene cuando se fue víctima de un delito. Su trabajo está estrechamente vinculado con el sistema de procuración de justicia.

Por su parte, la policía de administración o seguridad tiene el objetivo de proteger la vida y la integridad física de las personas. Es la responsable de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito y preservar el orden público.

De acuerdo con el artículo 75 de LGSNSP, en México las instituciones de policía desarrollarán las funciones de inteligencia, prevención y reacción, realizando cuando menos las siguientes funciones:

- 1. Investigación:** será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información.
- 2. Prevención:** será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción,
- 3. Reacción:** se le encomienda garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

El punto uno corresponde es de la policía de investigación y los otros dos son de carácter administrativo. En nuestro país la policía de investigación federal es la policía federal ministerial. Este cuerpo apoya directamente a la PGR. Las policías de investigación a nivel estatal son las policías judiciales y dependen de las Procuradurías de Justicia estatales. No existen policías de inteligencia a nivel municipal (Barrón, 2011). El Estado mexicano cuenta con policías administrativas en sus tres órdenes de gobierno: policía federal, policía estatal preventiva y la policía municipal preventiva.

2. Procuración de justicia.

Esta etapa es competencia de la PGR y de las Procuradurías de Justicia estatales. Ambas forman parte del poder Ejecutivo federal y estatal. Cuando ocurre un delito y se denuncia, puede levantarse una averiguación previa ante el MP. Esta averiguación también puede comenzar cuando alguien es detenido en flagrancia y presentado ante el MP, instancia que ordena una investigación hecha por la policía judicial y peritos especializados, e integra la averiguación para presentarla ante un juez.

El artículo 21 de la CPEUM establece el papel del MP en general: "...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público (MP), el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..." Existen dos instancias del MP, los ministerios públicos estatales, dependientes de las procuradurías estatales que investigan y persiguen delitos castigados por la legislación local y el MP de la federación, que es el responsable de castigar los delitos del fuero federal, dependiente de la PGR.¹¹

3. Administración de justicia.

Esta esfera es competencia del poder Judicial de la Federación. La administración de justicia incluye a los tribunales, jueces y magistrados. Una vez que el MP

¹¹ Cabe precisar que la reforma político-electoral 2013, aprobada por el Congreso de la Unión, determinó que la PGR se convertirá en un órgano autónomo bajo la figura de Fiscalía General a partir del 2018 y tendrá dos fiscalías especializadas: una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción. Su titular será nombrado por dos terceras partes del senado y podrá ser removido por el presidente, con el aval de la mayoría calificada de la cámara alta.

decide presentar una averiguación ante un juez y solicitar la aprehensión de algún sospecho, el poder Judicial determinará girar las órdenes de aprehensión. El juez solicita una serie de pruebas que le son presentadas y escucha los alegatos de las dos partes; posteriormente, debe decidir si condenar o absolver al sospechoso.

4. Ejecución de sanciones.

En esta etapa el poder Ejecutivo vuelve a asumir el mando. El sistema de readaptación social es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuando un sospechoso es hallado culpable por un juez se le remite para que cumpla su condena. En México las condenas tienen como fin principal resarcir el daño y readaptar al infractor.

Los centros de readaptación social se organizan según la jurisdicción a la que están adscritos: el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) para condenados por haber cometido delitos federales; el Centro de Readaptación Social (CERESO) para los culpables por delitos del fuero común; los consejos tutelares de menores y las cárceles municipales. Detectar y detener al presunto responsable de un delito, imponerle castigo si se comprueba su culpabilidad e integrarlo al sistema de readaptación social son etapas del proceso penal, que deben ser eficazmente cumplidas por las instituciones de seguridad pública.

Etapas y actores del Sistema de Seguridad Pública mexicano.			
Etapa	Nivel de gobierno	Rama del Gobierno	Actores
Prevención del delito	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Policías preventivas.
Procuración de justicia	Federal y estatal	Poder Ejecutivo	Ministerio público y policías judiciales
Administración de justicia	Federal y estatal	Poder Judicial	Tribunales y jueces
Ejecución de sanciones	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Cárceles.

CUADRO 3. Fuente: PÉREZ, G., (2004). *Diagnóstico sobre seguridad pública en México*. México: FUNDAR, p. 16.

No obstante este andamiaje institucional, la delincuencia se ha convertido en un problema público muy lacerante para la sociedad. Las políticas tradicionales

reactivas, sancionatorias y sin visión preventiva a largo plazo, se han mostrado insuficientes en la actualidad.

Replantear los métodos y los actores para contrarrestar el fenómeno delictivo es una tarea necesaria para lograr ambientes de certeza y continuar con los procesos de democratización y desarrollo integral en México. Una alternativa al respecto es el diseño de políticas públicas que intervengan sobre el origen multicausal del problema, involucrando a los ciudadanos en su conjunto y considerando las particularidades del entorno territorial.

1.4. La delincuencia e inseguridad pública.

La inseguridad pública es consecuencia directa de la cantidad e impacto de los delitos que se presentan dentro de un territorio determinado y, en términos de la legislación mexicana, también de las faltas administrativas. Alberto Arellano Ríos menciona lo siguiente: “La inseguridad pública es un término que se define negando o evidenciando la ausencia total, o parcial, de seguridad... la inseguridad pública primariamente consiste en la presencia de hechos o conductas que se catalogan como delictivas” (Arellano, 2009: 150).

Este autor menciona que un entorno de seguridad se concibe como la existencia de paz y tranquilidad, mientras que la inseguridad por el contrario se caracteriza como un entorno de intranquilidad no sólo física y patrimonial, sino psicológica que atemoriza y dificulta la convivencia social, sobre todo en el plano de las sensaciones, como el miedo y la preocupación.

Ahora bien, la palabra delito proviene del latín *delictum* que expresa un hecho voluntario o imprudencial antijurídico y castigado legalmente. El Código Penal Federal de México define al delito como el acto u omisión que sancionan las leyes (Código Penal Federal, artículo 7, título primero).

En México se castigan los delitos del fuero común y del fuero federal. Los primeros son sancionados al interior de una entidad a partir de la ordenación jurídica local, y le compete tanto a los estados como a los municipios prevenir,

sancionar y castigar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Los segundos son aquellos que atentan contra los intereses de la federación y se castigan con leyes federales.

Delitos castigados en México	
Del fuero común.	Del fuero federal.
Estos delitos afectan directamente a las personas; es decir, en los cuales el efecto del delito recae sólo en la persona que es afectada por la conducta del delincuente. Estos ilícitos son perseguidos por los Ministerios Públicos del Fuero Común, investigados por las procuradurías de justicia y juzgados por el Poder Judicial de cada una de las entidades federativas	Son los delitos que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la Federación; como puede ser su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio. Son perseguidos por el Ministerio Público Federal, investigados por la Procuraduría General de la República (PGR) y juzgados por el Poder Judicial Federal.
Secuestro, asalto, robo, lesiones, daños a las cosas, homicidios, conducción culpable de vehículo, abuso de confianza, abuso sexual, contra la seguridad vial, fraude, etcétera	Narcotráfico, delincuencia organizada, tráfico de armas, abuso de autoridad, prostitución, trata de personas, etcétera.

CUADRO 4. Fuente: Procuraduría General de la República, 2014.

De acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Política y Estadística Criminal, los delitos por el grado de violencia con el que son ejecutados se catalogan como de alto impacto y bajo impacto social (Vilalta, 2012).

Impacto social de los delitos.	
Alto impacto.	Bajo impacto.
homicidio doloso, violación, secuestro, robo de vehículo automotor, robo a transeúnte en la vía pública, robo a transportista, robo a repartidor, robo dentro del metro, robo a bordo del taxi, robo a negocio con violencia, lesiones por disparo de arma de fuego, etcétera.	homicidios culposos, delitos sexuales, robo de celular, lesiones dolosas y culposas, daño a propiedad, etcétera

CUADRO 5. Fuente: Procuraduría General de la República: 2014.

Por su parte, la delincuencia es la cualidad del delincuente o la acción de delinquir. El delincuente es quien comete uno o varios delitos. La delincuencia se define como la reproducción considerable en términos objetivos y subjetivos de las

conductas delictivas dentro de un espacio territorial definido. Es posible decir que las causas que originan el fenómeno delictivo son multicausales.

De acuerdo con Irma Arriaga (2002), en las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la conducta delictiva: la teoría de las formas de socialización y la teoría de la ruptura o de la anomia.

La teoría de las formas de socialización explica que el delito es producto de interacciones sociales entre individuos que comparten determina identidad. En este sentido, variables organizativas, institucionales y culturales conducen a los individuos hacia la ponderación de actividades delictivas. En este sentido: “la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito se derivarían de la existencia de grupos subculturales de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales” (Arriaga, 2005: 110.)

Para subrayar este postulado, de acuerdo con el CIDE, el 35% los reclusos que se encuentran cumpliendo su respectiva sentencia en algún CEFERESO, tuvieron algún familiar con antecedentes penales (Treviño, 2011).

Por su parte, la teoría de la ruptura, pondera como factores explicativos de la delincuencia variables arraigadas en el sistema político, económico y social. En este caso, el delito sería producto de los clivajes o desajustes en el orden social como agresivos cambios sociales como efecto de la industrialización o la urbanización que: “disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones” (Martínez citada por Arriaga, 2005: 110).

En particular: “la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y la importancia asignada al éxito económico” (Arriaga, 2005, p.110). Aquí existiría una correlación importante entre la pobreza y la delincuencia.

Otros factores que se relacionan con la complejidad del fenómeno delictivo provienen de modificaciones en el ámbito económico, en el desarrollo de nuevas necesidades sociales, en el deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población, la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades inmediatas arraigadas en el entorno físico.¹²

Sobre el origen multicausal del delito, por ejemplo, en México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada por el INEGI en 2010, las personas entrevistadas consideraron que las principales causas que generan el delito son las presentadas en la siguiente tabla:

Orígenes de la delincuencia	
Pobreza	28%
Desempleo	17%
Drogas	14%
Desintegración familiar	7%
Corrupción	6%
Alcohol	4%
Maltrato en los hogares	3%
Educación de mala calidad	3%
Falta de disciplina en el hogar	3%
Falta de valores	3%
Sistema judicial y ministerios públicos ineficientes	3%
Malas policías y prisiones que no readaptan	2%
Falta de disciplina en la escuela	1%
Leyes poco blandas o adecuada	1%
Policías con pocos recursos	1%
Sentencias poco severas para los delincuentes	1%
Poca coordinación entre los gobiernos	0,9%

CUADRO 6. Fuente. INEGI. Seguridad Pública y Justicia. Principales indicadores, 2010.

¹² De acuerdo con Rau (2005), otras teorías que intentan explicar el fenómeno delictivo son las biosociales y psicosociales, teorías sociológicas y teorías de la elección racional. En las primeras el delincuente nacería con una carga genética que lo induciría a la actividad delictiva de forma natural. En las segundas, el delito es producto de la influencia que tiene el contexto social sobre los potenciales delincuentes. Finalmente, en las teorías de la elección racional, el delito es producto de un cálculo positivo “costo-beneficio”.

Ante la inexistencia de una teoría única que explique el origen de la delincuencia, o un sólo factor de riesgo asociado con ésta, es lógico pensar que este fenómeno tiene un origen multifactorial. Difícilmente podrá resolverse si ponemos el acento en la represión y la sanción del delito. El castigo es necesario para lograr ambientes de certeza, por supuesto, pero es un método que se concentra en las consecuencias y no es las causas que propician la conducta delictiva. Es necesario diseñar políticas públicas que intervengan sobre todos los posibles orígenes del problema para resolverlo de forma integral.

Dicho lo anterior, ¿cuándo se vuelve la delincuencia un problema público? Franco Corzo identifica en las obras de Roger Cobb, Anderson y Joan Subirats tres definiciones mínimas de un problema público:

1. Un problema que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema.
2. Una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública, es decir, de una solución por parte del gobierno.
3. Un problema social reconocido políticamente como público (Corzo, 2012: 95).

La delincuencia se vuelve un problema público cuando cumple con alguna o todas las condiciones anteriores. Los problemas públicos adquieren formalmente dicha condición cuando distintos órdenes de gobierno toman la decisión de incluirlo en la agenda de gobierno¹³ y así diseñar una política pública para resolverlos. Tal como ha sucedido en los últimos sexenios en nuestro país con el caso de la delincuencia. Charles D. Elder y Roger Cobb definen el proceso de formulación de la agenda de gobierno como: "...el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activamente del gobierno como posibles asuntos de política pública" (Elder & Cobb, 1993: 77).

¹³ De acuerdo con Merino (2013), la agenda de gobierno se define como el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca plasmar a lo largo de su mandato.

Basta recordar la agenda de gobierno del ex-presidente Felipe Calderón (2006-2012) para saber que la delincuencia es un problema público en México. La mencionada agenda incluyó desde el aumento en el número de elementos que conformaron a la policía federal, el incremento de las penas para algunos delitos, proponer en 2010 al Congreso de la Unión la creación de un mando único policial, hasta la incorporación del Ejército en las tareas de vigilancia y control de la delincuencia.

Sin embargo su estrategia fue poco eficiente. De acuerdo con datos del CIDAC (Rojas, 2011), de 2007 a 2012, algunos delitos como los homicidios dolosos aumentaron en más de 65%, los secuestros se incrementaron en 250% y las extorsiones en un 94%. En Nuevo León, el robo de vehículo aumentó 1,962%. En este documento enfatizaremos que la delincuencia es un problema público por su evolución en el tiempo y los efectos negativos que tiene sobre un gran número de personas.

¿Cómo es posible constatar lo anterior? Un indicador es un estimado de medición que en conjunto construye un índice. Los índices permiten contestar la pregunta anterior, pues miden la evolución (o involución) de un fenómeno, informan y sirven de base de discusión para los tomadores de decisiones, la opinión pública y los actores de la sociedad civil como parte del diagnóstico de las políticas públicas.

De acuerdo con la organización ciudadana *Evalúa* (Jaime, 2011), existen cuatro grandes grupos de índices para medir el crecimiento de la delincuencia y su impacto en la sociedad. Estos índices son los siguientes:

- 1. La magnitud del fenómeno:** cuántos delitos se cometen y cuántos se denuncian. Estos índices miden la actividad delictiva y reciben el nombre de incidencia delictiva y de cifra negra.
- 2. Nuestra percepción respecto a la inseguridad:** qué tanto miedo tenemos a ser víctimas de un delito. Aquí se mide la percepción, a través del miedo al delito.

3. **La respuesta del sistema de seguridad ante el fenómeno:** la capacidad para capturar e imponer castigo al delincuente. En esta variable se resume la efectividad del sistema. Incluyen indicadores del desempeño policial y del sistema penitenciario, además de la evaluación que los propios usuarios hacen del ministerio público y policías. Estos índices miden la respuesta por parte de las instituciones de seguridad pública. Se componen por la impunidad, el índice de satisfacción de víctimas con el MP y la policía.
4. **El gasto:** los recursos gubernamentales destinados al combate de la inseguridad y su efectividad para lograr tal objetivo. Lo que es lo mismo, cuánto nos cuesta el delito.

Existen dos maneras de obtener la información para construir estos índices. La primera es a través de cifras oficiales. A este método se le denomina dimensión objetiva de la seguridad y se trata de la cuantificación de los delitos por parte de las instituciones de seguridad pública. Sin embargo, esta dimensión tiene un inconveniente, no todos los delitos se denuncian y no todos quedan registrados en las estadísticas oficiales. Por lo que las cifras oficiales no determinan el número real de los delitos cometidos.

El segundo método para medir el número de delitos es la encuesta de victimización. Se trata de instrumentos especialmente diseñados para llegar a las víctimas de delito y buscan ofrecer mayor detalle así como un estimado realista sobre el volumen de los delitos ocurridos en un periodo determinado. Dichas encuestas son relevantes porque ayudan a complementar las cifras oficiales y obtener información que el gobierno no produce. Esta perspectiva se denomina subjetiva y proviene de una percepción que genera representaciones, emociones, sentimientos y acciones que los sujetos le atribuyen al delito. Gabriel Kessler la define como: “una percepción o un sentimiento que expresa una demanda ante las autoridades y a la capacidad estatal para que se haga cargo de garantizar un umbral aceptable de riesgos que se perciben ligados al delito” (Kessler citado por Jaramillo, 2013: 23)

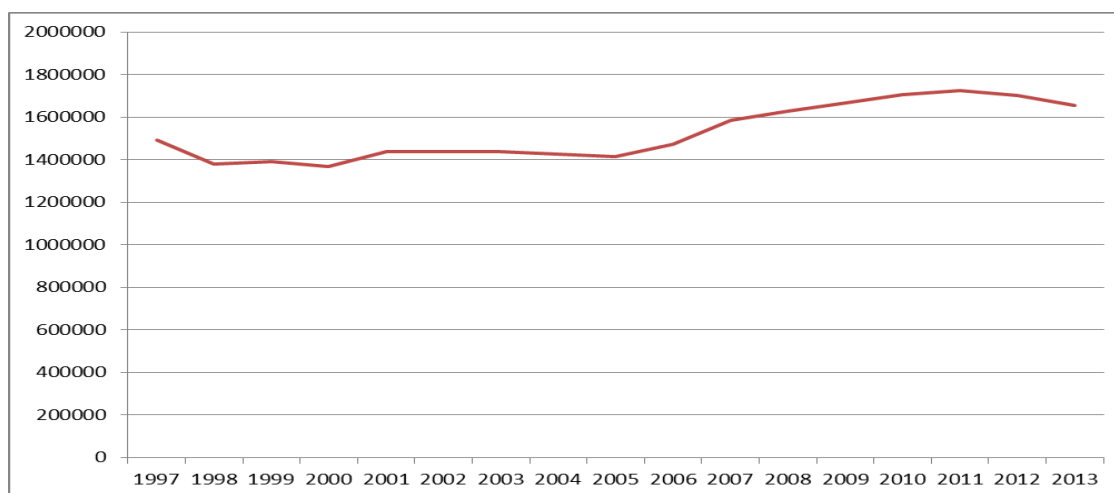
Ambas fuentes de información son necesarias para cuantificar el delito y seguir su evolución. A continuación se esboza un panorama nacional sobre la delincuencia en México a partir de datos relacionados con los cuatro índices mencionados. Nuestra intención con esto es transmitir la idea de que la delincuencia en nuestro país es un problema a todas luces evidente y que los métodos tradicionales de la seguridad pública se han vuelto obsoletos para contener el origen multicausal del delito.

1.5. El panorama de la delincuencia en México.

Un primer factor para determinar la magnitud de la delincuencia es intentando determinar su tamaño. Esto implica estimar los delitos que son cometidos en una zona específica durante de un periodo de tiempo concreto, puede ser todo el país, una entidad federativa, un municipio, una colonia, etcétera, en el lapso de una década, un lustro, un año o un mes. Este índice se denomina incidencia delictiva y se calcula por cada 100,000 habitantes (total de delitos registrados/100,000).

De acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), para 2007 en México se registraron 10,480 delitos por cada 100,000 habitantes. En 2008 la cifra aumentó a 12,000 delitos. La siguiente gráfica muestra como de 1997 a 2013 los delitos del fuero común, solamente denunciados ante el MP a nivel nacional, han ido en ascenso.

Delitos denunciados ante MP del fuero común a nivel nacional 1997-2013.



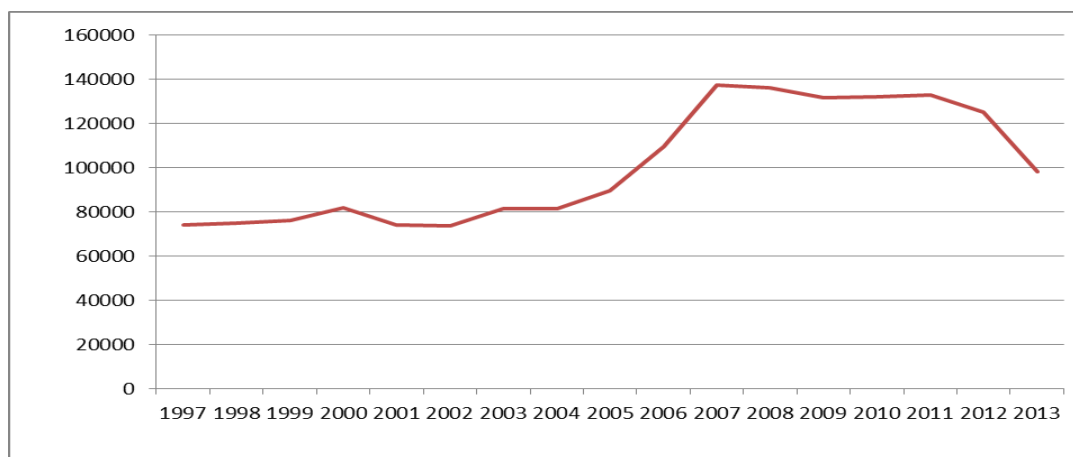
GRÁFICA 1. Fuente: elaboración propia con base en la incidencia nacional delictiva del fuero común presentada anualmente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con respecto al gráfico anterior, a nivel nacional en 1990 se denunciaron un total de 902,000 delitos. En seis años la cifra aumentó a 1,420, 402. El máximo histórico registrado en el siglo XX se presentó en 1997 con 1, 490, 923 delitos denunciados, la incidencia delictiva fue aproximadamente de 15, 000 delitos por cada 100, 000 habitantes. La cifra de delitos denunciados ha ido en ascenso a partir del año 2000.

El aumento más notorio se reportó en 2006, con un total de 1, 471, 101 delitos denunciados y para 2007, se reportaron un total de 1, 587, 030 lo que se tradujo en una incidencia delictiva de 16,000 ilícitos por cada 100,000 habitantes.

En los últimos años, la cifra más alarmante quedó registrada en el 2011, con un total de 1, 725, 894 delitos. En el 2013 los delitos denunciados fueron 1, 653, 555. Lo anterior por cuanto a los delitos del fuero común denunciados ante MP. Sobre los delitos del fuero federal, se presenta la siguiente gráfica.

Delitos denunciados ante MP del fuero federal a nivel nacional 1997-2013.

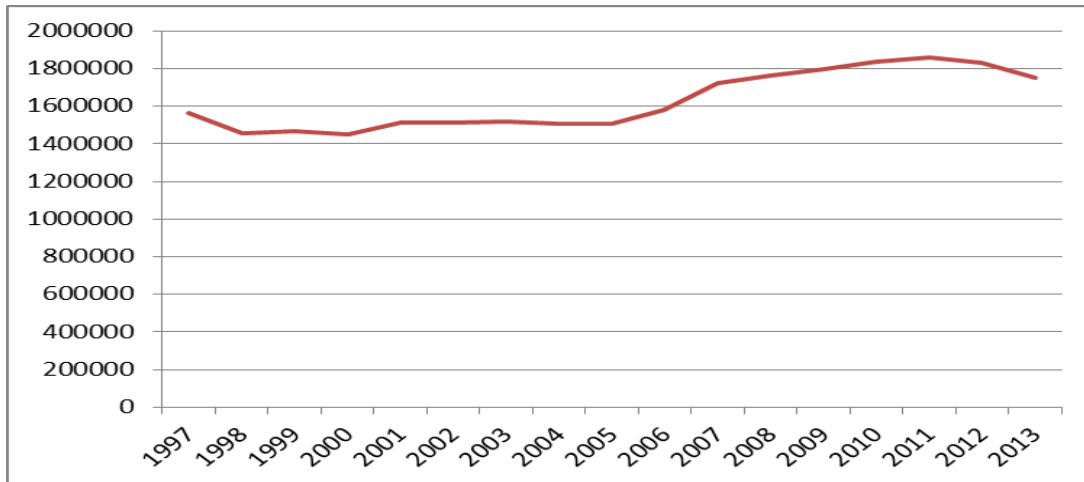


GRÁFICA 2. Fuente: elaboración propia con base en la incidencia nacional delictiva del fuero federal presentada anualmente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se puede observar que en 1997 se registraron un total de 73,913 delitos denunciados a nivel nacional del fuero federal. Para el año 2000 la cifra aumentó hasta un total de 81,781 delitos denunciados. En lo que va del siglo XXI, el máximo número de delitos del fuero federal registrados se suscitó en el año de 2007, con un total de 137, 289. A partir de entonces la cifra no regresó a los niveles registrados durante el final de la pasada centuria. La siguiente gráfica

muestra el aumento total (fuero común y federal) de los delitos registrados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Delitos denunciados ante MP del fuero común y federal a nivel nacional 1997-2013.



GRÁFICA 3. Fuente: elaboración propia con base en la incidencia nacional delictiva del fuero común y federal presentada anualmente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otro lado, si se compara la incidencia delictiva de 1994 con la de 1997, año en el que el número de delitos denunciados llegó a la mayor cuantía durante el siglo XX, hubo un incremento del 33.28% en tan sólo tres años (pasó de 1, 174,073 delitos del fuero común y federales denunciados a 1, 564, 836).

El dato anterior se refiere a cifras absolutas, pero si se considera el crecimiento de la población y la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes, entonces el incremento fue de 26.5% (pasó de 1, 314 casos por cada 100 mil habitantes en 1994 a 1, 659 en 1997), de acuerdo con los datos de Adolfo Káram (2012). En particular, en el D.F., entre 1982 y 1999, los delitos considerados como violentos crecieron 483.13%, es decir, en poco más de tres lustros la violencia se cuadruplicó.

Finalmente, aproximadamente el 12% de todos los delitos en el mundo son violentos (homicidios dolosos, violaciones, lesiones dolosas, robos con violencia y secuestro), sin embargo, en México en el año 2000 estos los delitos violentos constituyeron el 36% del total de delitos. La proporción de delitos en este año en nuestro país fue de 200% arriba del promedio mundial (Dato de Káram, 2012).

De acuerdo con el promedio nacional de delitos de ambos fueros denunciados de 1997-2012, la incidencia delictiva es de 16% sobre un total de 100,000 habitantes. La incidencia delictiva en México es casi el triple de la observada en los Estados Unidos en 2009.

Sin embargo, sólo estamos considerando el registro oficial, también es necesario contemplar la cifra negra. La cifra negra es el porcentaje de delitos que no se denuncian. En 2010 según datos del INEGI, el promedio nacional de la cifra negra fue de 83%, es decir, ocho de cada diez delitos nunca son conocidos por la autoridad (Rivera, 2011).

De acuerdo con la ENVIPE 2013 del INEGI, nueve de cada diez delitos no se denunciaron (92%). Si conjuntamos la incidencia oficial con la cifra negra, el problema se agrava considerablemente. Con relación a lo anterior, de acuerdo a la ENVIPE, en 2010 la ocurrencia real de delitos (denunciados más cifra negra) fue de 22 millones 714 mil 967 delitos; en 2011 se cometieron 22 millones 389 mil 492 y en 2012, se ejecutaron 27 millones 769 mil 447 delitos, a nivel nacional entre delitos del fuero común y federal. Teniendo una incidencia delictiva del 227% por cada cien mil habitantes.

Según estimaciones del CIDAC, delitos como los homicidios aumentaron 500% en el periodo de tres años, al pasar de 500 muertos durante el primer trimestre del 2007, a más de 4000 en el tercer trimestre de 2010. La misma fuente señala que a nivel nacional, durante el periodo de 1997 a 2010, en promedio el MP sólo investiga el 20% total de los delitos que se cometen en el país. La PGR reportó que, de 1999 a 2012, se registraron un total de 2 millones 101 mil 660 denuncias por diversos delitos a nivel federal, y sólo 431 mil 342 derivaron en una averiguación previa.

La cifra negra es un fenómeno que se explica principalmente por la ineficiencia de la burocracia del MP y por la desconfianza que sienten los ciudadanos por las instituciones de seguridad pública. En 2011 el CIDAC mostró los siguientes datos al respecto:

Razones por las cuales no se denuncia ante MP	
Pérdida de tiempo	39%
Desconfianza hacia la autoridad	16%
Trámites largos y difíciles	10%
Delito de poca importancia	9%
Por no tener pruebas	8%
Actitud hostil de la autoridad	3%
Miedo a la extorsión	1%
Otros motivos	8%

CUADRO 7. Fuente: CIDAC 2011.

Sobre la desconfianza hacia las autoridades, el INEGI reportó en 2013, a través de la referida ENVIPE, que el 77.8% de los ciudadanos a nivel nacional tienen poca o ninguna confianza en la policía de tránsito, 67.9% lo mismo para la policía municipal. En tercer sitio empatan, con 65% de percepción de corrupción, el MP y las procuradurías de justicia, así como la policía ministerial o judicial. Le siguen los jueces con 64.4% y la policía estatal con 63.7%. Según esta encuesta, los mexicanos perciben como menos corruptas a corporaciones federales: policía federal con 54.7%, ejército con 22.1% y marina con 14.8%.

Por lo que se refiere a la percepción sobre la efectividad de estas instituciones de seguridad, el 84.8% de los encuestados identifica a la marina como muy efectiva o algo efectiva, seguida por el Ejército con 83%, la policía federal con 58.1%, jueces con 49.4% y la policía estatal con 47.2%. En el sótano de percepción de efectividad se encuentran la policía ministerial con 44.2%, el MP y procuradurías con 42.9%, policía preventiva municipal con 40.1% y la policía de tránsito con 37.3%.

El escenario anterior deviene en un problema de percepción de inseguridad, lo que se define como el sentimiento o “estado de ánimo” de la ciudadanía respecto a la situación de inseguridad. Este fenómeno es relevante pues impacta nuestra calidad de vida en nuestras actividades cotidianas y proyecciones futuras.

La Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas del ICESI reveló que, el 47% de la población en todo el país dijo sentirse inseguro en su lugar de residencia durante el 2001.

De acuerdo con la misma fuente, el 23% de los mexicanos dijo haber modificado su estilo de vida; 61% señaló evitar salir por la noche; 44% dejó de llevar dinero en efectivo; 37% optó por no utilizar joyas; 27% dejó de visitar a parientes y amigos que viven lejos de su lugar de residencia; 20% no sale muy temprano; 19% dejó de tomar taxis y 15% evita el transporte público

En años más recientes, en 2007, Carlos Vilalta reportó en su trabajo *Crimen y violencia en ciudades mexicanas* que tan sólo el 24% de los residentes en la zona metropolitana de la ciudad de México se sentía seguros viviendo en su colonia. En 2008 el D.F. encabezó la lista de las entidades en donde la gente se sintió más insegura, con un total del 85% de sus habitantes sintiendo temor al delito, Chihuahua le siguió con un 83% y el Estado de México con un 76%.

En el 2012 la encuesta sobre inseguridad del ICESI reveló que las cosas no han cambiado mucho, mostrando que el 24.5% de la población fue víctima de algún tipo de delito, 47% se cometieron con violencia y el 44% de los entrevistados considera vivir en un estado inseguro. En ese mismo año, de acuerdo con el CIDAC (Datos obtenidos de Baz, 2012), a raíz de la ola de la violencia en México, el 44% de los ciudadanos dejó de salir de noche, el 25% dejó de tomar un taxi, y el 21% dejó de ir a comer o a cenar.

De acuerdo con los datos de la Décimo Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción e Inseguridad Ciudadana realizada por Consulta Mitofsky en 2013, el 32% de la población total consideró que el principal problema que el país afronta es la delincuencia. En esa línea, de acuerdo con el INEGI, el 76 % de los mexicanos piensa que la situación de la inseguridad seguirá igual o empeorará en los próximos años. La ENVIPE 2013 menciona que, a nivel nacional, el 57.8% de la población de 18 años o más considera a la delincuencia como el problema más

importante que aqueja hoy en día a su entidad, seguido por el desempleo con 46.5%, y la pobreza con 33.7%.

La delincuencia es un problema que se gesta en la sociedad, pero también se relaciona con la baja efectividad de las instituciones de seguridad pública para aplicar sanciones a los delincuentes. Si un delito no es sancionado, existirán los incentivos para que más individuos cometan ilícitos. Existen indicadores que miden a las instituciones de seguridad en su capacidad para castigar el delito, responder a las víctimas y crear las condiciones para una buena readaptación social.

El primer aspecto a revisar es la impunidad. De acuerdo con la organización *Evalúa*, la impunidad se refiere a la capacidad de las instituciones de procuración e impartición de justicia de castigar a los delincuentes. Este índice mide el porcentaje de crímenes que reciben castigo y los distingue de aquellos que quedan sin sancionar. Un primer espacio de impunidad se genera ante la falta de denuncia de los delitos, los cuales por esa razón nunca llegan a ser castigados. Otro espacio se presenta cuando se denuncia, pero no se abre una averiguación previa por insuficiencia de pruebas.

Una averiguación previa realizada por el MP se considera efectivamente concluida cuando resulta en la detención y consignación de un presunto culpable ante los tribunales. Sin embargo, ésta puede no ser efectivamente concluida. En ocasiones éstas se desestiman durante el proceso de investigación, pues se declaran incompetencias (no es la instancia adecuada), se declara que sí hubo delito pero no se detiene al culpable, o se utilizan salidas alternas, como la determinación del MP de no ejercer acción penal, estos casos también son espacios de impunidad.

Otro espacio de impunidad existe en los casos consignados sin detenido o presentado. Una vez que la averiguación previa pasa los filtros arriba mencionados, se emite una orden de aprehensión. Una vez que se emite dicha orden, ésta puede ser ejecutada o no ejecutada, de no serlo se abre el espacio de

impunidad ya que el delincuente escapa. Una vez que una averiguación previa llega a tribunales, los espacios de impunidad se reducen significativamente. La gran mayoría de delitos consignados ante un juez concluyen con sentencia condenatoria. De ahí que los Ministerios Públicos tengan un papel central en el proceso.

Dicho lo anterior, la impunidad se define como la diferencia entre el número de delitos cometidos (denunciados y no denunciados) y el número de casos que concluyen con una sentencia efectiva (Treviño, 2011). De acuerdo al CIDAC, entre 1996 y 2000 en México, la impunidad promedio fue de 96%. Para el 2007 la impunidad fue de 98.76% para todos los delitos (Datos obtenidos de Treviño, 2011: 9). Otro índice para medir el desempeño de las instituciones es mediante la satisfacción que provocan a sus usuarios. Es decir, aquellos que habiendo sido víctimas de un delito acuden a denunciar con la expectativa de obtener justicia.

A través de una encuesta victimológica, el usuario expresa opiniones de cómo fue tratado en el MP, cuánto tiempo le llevó el proceso de denuncia, si le resolvieron el problema o tuvo que sobornar a alguien para agilizar el proceso. Toda esta información se presenta en una escala de satisfacción que va del 1 al 10, en donde 1 es el extremo de insatisfacción. Los mexicanos que acuden al MP en México reprobaban su trabajo. De acuerdo con el CIDE, las víctimas calificaron con 4.5 su grado de satisfacción en el periodo de 2005 a 2008 (Datos obtenidos de Treviño, 2012: 11).

El desempeño de la policía se puede medir a partir de su contacto con los ciudadanos. El indicador en concreto mide la rapidez y tipo de respuesta de las policías a las llamadas de emergencia. Eso nos frece información sobre procesos, cadenas de mando y eficacia dentro de los cuerpos policíacos. Si éstos no pueden acudir a un llamado de auxilio, difícilmente podrán realizar otra tarea con efectividad. De acuerdo con el CIDE, en promedio, los tiempos de respuesta están alrededor de los 30 y 90 minutos, cuando son contestadas.

En el D.F. en 2006, el 30% de las llamadas no fueron respondidas y en un número importante, la policía no llegó al lugar de los hechos, revelando problemas en su operación. La satisfacción de víctimas con la policía ofrece un 5 de calificación sobre una escala de 1 al 10 para el periodo de 2005 a 2008 (Datos obtenidos de Treviño, 2011: 12-13). Resta ver el rubro del gasto.

La delincuencia cuesta económicamente demasiado. El delito inflige un costo a la sociedad no sólo en términos de desarrollo, sino también de dinero, de lo que el gobierno gasta en su combate. Por lo tanto es necesario conocer cuántos recursos públicos se destinan a este rubro y qué resultados se obtienen a cambio.

Además de conocer el monto del gasto, también es importante conocer la forma en que éste se ejerce, distribuye y el efecto que genera. México destina cuantiosos recursos a la seguridad pública. Las entidades federativas asignan cerca del 10% de su gasto directo en temas de seguridad y una parte importante del presupuesto se gasta en este rubro. De 1999 a 2009 el gasto en seguridad se ha incrementado en 9 veces, al pasar de 10,990 a 91,153 millones de pesos (Pérez, 2004).

Lo anterior no se ve reflejado en la incidencia delictiva, que aumenta año con año, ni tampoco en la percepción ciudadana, que se intensifica. Cabe mencionar que la inseguridad en 2013 costó 215 mil millones de pesos según datos de la ENVIPE 2013, equivalentes al 1.34% del PIB.

1.6. Nuestro punto de vista.

En conjunto los índices nos arrojan una conclusión contundente: la delincuencia afecta considerablemente la calidad de vida de la población en nuestro país. Es un auténtico problema público. El Estado a través de sus instituciones de seguridad pública, se ha vuelto ineficiente en cumplir sus objetivos formales de seguridad, pues el delito se ha convertido en algo cotidiano en el territorio y eso es reprobable desde cualquier punto de vista.

Por esa razón, la necesidad de voltear a mirar enfoques distintos se encuentra totalmente justificada. Es importante reconocer la existencia de tantos millones de delitos y que es necesario castigarlos, desde luego, pero también es fundamental preguntarnos cuáles son los orígenes de tal problemática para resolverla con eficiencia. Para eso se requieren acciones que antepongan la prevención integral del delito antes que su represión y sanción, pues prevenir siempre será menos oneroso que reparar en términos sociales, económicos e incluso políticos. En nuestra perspectiva, a nivel nacional, la delincuencia tiene que prevenirse integralmente mediante políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana, diseñadas e implementadas en el orden de gobierno municipal.

¿Cuáles son las características que hacen de la seguridad ciudadana y los gobiernos municipales elementos que pueden ser útiles en la prevención integral de la delincuencia en México? Es tarea de los siguientes capítulos responder esta pregunta desde el ámbito conceptual y los instrumentos institucionales que lo permiten.

Capítulo 2.

“El que no aplique nuevos remedios debe de esperar nuevos males, porque el tiempo es el máximo innovador”

Sir Francis Bacon.

El enfoque de la seguridad ciudadana.

SUMARIO: 2.1 La seguridad ciudadana. 2.2. Nuevos enfoques de prevención del delito. 2.2.1 Prevención social. 2.2.2. Prevención situacional. 2.2.3. Prevención comunitaria. 2.3. El modelo policiaco de proximidad o comunitario. 2.4. La participación ciudadana para la prevención. 2.5. Líneas de política pública de la seguridad ciudadana. 2.6. La seguridad ciudadana y los gobiernos locales.

Recordemos el argumento que sostiene este trabajo: una forma de contribuir a contrarrestar el auge de la delincuencia es a través de políticas públicas con un enfoque de *seguridad ciudadana*, diseñadas e implementadas en el orden de gobierno municipal.

En este capítulo definimos qué es la seguridad ciudadana y los elementos que comprendería una política pública de tal naturaleza: la prevención situacional, la prevención social y la prevención comunitaria del delito. Estos modelos de prevención actúan sobre las causas que propician la conducta delictiva conjugando elementos físicos del entorno y sociales tales como la educación y el empleo. La reconceptualización de la intervención policial y la inclusión de la participación ciudadana como requisito para la prevención del delito también son líneas de política de la seguridad ciudadana. Por estas características de acción colectiva en diversos frentes de acción, consideramos que la seguridad ciudadana guarda un potencial útil como enfoque para disminuir la incidencia delictiva y sus efectos en la sociedad.

2.1. La seguridad ciudadana.

El sistema de seguridad pública en México, como lo establece la CPEUM y LGSNSP, tiene como objetivos en el mantenimiento de la paz y el orden público. Para lograrlo cuenta con un conjunto de instituciones de seguridad que se

encargan de la prevención, investigación y la sanción de los ilícitos como los cuerpos policiacos, los ministerios públicos, los jueces y los centros de readaptación social, distribuidos y coordinados en los tres órdenes de gobierno.

Las principales líneas de política pública que adopta la seguridad pública en México se han orientado a endurecer los castigos penales, reformar el sistema policiaco para que sean más eficientes en las tareas de represión y disuasión del delito y mejorar los sistemas penitenciarios para que sean efectivos en su labor de la privación de libertad y la readaptación social de los delincuentes.

Para Fernando Carrión (2009), históricamente la seguridad pública tiene como objetivo principal mantener el orden público del Estado, y su política esta dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generan los enemigos internos.

Esto no es diferente en México, en donde la seguridad pública reduce sus acciones al rubro de las sanciones penales y el fortalecimiento de las instituciones formales: “El Estado mexicano está centrando sus actividades básicamente en fortalecer las estructuras formales y aumentar las penas establecidas por leyes del país dedicadas a salvaguardar el orden y la paz social de manera coactiva más que preocuparse por preservar la integridad de los derechos de las personas” (De la Luz, 2002: 170).¹⁴

Por citar un ejemplo, María Amparo Casar menciona que la actual estrategia de seguridad pública caracterizada por la intervención federal y el fortalecimiento de las instituciones formales, no han tenido un efecto reductor considerable sobre los delitos en el país, de acuerdo con las cifras que aportan organizaciones civiles como *Observatorio Ciudadano*:

La mayor coordinación, el mando único ahí donde se ha implementado, los esfuerzos de profesionalización de las policías, el aumento de recursos para todos los rubros en materia de seguridad, el mejor equipamiento, los incrementos

¹⁴ Por su parte Alberto Arellano Ríos (2009) menciona que las acciones del Estado mexicano favorecen la represión de la delincuencia en la práctica, además de limitarse al despliegue de las fuerzas del orden, promoviendo la segregación y la exclusión.

salariales, la inclusión de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública, la creación de cuerpos de élite, las células anticrimen, las unidades antisequestro, el pacto con los *autodefensas*, etcétera, no están funcionando o no como se esperaba (Casar, 2014).

La investigadora del CIDE también puntualiza: “Seguimos con una concepción centralista del combate contra la industria local de la delincuencia. La estrategia y práctica para disminuir la violencia sigue siendo federal. Ahora más que nunca” (Casar, 2014).

El combate a la delincuencia no puede reducirse al tema de la reacción y la coacción, pues dichos métodos actúan sobre las consecuencias una vez que ha ocurrido este fenómeno, más no sobre sus orígenes. Estos métodos no buscan propiamente evitar el delito. Además, como cita Jaramillo: reducir la lucha contra la criminalidad a un simple problema de policías o sanciones es ilusorio” (Marcus citado Jaramillo, 2013: 31)

Estas acciones¹⁵ se han mostrado insuficientes, no para erradicar a la delincuencia, sino para contenerla en el mejor de los escenarios. Intentar resolver de forma integral dicho fenómeno social supone la adopción de una concepción diferente de seguridad, en donde sea entendida como un derecho prioritario de las personas y las políticas públicas se dirijan principalmente a satisfacer sus necesidades, en donde la prevención del delito tenga un rol central -aunque no exclusivo- por encima de la persecución y de la sanción penal.

En los años 90 del siglo XX, ante el auge de la incidencia delictiva y el sentimiento de inseguridad, en algunos países de América Latina como en Colombia, Chile y Brasil, comenzó a replantearse el significado del concepto de seguridad y los medios para alcanzarla, “pasando de una visión reductora subordinada exclusivamente a las respuestas policiales y penales por parte de los

¹⁵ Fernando Carrión (2009), Juan Salgado (2010) y Alberto Arellano (2009), suelen utilizar el término “estado-céntrico”, para señalar que la seguridad pública tiene como objetivo principal mantener la estabilidad del régimen político. También utilizan dicho término para enfatizar que las tareas de seguridad pública, son realizadas exclusivamente por las instituciones de seguridad del Estado.

órganos del Estado, hacia una más amplia e integral basada en las necesidades de las personas” (Tudela citada Sagant & Shaw, 2010: 3).

Este proceso de reconceptualización de la seguridad no tuvo un origen único y no es un producto asilado. Además del aumento espectacular de la delincuencia, en aquellos años, en el mundo la democracia liberal se impuso como la forma de gobierno predominante frente a los sistemas autoritarios y América Latina no fue excepción.

En nuestra región, aunado a los procesos de democratización del régimen político, a partir de la década de los 80, comenzaron a presentarse diversas reformas en la organización estatal que incluyeron la descentralización política y administrativa para eficientar la prestación de los servicios públicos, como respuesta a la crisis política, social y financiera que provocó la insuficiencia y deficiencia de la hiperburocratización en la que había caído el Estado asistencial.

Lo anterior permitió que nuevos actores sociales ingresaran a la arena de la toma de decisiones en el ámbito público. De igual forma, las transformaciones institucionales que han sufrido los países latinoamericanos se han visto influenciadas en gran medida por el cambio de concepción que se tenía sobre la idea del desarrollo.

Hasta finales de los años ochenta, el núcleo del desarrollo fue entendido como el crecimiento económico y no como el bienestar de las personas y sus oportunidades (Valverde, 2013).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo el concepto de desarrollo humano a principios de 1990, entendiendo que éste no puede ser definido únicamente desde la perspectiva del crecimiento económico y bajo la dirección única del Estado. La nueva idea del desarrollo, de acuerdo con Amartya Sen, se puede concebir como: “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos” (Sen, 2000: 19).

El desarrollo humano de una sociedad radica principalmente: “en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos” (PNUD, 2014).

El desarrollo humano consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre opciones y formas de vida. De acuerdo con el PNUD (2014) los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en ese sentido son tres: 1) la posibilidad de tener una vida longeva y saludable; 2) poder obtener conocimientos valiosos, y 3) tener la oportunidad de adquirir los medios económicos elementales para disfrutar un nivel de vida decoroso.

El desarrollo humano significa que las personas cuenten con los medios sociales, económicos, políticos, culturales y medioambientales para ser las protagonistas de su propio bienestar.

Así las cosas, la reconceptualización de la seguridad que desembocó en la formulación de la noción de seguridad humana, término presentado en 1994 también por el PNUD: “implica que los individuos hagan uso de esas opciones de manera segura y absolutamente libre” (Riveros, 2006: 6).

De acuerdo con Bárcenas (2000), este enfoque es conocido como ampliacionista y se caracteriza porque a partir del fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho se busca la seguridad de las personas, proporcionándoles condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social.

La seguridad es vista por el PNUD como un asunto relacionado con el respeto por la vida y con la dignidad. La seguridad humana es un término amplio que engloba las nociones de seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. Dicha concepción: “va más allá de la estabilidad nacional o territorial buscando la protección de las personas de las amenazas, tanto de carácter crónico como repentino como el hambre, las enfermedades, la degradación ambiental, la producción y el tráfico de drogas, el terrorismo

internacional, entre otras” (Riveros, 2006:7). Dicho lo anterior, la seguridad humana: “busca liberar el ser humano del miedo y la necesidad, así como permitirle su plenitud” (Sagant & Shaw, 2010: 4).

En la seguridad humana los destinatarios principales de las políticas de seguridad tienen que ser las personas. En el siglo XX, después de la segunda guerra mundial y hasta el término de la guerra fría (1945-1989), al hablar de seguridad individual y colectiva se hacía referencia a la seguridad nacional entendida como la defensa de la nación y sus valores fundamentales, de cara a los enemigos externos e internos que amenazaban la integridad del Estado, caracterizada por la respuesta militar y policial propia de los sistemas políticos autoritarios. Esta noción influyó sobre los fines y los medios en los contenidos de las políticas de seguridad pública.

Desde ese mirador tradicional, el sujeto amenazado y que requería protección era el Estado y no la población. Hugo Acero (2005) menciona que redimensionar el concepto de seguridad implica que ahora el ciudadano, como ser individual y colectivo, es el beneficiario prioritario de la seguridad. Del desarrollo humano y de la seguridad humana deviene el enfoque de la seguridad ciudadana, concepto que surge a partir de la segunda mitad de los años 90 en América Latina. El PNUD define la seguridad ciudadana como:

...un tipo de protección circunscrito a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales, y se ubica como un aspecto diferenciado y medular de la seguridad humana. Como resultado del encuadre de la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana las políticas de seguridad, que tradicionalmente se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, reposicionando a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal” (Riveros, 2006: 7).

La seguridad ciudadana es una parte de la seguridad humana, aquella que se concentra en proteger a los individuos de los riesgos provenientes de actos delictivos. Para Juan Salgado, la seguridad ciudadana no sólo es un enfoque de

acción gubernamental para hacer frente a la delincuencia y el desorden público, también es uno de acción ciudadana. Para este autor la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva antropocéntrica:

...ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo. Asimismo, el paradigma de seguridad ciudadana abandona la visión estado-céntrica de la seguridad pública y la seguridad nacional, en la que las instituciones estatales son las únicas responsables de las políticas de seguridad adoptando estrategias que corresponsabilizan a la ciudadanía para participar en el diseño, instrumentación y evaluación de estas políticas (Salgado, 2010: 6).

El enfoque de la seguridad ciudadana se circunscribe en la etapa de la prevención de delito. Como un elemento complementario, o incluso alternativo a la fase penal (Selmini, 2009). En el rubro de la prevención, por las características multicausales del fenómeno delictivo, la seguridad ciudadana implica el desarrollo de estrategias transversales y multidisciplinarias para la identificación de los factores que propician la comisión de los delitos (Jaramillo, 2013).

De este modo, de acuerdo con Selmini (2009), las políticas públicas de seguridad ciudadana no recaen sobre los sistemas penales o policíacos de forma exclusiva, sino en todos los actores sociales dentro de un territorio específico. En esta etapa la seguridad ciudadana responde a las necesidades de las personas y es en donde se requiere su participación.

Dentro de este modelo, la prevención del delito es integral pues desemboca en el desarrollo de nuevas políticas dentro de la materia que contemplan aspectos del ámbito educativo, cultural, ambiental, urbanístico, económico, político, de salud, entre otros. Bajo esta dinámica, el proceso penal resultaría ser la última fase en la búsqueda de la seguridad y de la justicia.

Por otro lado, la nomenclatura de la seguridad ciudadana invoca la capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como masa pasiva, que demanda seguridad de una instancia superior (Varios autores, 2008). La diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana deriva en sus objetivos principales -pero sobre todo- en los actores involucrados: las personas que son titulares de obligaciones y derechos ciudadanos.

Los ciudadanos en coordinación con el Estado se convierten en coproductores de seguridad. La coproducción se define como un proceso en donde las dependencias del Estado en sus tres órdenes de gobierno, junto con los habitantes interesados y afectados por la problemática: “participan de forma responsable en la construcción de seguridad” (CNPDPC, 2011: 1), enfrentando de manera multilateral los problemas particulares de delincuencia

En concreto, la seguridad ciudadana como un modelo de política pública puede entenderse como las acciones que en conjunto el Estado, a través del gobierno, y la ciudadanía emprenden para evitar la comisión los delitos: “La seguridad ciudadana como modelo de política pública atiende los riesgos ante amenazas y conflictos que afectan a la población en la cotidianidad, y que básicamente se refieren a diferentes modalidades delincuenciales” (González, 2003: 35).

En esta línea argumentativa, es fundamental el rol del ciudadano como agente activo coproductor de la seguridad, pues en términos de política pública la participación ciudadana no sólo dota de legitimidad la acción gubernamental, sino también permite identificar de manera eficaz las necesidades de las personas y una definición más atinada de las problemáticas y las soluciones y por ello un mejor diagnóstico, diseño, implementación y evaluación.

En la seguridad ciudadana la participación de la comunidad se ubica en el rubro de la prevención y al Estado se le asigna la tarea de perseguir y reprimir al delincuente.

Después de esta revisión conceptual podemos entender por seguridad ciudadana lo siguiente: un enfoque de política pública que posibilita el ejercicio de los derechos humanos, interviniendo sobre el origen multicausal de la delincuencia, respondiendo a condiciones socioespaciales e involucrando al ciudadano en el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública, de tal manera que la seguridad no dependa de un enfoque reactivo, sino de la colaboración entre múltiples actores sociales a través de la prevención integral del delito y del diseño de policías de proximidad (Construida con base en CNPDPC, 2011:7).

2.2. Nuevos enfoques de prevención del delito.

La represión de las conductas antisociales siempre ha sido una de las preocupaciones más importantes del Estado. El derecho penal se desarrolló para tipificar delitos y asignarles determinados castigos con el objetivo de mantener el orden público. Pero existe una etapa más trascendental que la sanción para disminuir la presencia del fenómeno delictivo desde nuestra perspectiva: la prevención.

La prevención del delito se define como el conjunto de programas, servicios y acciones que tienen por objetivo mejorar el entorno social para evitar la comisión de delitos. En términos criminológicos la prevención es: “conocer con anticipación la posibilidad de una conducta antisocial, disponiendo los medios necesarios para evitarla” (Herrera, 2002: 79).

En la literatura especializada es posible identificar tres tipos o etapas de la prevención del delito, en función de las acciones y objetivos que implican. La primera es la llamada prevención primaria, que se dirige a eliminar o reducir las condiciones que propician el delito presentes en un contexto físico o social, cuando aún no se ha manifestado ninguna señal delictiva. La prevención secundaria comprende todas las medidas dirigidas a grupos en riesgo delictivo, o

factores de riesgo para impedir su expansión.¹⁶ La prevención terciaria se dirige a las víctimas o victimarios, con la intención de evitar que la conducta delictiva se vuelva a repetir. Ésta última se orienta básicamente al proceso de readaptación social del delincuente en algún centro de reclusión a partir del proceso penal (Herrera, 2002).

Los enfoques preventivos tradicionales se encuentran anclados al sistema de justicia penal, son aquellos en donde se busca disuadir a los sujetos de cometer actos delictivos a partir de la sanción penal y la readaptación social. Desde este punto de vista, la prevención del delito se definiría como: “el conjunto de acciones que buscan disuadir o desalentar la comisión de los delitos mediante el incremento de penas, una mayor capacidad operativa y de respuesta de las policías” (CNPDPC, 2011: 6).

Rossella Selmini (2009) menciona que en consecuencia de la ineficacia de los métodos tradicionales para prevenir el delito, desde hace pocas décadas, en algunos países como en Francia e Italia a principios de los años 90, se ha formulado una idea distinta sobre la prevención, caracterizada por ubicarse, en gran parte, fuera del sistema penal, además de incluir la participación de actores sociales no gubernamentales.

Fernando Carrión (2009) menciona que la nueva tendencia preventiva opta por la integralidad y la coordinación como respuesta a la multicausalidad del delito.

Dentro de la seguridad ciudadana, los modelos preventivos se consideran integrales ya que parten del supuesto de que la delincuencia tiene un origen multicausal. Por tanto la prevención tiene que entenderse como: “la interrupción del mecanismo que produce un evento delictivo en un sentido amplio y no limitado

¹⁶ Los factores de riesgo son aquellas condiciones cuya presencia aumenta la probabilidad de que ciertos individuos comenten delitos. Lucía Dammert (2005) propone dos tipos de factores de riesgo. Los que se refieren al individuo como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, uso de drogas, tendencia de armas entre otros. También están los factores asociados con el ambiente en donde se cometen los delitos, como la existencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal, utilización de espacios públicos e iluminación.

a la sanción penal” (Ekblom citado por Selmini, 2009: 44). La nueva prevención de delito se define como: “El conjunto de estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de aquellos penales” (Selmini, 2009: 45).

Esta idea implica un cambio en los métodos, los actores y los sujetos sobre los que recae la prevención del delito:

Al abandonar el protagonismo de la respuesta penal, se opta por un sistema directo y proactivo. Esto significa que los sujetos responsables de la prevención cambian; además de los órganos penales del Estado, se incluyen otros actores políticos y sociales como entes locales, gubernamentales y no gubernamentales, los servicios públicos, los voluntarios, los privados y los ciudadanos en general (Selmini, 2009: 45).

Cabe precisar que las policías preventivas no dejarán de ser un instrumento indispensable dentro de las tareas de prevención del delito pero, como veremos más adelante, tendrán que adoptar una visión de proximidad o comunitaria.

Por otra parte, los nuevos modelos de prevención del delito excluyen a las instituciones encargadas de la procuración y administración de la justicia como los ministerios públicos, las policías judiciales y el sistema sancionatorio, entendiéndose que estas agencias actúan una vez que se ha cometido un delito (Djick & Ward citados por Selmini, 2009: 45). La población objetivo también es distinta en estas tendencias, además de los autores, se consideran las víctimas reales o potenciales del delito, como receptores y coproductores en la prevención, e incluso, se considera como actor a toda la comunidad.

La democratización de las políticas de seguridad implica la transformación de las modalidades con las cuales los actores gubernamentales deben de operar la política pública para prevenir la delincuencia. Selmini (2009) plantea que la nueva prevención privilegia intervenciones conducidas -a través de varias formas

de colaboración- por más sujetos y, sobretodo, debe ser capaz de acercar a promotores y destinatarios de las intervenciones.

La nueva prevención se enfoca, sostiene la autora, en la mayor parte de los casos a problemas locales con soluciones locales. Son tres los modelos principales de prevención integral del delito en la seguridad ciudadana: 1) situacional; 2) social y 3) comunitario.

2.2.1. La prevención situacional.

La idea base de la prevención situacional es que la intervención física o social sobre el contexto –aunque mínima- puede tener un efecto reductor sobre los fenómenos delictivos. La prevención situacional presupone que la delincuencia es producto de factores que crean o favorecen las oportunidades delictivas. Las oportunidades delictivas son condiciones necesarias para que el delito suceda, como costumbres y estilos de vida de las potenciales víctimas, características físicas del ambiente y ausencia de controles. José María Rico define la prevención situacional como:

...el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que, en numerosos casos, propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial, y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo (Rico, 2005: 21).

Esta premisa teórica recibe el nombre de teoría de la oportunidad. Aquí la oportunidad es considerada la causa principal del delito. De acuerdo con Robert Clark (2008), es posible identificar diez principios del delito de oportunidad, que

derivan del los enfoques de *la actividad rutinaria*, *del patrón replicable* y de *la elección racional*.¹⁷

Principios del delito de oportunidad.	
1. Las oportunidades desempeñan un papel en la causación de todo delito.	Ejemplo: estudios hechos en bares y clubs nocturnos, determinan que el diseño de estos locales y su forma de administrarlos, juegan un rol importante en la generación o prevención de la violencia dentro de los mismos.
2. Las oportunidades delictivas son sumamente específicas.	Ejemplo: el hurto de vehículos para cometer secuestros, tiene un patrón muy diferente al hurto de vehículos para su venta por partes. La teoría de la oportunidad del delito ayuda a clasificar estas diferencias de forma tal que las decisiones tomadas sean aquellas que produzcan las respuestas y las acciones preventivas más convenientes.
3. Las oportunidades delictivas están concentradas en el tiempo y el espacio.	Ejemplo: existen grandes diferencias de un lugar a otro donde se cometen delitos, incluyendo aquellos delitos que ocurren en áreas definidas como de alta peligrosidad. Los delitos sufren cambios considerables en función de la hora del día y del día de la semana, reflejando las

¹⁷ El enfoque de la *actividad rutinaria* menciona que un delito puede existir cuando en el tiempo y el espacio convergen tres elementos: un posible delincuente, un objetivo apropiado y la ausencia de un vigilante adecuado. En esta perspectiva, son cuatro los elementos que pueden aumentar el riesgo delictivo con respecto al objetivo: 1) el valor; 2) la inercia; 3) la visibilidad y 4) el acceso. El enfoque *del patrón replicable*, por su parte, sostiene que los patrones locales pueden decirnos mucho acerca de cómo las personas interactúan con su entorno físico y generan más o menos oportunidades delictivas. Esta visión analiza cómo se mueven en el tiempo y el espacio los sujetos y las cosas involucradas en un delito. En este enfoque existen tres conceptos clave: 1) “nodo” (desde dónde y hacia dónde se transportan las personas); 2) “rutas” (los caminos cotidianos seguidos por las personas para llegar a los nodos); 3) “límite” (los confines de las áreas donde la gente se congrega). Para este enfoque estos elementos determinan las oportunidades de cometer delitos de acuerdo con la distribución geográfica y espacial de las potenciales víctimas y las actividades cotidianas. Finalmente, la teoría de la *elección racional* se concentra en el individuo. Esta visión sostiene que los sujetos hacen un cálculo positivo sobre los beneficios inmediatos que obtendrán al cometer un delito, y se ha concentrando en estudiar el *modus operandi* de los delincuentes. Para mayores detalles sobre estos tres enfoques véase Clark, R., (2008). La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito. En *Claves del gobierno local*. Barcelona: Fundación democracia y gobierno local.

	consecuencias que conllevan las oportunidades.
4. Las oportunidades delictivas dependen de las actividades cotidianas.	Los delincuentes y los objetivos cambian de acuerdo a sus actividades rutinarias (trabajo, escuela, esparcimiento).
5. Un delito crea oportunidades para otro.	Ejemplo: un hurto residencial exitoso, puede motivar al delincuente a volver en el futuro.
6. Algunos productos ofrecen oportunidades delictivas más tentadoras que otros.	Ejemplo: productos eléctricos que son fácilmente transportables tales como reproductores de DVD, teléfonos celulares y computadoras portátiles, son muy atractivos para los delincuentes.
7. Los cambios tecnológicos y sociales ofrecen nuevas oportunidades delictivas.	Los productos son más vulnerables en su fase de “crecimiento/comienzo de oferta-demanda” y de “mercadeo masivo”, motivado a que la demanda de estos productos es muy alta. La mayoría de estos productos pueden alcanzar una fase de “saturación” donde la mayoría de la gente ya lo tenga y ya no sea tan rentable su hurto o robo.
8. La reducción de oportunidades no suele desplazar al delito.	El desplazamiento del delito en gran escala no es común.
9. Las oportunidades pueden reducirse.	Las medidas preventivas en un área pueden llevar a la reducción del delito en otra, “difusión de beneficios”. Esto es motivado a que los delincuentes pueden sobreestimar el alcance de estas medidas.
10. Una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio.	Este modelo puede aplicarse en todos los aspectos de la vida diaria, pero debe adaptarse a las particularidades de la situación.

CUADRO 8. Fuente: elaboración propia con base en CLARK, R., (2008). La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito. En *Claves del gobierno local*. Barcelona: Fundación democracia y gobierno local, p. 203.

La teoría de la oportunidad sustenta que las oportunidades fáciles o tentadoras atraen a la gente a la acción delictiva.

En esta lógica, la prevención situacional consiste en: “medidas dirigidas a formas de delito específicas, que implican la gestión, diseño o manipulación del ambiente inmediato de forma sistemática y permanente para posibilitar la reducción de las oportunidades para cometer delitos e incrementar el riesgo percibido para un amplio rango de delincuentes” (Salazar, 2007: 197).

Esto ha permitido identificar dieciséis formas principales por medio de las cuales se puede modificar una situación con la finalidad de reducir las oportunidades para cometer delitos, segmentadas en cuatro grupos sustentados en una perspectiva de elección racional.

Dieciséis formas de prevenir el delito mediante prevención situacional con ejemplos.		
Aumentar el esfuerzo delictivo percibido	Dificultar los objetivos.	Candados de columnas de dirección de vehículos, cristales antirrobo.
	Control de acceso a los objetivos.	Porteros automáticos, apertura automática de garajes.
	Desviar a los delincuentes de sus objetivos.	Ubicación de paradas de autobús, cierre de calles.
	Control de elementos que facilitan los delitos.	Fotos en las tarjetas de crédito y vasos de cerveza de plástico.
Aumentar los riesgos percibidos de la comisión del delito.	Control de entradas y salidas.	Etiquetas electrónicas en los artículos, control electrónico de maletas.
	Vigilancia formal.	Cámaras semafóricas y de control de velocidad, guardias de seguridad.
	Vigilancia mediante empleados.	Encargados de aparcamiento, circuitos cerrados de televisión.
	Vigilancia natural. ¹⁸	Alumbrado público.
Reducir las recompensas esperadas por el delito.	Eliminación de objetivos	Tarjetas telefónicas, radios de automóvil extraíbles.
	Identificación de la propiedad.	Obligación de registrar los automóviles, marcaje de objetos valiosos.
	Reducción de la tentación.	Reparación rápida de los actos de vandalismo, aparcamiento fuera de la vía pública.

¹⁸ La vigilancia natural es la posibilidad y habilidad de ver y poder ser visto y de sentir confianza en un espacio urbano, por sus elementos físicos y por sus usuarios.

	Impedir acceso a los beneficios.	Etiquetas de tinta anti-hurto, PIN para los radios de automóvil, limpieza de grafitis.
Eliminar las excusas del delito.	Fijar normas.	Registros de huéspedes, códigos de conducta.
	Alertar a la conciencia.	Indicadores en las carreteras de la velocidad de los automóviles.
	Control de los factores de desinhibición.	Leyes sobre la edad mínima en el consumo del alcohol, alcoholímetros en el encendido del automóvil.
	Ayuda al cumplimiento.	Papeleras en las calles, lavabos públicos, préstamo fácil de libros.

CUADRO 9. Fuente: Clark, 2008: 222-223.

La prevención situacional se concentra, efectivamente, sobre los delitos concretos y en el mejoramiento del entorno:

Partiendo del análisis de las circunstancias que dan lugar a tipos específicos de delito, introduce discretos cambios de gestión y ambientales para reducir las oportunidades de que estos delitos ocurran. Por lo tanto, se concentra en el escenario del delito más que sobre aquellos que cometen actos delictivos. Busca prevenir la ocurrencia del delito más que detectar y sancionar a los infractores. No busca eliminar las tendencias delictivas a través del mejoramiento de la sociedad o sus instituciones sino se limita hacer las acciones delictivas menos atractivas para los delincuentes (Clark, 1997: 2).¹⁹

En concreto, la prevención situacional se define como: “la intervención de carácter primario que involucra un amplio conjunto de medidas no penales tendientes a impedir el acto delictivo mediante la modificación de las oportunidades particulares en las cuales una serie de delitos similares se cometen o pueden cometerse” (CNPDPC, 2011: 6). Con esta estrategia uno de los objetivos es hacer el espacio urbano más seguro y con ello que la población se apropie de su comunidad.²⁰

¹⁹ La traducción es mía.

²⁰ En este último punto, con base en la teoría situacional de Ray Jeffery de 1977, se desarrolló la metodología de prevención del crimen a través del diseño medioambiental (CPTED por sus siglas en inglés). Dicha estrategia busca principalmente afrontar la localización espacial de los delitos asociada a la victimización, considerando la incidencia delictiva, el sentimiento de inseguridad y el

Con la prevención situacional del delito, entre otros elementos, en su dimensión urbana, se busca aprovechar las posibilidades que ofrece el espacio público para la cohesión comunitaria: “su dominio público, su uso colectivo y su multifuncionalidad, su accesibilidad física, la calidad de las relaciones sociales que pueda facilitar, su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural” (Borja, 1998: 2). El espacio gubernamental y territorial idóneo para aplicar este enfoque en México es el municipal, en tanto que los gobiernos locales tienen la facultad para la planeación urbana y otros servicios públicos afines.

2.2.2. La prevención social.

La prevención social comprende todas las medidas orientadas a eliminar o reducir los factores del orden social que propician la conducta delictiva, en este sentido, es un modelo preventivo de carácter primario. Este sistema propone: “intervenir sobre las causas sociales a través de programas de intervención generalizados, en grado de intervenir o modificar las motivaciones estructurales que empujan hacia la delincuencia” (Robert & Gilling citados por Selmini, 2009: 48).

La prevención social considera que el delito nace a consecuencia de un conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales que generan un ambiente favorable al desarrollo de las motivaciones criminales, sobre las cuales es necesario intervenir:

abandono que sufre el espacio público, elementos que se pueden apreciar con la presencia de grafitis, carencia de mantenimiento y el consumo de droga y alcohol en sus inmediaciones. La CPTED es un conjunto de estrategias prácticas de prevención del delito que buscan inhibir las oportunidades delictivas, aumentar la confianza y la cohesión de la comunidad. Estas estrategias se aplican mediante la manipulación de factores medio ambientales que facilitan la comisión de los delitos de oportunidad. Esta práctica cuenta dos perspectivas. Orientadas ambas a la construcción de espacios urbanos seguros. Una enfocada en el ambiente y otra en el blanco. En la primera existen cuatro elementos básicos para su implementación: 1) la vigilancia natural; 2) el refuerzo de los lazos afectivos; 3) el control natural del acceso y 4) el mantenimiento del espacio público. La segunda perspectiva pretende proteger objetivos vulnerables mediante el diseño ambiental. Las acciones al respecto son: 1) eliminar y arruinar el blanco; 2) modificar el blanco; 3) endurecer el blanco; 4) marcar el blanco y 5) proveer espacios socialmente aceptados para el uso de un blanco determinado. Finalmente, los espacios en donde se puede aplicar la CPTED, son los siguientes: 1) lugares destinados al transporte y tránsito; 2) áreas comerciales; 3) áreas industriales; 4) parques; 5) áreas residenciales y 6) recintos universitarios (Salazar, 2007).

La prevención social del delito busca cambiar las motivaciones delictivas que son percibidas como algo que reside en las personas más que en las cosas, en el ambiente social... Busca alcanzar esto a través de medidas típicas de la política social como políticas de vivienda, educación y tratamiento sanitario con respecto al alcohol y el delito; política familiar y educativa, trabajo para los jóvenes y políticas de empleo” (Selmini, 2009: 48).²¹

De tal modo que los factores estructurales como la pobreza, el desempleo, la desigualdad social y variables como el abandono familiar, la deserción escolar, el consumo de alcohol y drogas, incluso la violencia intrafamiliar, son definidos como los causantes del delito.

Una forma de definir la prevención social del delito es como las medidas primarias de carácter económico y cultural que promueven la conservación de los derechos humanos, que impulsan la participación coordinada de las instituciones públicas, así como de los actores sociales, para anticiparse, modificar y aminorar los factores de riesgo relacionados con los aspectos sociales, urbanos, económicos y culturales que generan contextos delincuenciales y procesos de desintegración social con el fin de recuperar la seguridad, elevar el bienestar común y fortalecer la cohesión social (CNPDPC, 2011).²²

Por el carácter nacional de la prevención social del delito, el gobierno central resultaría ser el encargado de poner en marcha este tipo de estrategia, por los recursos con los que cuenta y por su concepción nacional, aunque necesariamente requiere de la coordinación interinstitucional con los gobiernos subnacionales para ejercer el gasto y focalizar grupos en riesgo específicos.

²¹ La política social se define como la intervención del Estado en la sociedad. Es una reacción que busca la protección de la sociedad frente a los efectos de la desigualdad y los desequilibrios sociales. La política social tiene tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración de los individuos en la sociedad (Cohen & Franco, 2005: 44). Esta política atiende a la población que tiene necesidades y carece del respaldo económico para satisfacerlas en el mercado y que es portadora de una demanda potencial, de igual forma, atiende a los grupos con capacidad de organización y de presión, lo cual les permite plantear una demanda social “real” ante el Estado (Cohen & Franco, 2005: 109)

²² La cohesión social se refiere no sólo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular (CEPAL, 2014).

En este tenor, Tamar Pitch (2006) menciona que la prevención social también puede entenderse en un sentido comunitario, dirigiéndose a poblaciones o áreas urbanas particulares o individuos específicos. Para autores como Laura Chinchilla y José María Rico (2002), la seguridad ciudadana en este sentido –de prevención social- tiene que formar parte de una estrategia nacional del desarrollo social.²³

2.2.3. La prevención comunitaria.

El involucramiento de la comunidad²⁴ aparece hoy como un discurso clave en la nueva prevención y en las políticas de seguridad ciudadana. Esta forma de prevención se define como: “la movilización y compromiso de la comunidad, en coordinación con las autoridades principalmente en el ámbito local, para intervenir sobre las causas que originan el delito mediante estrategias para la rehabilitación del territorio” (CNPDPC, 2011: 6) y el capital social.²⁵

La necesidad de involucrar a la comunidad en la prevención del delito tiene dos orígenes: 1) en la hiperburocratización del Estado benefactor que impidió una acción ágil y eficaz en la toma de decisiones para resolver los problemas delictivos y 2) en la desconfianza ciudadana que despertaron las policías y los sistemas judiciales en el control del delito (Dammert, 2005).

²³ De acuerdo con James Midgley, el desarrollo social es: “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico” (Midgley, 1995: 23). El desarrollo social es un proceso que conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y salarios. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.

²⁴ La comunidad consiste en un grupo de personas que ocupan un espacio territorial determinado. Un grupo que comparte elementos de identidad entre sí, como la historia, la cultura, creencias y el modo de vida que los diferencia de otros grupos que ocupen el mismo espacio territorial. Estos grupos pueden ser niños, adultos, adultos mayores o indígenas. Un grupo puede formarse entorno a intereses o actividades en común. La organización de estos grupos puede ser formal (personalidad jurídica como una junta de vecinos) o informal (un grupo de amigos o un grupo parroquial) (Varios Autores, 2008: 11).

²⁵ La necesidad de integrar a la comunidad en la prevención del delito deviene de un enfoque racionalista que entiende que la delincuencia es resultado del fracaso o la ruptura de la vida comunitaria, así la delincuencia es producto de la ausencia de controles informales de vigilancia, como la presencia cotidiana de una comunidad activa en los espacios públicos.

En el modelo de la prevención comunitaria la participación y organización ciudadana determinan el grado de recuperación de espacios de convivencia social. Esta medida: “pretende remplazar las prácticas violentas presentes en las comunidades (barrios, escuelas, vecindades) por formas alternativas de convivencia, a través de la participación de los ciudadanos como protagonistas activos del desarrollo pacífico de éstas, instalando recursos, capacidades y estrategias tanto a nivel individual como colectivo” (Jaramillo, 2012: 39).

La prevención comunitaria es un mecanismo compuesto que engloba elementos de la prevención situacional y de la prevención social, en tanto que las estrategias dirigidas a sostener la participación de la comunidad en materia de prevención tienen objetivos diferentes: “como el respaldo social a la comunidad, el mejoramiento del ambiente físico y la reducción de oportunidades a través de formas diversas de vigilancia llevadas adelante por parte de los mismos ciudadanos” (Selmini, 2009: 49).

Mientras que la prevención situacional se distingue por intervenir sobre las oportunidades y la social por factores estructurales inherentes a la política social y el desarrollo social, la comunitaria lo hace porque es protagonizada por los ciudadanos de un área definida del territorio urbano. La participación ciudadana en el modelo de la prevención comunitaria ha sido agrupada en tres enfoques:

- 1. Organización de la comunidad:** basada en la movilización de los residentes a los fines de la prevención y de la reconstrucción del control social no gubernamental.
- 2. Defensa de la comunidad:** a través de varias formas de autoprotección de los ciudadanos o estrategias defensivas de carácter urbanístico y arquitectónico ante extraños ofensores (CPTED).
- 3. Desarrollo de la comunidad:** que comprende medidas dirigidas a la reconstitución de la dimensión comunitaria y al mejoramiento de conjunto de las condiciones sociales, vivienda y de los servicios (Graham & Bennet citados por Selmini, 2009: 50).

Mariana Jaramillo (2013) menciona que en la prevención comunitaria del delito se requiere una articulación cercana entre actores gubernamentales y sociales de un espacio territorial definido, entendiendo que esto permitirá generar procesos asociativos fundados en la confianza y perspectivas comunes sobre cómo se entiende un problema delictivo, abriendo la posibilidad para formular propuestas afines para resolverlo y generando así compromiso para llevarlas a cabo. Los tres modelos anteriores tienen como objetivo prevenir el delito. Todos demandan la concurrencia entre múltiples actores y conjugan diversos enfoques.

Una política pública de seguridad ciudadana que pretenda prevenir integralmente el delito, buscando resultados inmediatos, en el mediano y el largo plazo, e interviniendo sobre el mayor número de factores de riesgo, está obligada a utilizar estos enfoques de manera conjunta, en la medida de sus posibilidades.

2.3. El modelo policiaco de proximidad o comunitario.

El Estado tiene que intervenir en los asuntos relacionados con la prevención y la sanción de la delincuencia. La razón fundamental de su existencia es garantizar la seguridad de sus habitantes, aún haciendo uso del monopolio legítimo de la violencia física. Sin embargo, en el enfoque de la seguridad ciudadana, el uso de la fuerza tiene que ser el último recurso en la preservación de los derechos humanos de la población.

El principal brazo de acción del Estado y su gobierno para desempeñar sus tareas de seguridad pública es la policía. Una estructura que además de estar especializada en el uso de la fuerza, es el primer contacto que tiene el ciudadano con el aparato judicial del Estado (Pérez, 2004). Es fundamental por esa razón contar con una policía eficiente, entrenada de forma adecuada, que comprenda la trascendencia de su trabajo y que se entienda así misma como parte de la comunidad.

No obstante, en México mucho se discute sobre la debilidad institucional de los cuerpos policiales y su accionar reactivo, más cercano al comportamiento

militar en detrimento de la proactividad y el contacto con la población, y en consecuencia, incompatible con la seguridad ciudadana. La debilidad institucional son los motivos financieros, políticos, tecnológicos, organizacionales, éticos, entre otros, por los cuales los cuerpos policiales no cumplen eficazmente con su labor asignada.

Dicha debilidad suele asociarse generalmente con el desempeño de las policías estatales y municipales. A continuación se describe un breve panorama al respecto, para justificar el planteamiento sobre la necesidad de reestructurar la acción policial como requisito para la seguridad ciudadana en México.

En 2010 se reportó que sólo 12 de los 31 estados contaron con cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no dispusieron con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí lo tuvieron, contaron con menos de 100 elementos (Gamboa, 2010).

Los municipios, a efecto de mejorar el desempeño de la función de seguridad pública que les está encomendada, reciben recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN).²⁶

Recursos otorgados independientemente de los que reciben a través de las entidades federativas y los que puedan recaudar por concepto de la renta inmobiliaria y de la prestación de los servicios públicos.

La asignación de dichos recursos tiene como objetivo fortalecer las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de

²⁶ Este fondo se distribuye bajo los siguientes criterios: número de habitantes de los estados y del Distrito Federal, el índice delictivo, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública y los proyectos nacionales convenidos en proceso. A cada uno de estos criterios se le asigna una ponderación y se creó una fórmula de distribución que los toma en cuenta.

sus integrantes, la inversión en infraestructura y la dotación del equipo adecuado para el desarrollo de sus funciones. De acuerdo con el Ex presidente Felipe Calderón, los recursos destinados a la seguridad pública en los municipios ascendieron a 13, 918 millones de pesos en el año 2010 (Calderón citado por Gamboa, 2010).

Aunque a decir de Eruviel Ávila Villegas, entonces presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), durante ese mismo año, la Secretaría de Seguridad Pública federal ejerció un presupuesto de 32 mil millones de pesos, mientras que todos los municipios del país, en conjunto, apenas y ejercieron 4 mil millones de pesos, es decir, la octava parte de esos recursos, cuando los municipios son la instancia de gobierno más cercana a la gente.

El ahora gobernador del Estado de México mencionó: “cómo vamos a enfrentar, cómo vamos a tener corporaciones impecables como merece la población si no tenemos los recursos y si no hay la proporción y la equidad en la asignación de los recursos” (López, 2010).

A pesar de la entrega de estos recursos, el delito ha mantenido un crecimiento sostenido en México por lo menos desde hace diez años. Por otro lado, el nivel educativo de los policías municipales no corresponde a las funciones que desarrolla ni cumple con los estándares mínimos de profesionalización de la función policial: 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que 68.3% sólo cuentan con educación básica.

En términos laborales, aproximadamente 61% de los policías municipales perciben un salario mensual inferior a 4 mil pesos. Cantidad insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable. Si existe un trabajo poco remunerado en México, de acuerdo con el riesgo que supone y el estigma social sumamente negativo que implica, es de policía. Esto ha provocado que la actividad policial se abandone casi de inmediato en cuanto se presenta una opción laboral más atractiva.

Con todo, la fragilidad institucional no es exclusiva de la policía preventiva municipal. De acuerdo con la organización *Causa en Común*, que aplicó una encuesta a nivel nacional a policías estatales de 19 entidades del país durante el 2012 y parte del 2013, sólo 66% de los entrevistados cuenta con un chaleco antibalas y 58% con equipo de radiocomunicación. Tres de cada cinco policías refieren que el equipamiento con el que cuenta se encuentra en buenas condiciones y sólo uno de cada cinco dice que está en excelentes condiciones.

Sobre la capacitación; tres de cada 10 policías encuestados se sienten poco capacitados para llevar a cabo las responsabilidades encomendadas, pues tres de cada 10 no asistieron a ningún curso un año antes de la encuesta. Cuestionados sobre los cursos que deben recibir para el mejoramiento de su desempeño laboral, 15.4% dijo que el uso y detección de armas y explosivos, mientras 13.5% respondió que capacitación sobre técnicas policiales. La referida encuesta menciona que sólo 16.7% de los policías entrevistados asistió al curso de actualización policial y 14.9% asistió al curso de policía estatal acreditable. Un nota periodística al respecto mencionó lo siguiente:

La capacitación es uno de los pilares más importantes del Sistema de Desarrollo Policial. No obstante, de acuerdo con el informe de verificación y validación de los programas de capacitación, instrucción o formación de las Instituciones de Seguridad Pública, para el 2011 algunas entidades aún no cumplen con los lineamientos para verificar y validar los programas de capacitación, instrucción o formación de las Instituciones de Seguridad Pública (Macías, 2013).

Sobre las prestaciones y ascensos. Sólo tres de cada 10 dijeron contar con un crédito de vivienda y cuatro de cada 10 respondieron contar con un fondo de retiro. Además, uno de cada tres policías entrevistados gana menos de 6,000 pesos mensuales por su labor en seguridad.

Aunado a lo anterior, en los últimos años las policías en México han seguido dos líneas de política pública tendientes a la militarización, como

respuesta al incremento de la delincuencia organizada, especialmente aquella dedicada al narcotráfico.

Para Juan Salgado (2010), la primera línea comenzó a implementarse durante el gobierno de Felipe Calderón y se trata de la participación del Ejército y la armada en operativos conjuntos con las policías federales para combatir frontalmente a la delincuencia, acciones que persisten aún en la administración de Enrique Peña Nieto, por ejemplo, en entidades federativas como Michoacán, Guerrero, Tamaulipas y el Estado de México.

La otra línea de política es menos visible, pero con mayor efecto en el largo plazo. Consiste en la creciente participación de elementos militares como mandos medios y superiores en instituciones policiales municipales, estatales y federales. Esta última línea de política ha tenido un efecto contundente en la generación de programas de formación policial diseñados bajo una visión castrense, en el diseño e instrumentación de políticas dirigidas a “eliminar enemigos”, dejando de lado la prevención del delito y la convivencia ciudadana a través del restablecimiento del tejido social.

De acuerdo con el mismo autor, las políticas de militarización de la policía generan al menos tres impactos negativos.

1. En primer lugar violentan la relación cívico-militar en tiempos de paz. Al no tener una temporalidad clara, ni una estrategia de “salida” del Ejército y la armada, no hay incentivos ni calendarios claros para reformar y democratizar a las fuerzas policiales en el país.
2. Un segundo efecto es que generan un entorno de mayor opacidad y menores oportunidades para una efectiva rendición de cuentas, ya que los elementos militares son aún menos proclives a rendir cuentas de sus acciones que los elementos policiales.
3. Finalmente la falta de formación del ejército y la armada para tratar problemas de seguridad ciudadana han generado recurrentes

violaciones a los derechos humanos, documentadas por instituciones nacionales y extranjeras (Salgado, 2012: 10-11).

Un ejemplo del último punto fue que el 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia contra el Estado mexicano en el caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”. Este hecho fue llevado ante la Corte por la presunta desaparición de Rosendo Radilla Pacheco por parte del ejército en el estado de Guerrero en 1974, en el marco de la denominada “guerra sucia”.²⁷

La sentencia de la Corte Interamericana encuentra culpable al Estado mexicano, señalando que no debe recurrirse a la justicia militar para juzgar violaciones a los derechos humanos y que los elementos del ejército que incurran en esas violaciones deben llevar sus procesos ante juzgados civiles (CMDPDH, 2014).

La seguridad ciudadana es una práctica que requiere la democratización de los sistemas de seguridad –es decir, abiertos a la rendición de cuentas en un sentido amplio, que colaboren con organizaciones no formales, con ciudadanos y que permitan la selección democrática (procedimental) de sus mandos operativos de forma interna- por esta razón, es necesario un modelo policial que trabaje en estrecha relación con los ciudadanos, con una visión preventiva y que responda al aumento de la delincuencia, al sentimiento de inseguridad, la escasez de recursos de todo tipo, y sobre todo, a la percepción generalizada sobre la ineficiencia de las instituciones de seguridad.

Un esquema enmarcado al mismo tiempo en los procesos de democratización del régimen político y de la seguridad ciudadana. Con estos

²⁷ Con el nombre de guerra sucia se conoce en México a un conjunto de medidas de represión militar y política encaminadas a disolver a los movimientos de oposición política y armada contra el Estado mexicano, y que abarcó del final de los años 60 hasta el término de los años 70. Apenas en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, el gobierno federal reconoce la violación de los derechos humanos de las personas por parte de las instituciones de seguridad pública: “otra de las consecuencias de la inseguridad y la violencia ha sido el aumento de las violaciones a los derechos humanos, que se cometen, en muchas ocasiones, por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad” (PND, 2012).

requisitos cumple la denominada policía comunitaria (según la etimología anglosajona) o de proximidad (término utilizado en Europa), esquema que surge en los años 70 en Estados Unidos y se expande a Canadá y Europa. El primer país en América Latina en adoptar el modelo fue Brasil durante los años 90.

La policía comunitaria descansa sobre un principio que Sir Robert Peel mencionara en el siglo XIX: la tradición histórica de que la policía es el público y el público es la policía (Káram, 2012). Lo anterior significa que la policía no debería de ser vista como un cuerpo extraño impuesto a la población, sino como derivaciones del ordenamiento legal en beneficio de la seguridad común de la población, es decir, convertir a la policía en parte de la comunidad.

La policía de proximidad plantea la sustitución de los modelos de patrullaje y reacción contra el delincuente, por una gestión en donde los agentes policiales trabajen en conjunto con los ciudadanos. De acuerdo con Marc Ungar, la policía proximidad se caracteriza por los siguientes elementos:

1. Descentralización geográfica del despliegue operativo.
2. Formación y educación continua.
3. Autonomía de mandos medios.
4. Consulta con la ciudadanía.
5. Inserción de la ciudadanía en labores concretas de prevención.
6. Reformas judiciales.
7. Acceso a la información.
8. Prevención social del delito.
9. Orientación a resolver problemas (proactividad) (Ungar citado por Salgado, 2010: 13).

Para José María Rico, por otro lado, el modelo de policía de proximidad busca cumplir con las siguientes encomiendas específicas:

1. Identificar los problemas de la comunidad en materia de orden público y criminalidad y propiciar soluciones recurriendo a resolver problemas.

2. Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad, así como el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial y del sistema penal.
4. Favorecer la participación activa de la comunidad en la “producción” de seguridad.
5. Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia seguridad.
6. Valorizar al personal de policial.
7. Mejorar los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial.
8. Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas (Rico, 2005: 21).

Además de suponer una relación más estrecha entre policías y ciudadanos, dicho esquema implica una reforma a profundidad en los procesos en la toma de decisiones en las instituciones policiales: “requieren que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía, de tal manera que los mandos medios y superiores sólo desempeñan un papel de gestores para llevar a cabo esas decisiones institucionalmente” (Salgado, 2006: 14).

Lo anterior es uno de los elementos más innovadores del modelo de proximidad, sin embargo, también es uno de los más complicados de instrumentar, pues implica que los mandos medios deleguen su papel de tomadores de decisiones a los mandos operativos y a la ciudadanía. Ello obligaría a invertir la pirámide jerárquica de las policías para que las decisiones que se tomen correspondan a cabalidad con las necesidades de los ciudadanos.

En el plano internacional sólo en países desarrollados como en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Reino Unido, el trabajo cotidiano de la policía es acorde a las necesidades de la población, y únicamente en Japón y Singapur los mandos operativos de la policía y la ciudadanía toman decisiones (Salgado, 2012).

En México, a nivel municipal, parece factible adoptar dicho modelo, ya que las policías preventivas municipales son las más próximas al ciudadano y son burocráticamente menos complejas. Finalmente, desarrollar un modelo policial de proximidad requiere de voluntad política, en este caso, de los presidentes municipales. Se trata de entender los beneficios políticos y las mejoras para la sociedad que esto implicaría.

Al respecto, Hugo Acero (2005) afirma que uno de los elementos de éxito de la reforma policial de Bogotá en Colombia, fue el compromiso del más alto nivel de gobierno (el alcalde o jefe de gobierno en el ámbito local) con la transformación de la policía.

Para ir cerrando con el aspecto policial, en su texto *La nueva línea azul* de 1986, Skolnick y Bayley acuñaron el término “reciprocidad-policía-comunidad”, para hablar sobre el funcionamiento de la policía de proximidad en aspectos prácticos, de actitud y organizacionales.

Sobre estos autores, y en concreto, sobre dichos cambios de concepción, Juan Salgado (2010) menciona que en términos prácticos la reciprocidad significa que la policía debe involucrar a la comunidad en el cumplimiento de su misión.

La reciprocidad tiene lugar cuando se conjuntan la perspectiva policial y ciudadana para enfrentar el fenómeno delictivo y los problemas que más preocupan a la comunidad. En cuestiones de actitud, la reciprocidad también significa que los agentes de policía deben tener un genuino convencimiento de que la ciudadanía desempeña un papel central en la prevención del delito.

Para lograr esto se necesitan dos acciones paralelas: 1) se debe formar a los agentes para que desarrollen esta sensibilidad y 2) se deben establecer las políticas de comunicación adecuadas para que la ciudadanía pueda identificar este cambio de actitud. En el ámbito organizacional la “reciprocidad-policía-comunidad” implica que tanto policías como ciudadanos coparticipen en el diseño de políticas de prevención del delito.

En contraste con la visión tradicional de la función policial, el modelo de policía de proximidad implica que organizativamente la policía pueda aprender de la comunidad, al tiempo que le rinde cuentas.

Otros modelos policiales semejantes son el proactivo y el garantista:

Modelo de intervención proactivo:

1. Actúa desde antes de que se consuma el delito.
2. Le interesa la etiología (estudio de los orígenes) del fenómeno criminal.
3. Interviene en la detección de posibles delitos.
4. Se concibe a la delincuencia como un problema social, no individual ni aislado.
5. Su propósito se finca en la disuasión del potencial criminal.
6. Su función es preventiva (Gamboa, 2010: 42).

Modelo de intervención garantista:

1. Actúa como salvaguarda de los bienes jurídicos del gobernado.
2. Le interesa no sólo la etiología criminal, sino que es coadyuvante en la solución del problema.
3. Interviene investigando y detectando comportamientos criminales.
4. El uso de la fuerza es la última alternativa y no desproporcionada.
5. Su propósito reside en conferir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente.
6. En su función participa la sociedad y es preventiva y garantizadora (Gamboa, 2010: 42).

Tipologías de los modelos de prevención del delito.			
	SOCIAL	COMUNITARIA	SITUACIONAL
Primaria	Educación y socialización. Conciencia pública. Campaña de Propaganda masiva.	Policía comunitaria. Organización de vecinos.	Focalización en puntos críticos. Vigilancia (a gente sospechosa). Reducción de oportunidades. Diseño medioambiental. Disuasión general.
Secundaria	Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados. Regeneración comunitaria. Consolidación de la comunidad.	Policía comunitaria. Organización de vecinos.	Focalización en puntos críticos. Diseño de medidas en grupos de alto riesgo. Predicción de riesgo y valoración. Disuasión.
Terciaria	Rehabilitación. Respuesta frente al comportamiento criminal. Reparación de consecuencias.	Policía comunitaria. Mediación comunitaria de conflictos.	Disuasión individual. Valoración de la “peligrosidad” y el “riesgo”.

CUADRO 10. Fuente: DAMMERT, L., (2005) Asociación gobierno local-comunidad en la prevención del delito. Chile: FLACSO, p. 57

2.4 La participación ciudadana para la prevención.

Resta ver por qué la participación ciudadana es necesaria dentro del enfoque de la seguridad ciudadana. Giovanni Sartori (2007) define la participación como tomar parte en persona, un tomar parte activo que es verdaderamente mío, decidido y buscado libremente por mí.

La definición del politólogo italiano remite a la idea de convicción. Por otro lado, Merino menciona que la participación es un acto colectivo, compartido y nunca individual. En ese tenor, Cohen y Franco (2005) mencionan que participar es

actuar intencionalmente persiguiendo objetivos y utilizando medios, lo que supone una estrategia de organización, recursos y alguna concepción respecto a las acciones necesarias para transformar dichos insumos en resultados que tiendan a la consecución de los objetivos propuestos.

Para Nuria Cunill, por su parte, la participación ciudadana se refiere a: “la intervención de los particulares en tanto portadores de determinados intereses sociales” (Cunill citada por Cohen & Franco, 2005: 83).

En el caso de México son ciudadanos de la República, de acuerdo con el artículo 34 de la CPEUM, las personas que teniendo la nacionalidad mexicana, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Los ciudadanos son iguales entre ellos, no se puede distinguir entre ciudadanos de primera o de segunda clase. En un territorio concreto, sometidos a las mismas leyes, todos son iguales.

La participación se identifica con la democracia, por ser una forma de gobierno caracterizada generalmente por aceptar el consenso de los ciudadanos, expresado en un sistema de libertades y en el derecho efectivo a la participación, en la adopción de las decisiones políticas según las reglas de la mayoría, al menos, desde la vertiente electoral. En la democracia, los partidos políticos serían los canales mínimos a través de los cuales los ciudadanos pueden tener voz en la elección de los titulares de los puestos gubernamentales y en las iniciativas políticas que los afectan.

En esta lógica, las democracias descansan sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. En cuanto más grande sea dicha participación, así como la existencia de vías institucionales para su ejercicio, en los procesos políticos y sociales, un régimen se tornará más democrático pues tendrá mayor probabilidad de recoger demandas ciudadanas diversas, a partir de la interacción entre autoridades y gobernados, trascendiendo procesos electorales y reconociendo la pluralidad política. Se puede decir que no existe democracia sin participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.

En este orden de ideas, Alicia Ziccardi (2008) entiende por participación ciudadana la inclusión de los ciudadanos en los procesos decisorios incorporando intereses particulares -no individuales- y que para esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político.

Cuando se habla de participación ciudadana el tema suele relacionarse con mecanismos de democracia representativa y directa, como el voto, el plebiscito y el referéndum.²⁸

No obstante, la participación ciudadana también puede concebirse como: “una práctica constante y permanente que busca tres objetivos: 1) la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; 2) la transformación del orden social y político, y 3) la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos en general” (Canto, 2007: 145). Es posible diferenciar tres dimensiones sobre la participación ciudadana en función de su alcance nacional, regional y local:

1. **La macroparticipación:** vinculada con el ámbito nacional, que invoca como valor fundamental el interés general y tiene que ver con las decisiones que involucran a la sociedad en su conjunto.
2. **La mesoparticipación:** que se expresa en el ámbito sectorial o regional y se ajusta a las decisiones adoptadas en el nivel macro.
3. **La microparticipación:** se refiere a los grupos comunitarios y tiene una lógica propia que requiere su consideración específica (Cohen & Franco, 2005: 84).

Poniendo especial énfasis en las políticas públicas, en tanto son los cursos de acción de nuestro interés, la participación ciudadana se pueden presentar en

²⁸ Cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad, se recurre al referéndum. Por su parte, el plebiscito propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas (sí o no) (Merino, 1995). Ambos mecanismos funcionan más allá de los periodos electorales.

diferentes niveles dentro del diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación:

1. **Información:** el ciudadano tiene conocimiento de actividades realizadas por el sector gubernamental tales como programas, proyectos, planes, normatividad. La información funge como una condición básica para la participación.
2. **Consulta:** al haber proporcionado información a la ciudadanía, el gobierno aplica instrumentos como entrevistas y visitas para conocer las propuestas y opinión de los ciudadanos sobre cuestiones relacionadas con la agenda pública.
3. **Decisión:** transita de la consulta que busca que el ciudadano emita una opinión, hacia la obligatoriedad de la consulta, ejemplos de este nivel, son el plebiscito, el referéndum y recientemente el presupuesto participativo.
4. **Delegación:** el gobierno delega a ciertas organizaciones ciudadanas la puesta en marcha de acciones que den solución a problemas públicos.
5. **Asociación:** es la organización de los ciudadanos para con ello potenciar una relación con el gobierno, con el objetivo de realizar programas o proyectos en común. Cada uno se involucra desde un ámbito y competencia de responsabilidad.
6. **Control:** de las acciones del gobierno por parte de las organizaciones ciudadanas, este nivel se relaciona con la evaluación y las diferentes formas de escrutinio sobre el sector público (Canto, 2007: 45).

Se han propuesto diversas tipologías e instrumentos para definir y ejercer la participación ciudadana de forma concreta. Puntualmente, Alicia Ziccardi (2008) menciona que existe la “participación ciudadana institucionalizada” que se canaliza a través de alguna instancia que el gobierno propone, siendo instrumentos normativos y legales ya establecidos. Por otro lado, la “participación autónoma” consiste en la participación de la ciudadanía a través de algún tipo de asociación

civil, por lo tanto no es organizada por las instituciones gubernamentales, sino por la propia sociedad.

También se encuentra la participación “clientelista”, que se refiere a la comunicación entre los gobernantes y los individuos para acordar un intercambio de bienes o favores (votos). Finalmente esta la participación “incluyente o equitativa”, en donde se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia partidaria, religiosa o de clase social.

También para Alicia Ziccardi (2008), un gobierno democrático es aquel que permite o cuando menos reconoce las formas de participación ciudadana institucionalizada, en el control sobre el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente asignadas, como en la atención y satisfacción de demandas ciudadanas, cuando menos de los servicios elementales.

Otros mecanismos de participación ciudadana formulados en el ámbito de las políticas públicas son los de “consulta”, que se refiere a grupos o consejos, los “deliberativos” que pueden ser foros temáticos, grupos de estudio, conferencias de consenso, y los de democracia directa que son los referéndum, asambleas y el plebiscito (Díaz, 2011). Las ventajas que proporciona la participación ciudadana para el diseño de políticas públicas son las siguientes:

1. Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
2. Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
3. Genera aprendizajes sociales e innovación.
4. Fortalece las instituciones locales.
5. Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
6. Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
7. Genera formación de capital social.
8. Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.

9. Contribuye a la formación y el fortalecimiento de identidad local o regional (Canto, 2007: 143).²⁹

Para que esta participación sea posible, además de garantizar condiciones previas de información, comunicación, difusión visual, infraestructura y recursos humanos, capacitación del personal gubernamental, definición de prioridades y compromisos políticos públicos, es necesaria la construcción de ciudadanía. La ciudadanía es un estatus, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad. La ciudadanía se expresa mediante la participación en lo público, entendido como todo espacio que no se puede privatizar, compartido y de utilidad para todos los miembros de la comunidad política, normado por los derechos ciudadanos.

En su dimensión sociocultural el espacio público es: “un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria” (Borja, 1998: 3).

Desde una perspectiva similar, Aguilar Villanueva define al espacio público como: “el campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones hacen política y políticas, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción alguna para todos los individuos de la asociación política” (Aguilar, 1992: 28).

Para Jordi Borja construir ciudadanía es el ejercicio de toma de decisiones de la vida colectiva y debe de ser “...entendida como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.” (Borja, 2008: 2). En este sentido, Borja retoma el concepto sociológico de ciudadanía

²⁹ En la misma obra, Manuel Canto también menciona algunas de las contradicciones de la participación ciudadana, las cuales se manifiestan por las relaciones de poder que en su ejercicio se presentan: 1) propicia la formación de elites participativas que sesgan la participación; 2) genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestar sus demandas; 3) se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de las elites locales; 4) sesga las preferencias del universo de usuarios hacia los participantes; 5) propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada; 7) limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas y 8) disminuye la confianza hacia las instituciones representativas. Dichos aspectos deben de ser considerados en la construcción de los diversos mecanismos de participación ciudadana, para asegurar un funcionamiento con apego al beneficio común.

formulado por Marshall, quien mencionó que la ciudadanía es un *status* de pertenencia de un individuo a una comunidad y de obligaciones en función de los mencionados tipos de derechos.

De acuerdo con Sara Gordon (2001), los derechos civiles abarcan todos aquellos que son necesarios para la libertad individual, como la libertad personal, de palabra, pensamiento, propiedad y de la posibilidad de suscribir contratos y el derecho a la justicia. Los derechos políticos involucran el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo político dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Finalmente, los derechos sociales suponen el acceso a la vida civilizada con base en los estándares económicos y sociales prevalecientes en la sociedad

La participación es el primer elemento en la integración de la representación en la democracia, pero una vez conformados los órganos de gobierno, también se convierte en el instrumento para que los ciudadanos se hagan presentes en la toma de decisiones del gobierno y en su propia calidad de vida.

La seguridad ciudadana requiere de la participación de los ciudadanos por varios motivos: porque se parte del hecho de que la delincuencia es un problema multicausal y, ante la insuficiencia del gobierno, es necesaria la participación de múltiples actores para combatirlo en diversos frentes; porque la participación ciudadana permite a las autoridades identificar con mayor precisión las problemáticas de la sociedad y así elaborar políticas públicas mayormente focalizadas y acordes a las necesidades de las personas y; porque la participación ciudadana posibilita la construcción de relaciones de confianza entre el gobierno y la sociedad y entre individuos, descentralizadas y horizontales, para actuar con mayor compromiso y prontitud en la búsqueda del derecho colectivo que es la seguridad.

Como menciona Mauricio Merino: “se invoca la participación de los ciudadanos para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción

compartida”. Esto no es distinto en la búsqueda de la seguridad mediante su coproducción, pues implica, en concordancia con el pensamiento de Merino, circunstancias definidas y un conjunto de voluntades humanas.

La participación de los ciudadanos, sin embargo, no puede darse en todos los rubros que conforman el sistema de seguridad. La construcción y administración de cárceles, el nombramiento de jueces, la investigación del delito y la impartición de justicia, e incluso la portación de armas, son instancias que el corresponden realizar al Estado como autoridad especializada (Herrera, 2002).

La participación ciudadana es necesaria en el ámbito de la prevención del delito, en tanto que es un fenómeno que se gesta en la sociedad y es ahí en donde los ciudadanos pueden intervenir con acciones propias y en comunidad, así como en coordinación con las autoridades, para inhibir las posibilidades de acción de los delincuentes.

La participación de los ciudadanos en la seguridad ciudadana es deseable 1) para intervenir sobre las oportunidades delictivas, mejorando su entorno físico o realizando acciones de autoprotección (prevención situacional); 2) socializando valores familiares, culturales y participando en políticas sociales como beneficiarios, gestores o promotores (prevención social); 3) involucrándose en comités de participación ciudadana para la prevención del delito, en donde se reciban y procesen las demandas de la comunidad y se organicen demás actividades en favor de la prevención del delito, como la apropiación de espacios urbanos a partir de la convivencia comunitaria (prevención comunitaria); y finalmente, 4) cuando se involucran en las tareas de la policía brindando información o evaluando el desempeño de los elementos policiales.

Específicamente, en México existe un marco legal que regula la participación ciudadana en materia de seguridad. A pesar de que la CPEUM en su artículo 21 no especifica que la participación de la comunidad sea un eje rector en la prevención del delito, sí establece los elementos legales mínimos para

implementar políticas de seguridad ciudadana. El mencionado artículo 21 de la CPEUM establece que:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el sistema nacional de seguridad pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

d) Se determinara la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.³⁰

Por su parte, la LGSNSP indica en su artículo sexto que las Instituciones de seguridad pública deben fomentar la participación ciudadana. Casi todas las leyes estatales de seguridad pública tienen un marco jurídico mínimo para la creación de Consejos o Comités de Participación Ciudadana en Seguridad.³¹ El artículo 131 de la LGSNSP señala que la participación de la comunidad se dará a través de las siguientes acciones:

1. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
2. Opinar sobre políticas en materia de seguridad pública.
3. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función.
4. Realizar labores de seguimiento.
5. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los integrantes de las instituciones.
6. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades.
7. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o que pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

³⁰ Las cursivas son mías.

³¹ En todo el país son 18 las entidades federativas que cuentan con un Consejo Estatal de Participación Ciudadana, regulado por la Ley Estatal de Seguridad.

Los objetivos de los consejos de participación, de acuerdo con el CNPDPC (SESNSP, 2014), son los siguientes:

1. Transmitir la visión de la seguridad ciudadana, la prevención y la importancia de la participación de la sociedad a los Consejos de Participación Ciudadana.
2. Mejorar la reglamentación y funcionamiento de las instancias de participación en seguridad.
3. Formar comisiones de trabajo para atender la problemática local de seguridad y formular recomendaciones a la autoridad.
4. Participar en coordinación con las autoridades en el diagnóstico e implementación de programas locales de prevención, planes municipales de seguridad ciudadana.
5. Coordinarse con los observatorios locales para el análisis, seguimiento y evaluación de incidencia delictiva.

Algunas comisiones de trabajo que puede conformar un consejo de participación ciudadana para su correcto funcionamiento son de: seguridad ciudadana y prevención social; función policial (modelo comunitario); educación; planeación urbana (vivienda y transporte); prevención de la violencia intrafamiliar; género, derechos humanos y garantías constitucionales; migración y asuntos indígenas, éstas últimas donde sea aplicable.

El CNPDPC emite una serie de recomendaciones de política para que los consejos de participación en materia de seguridad funcionen adecuadamente. Enfatizando en su carácter municipal, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Ámbito jurídico	Ámbito social	Ámbito de la comunicación
Proponer la armonización normativa en las Leyes Estatales de seguridad pública en cuanto a la pluralidad del consejo.	Asegurar que en el consejo tenga representación de sectores diversos (profesionistas, académicos, vecinos, medios, etc.) y que, puesto	Generar capacidades para la elaboración de estudios, diagnósticos y encuestas sobre los temas tratados en comisiones de

<p>Propiciar que los integrantes del consejo de participación estatal y los comités municipales sean nombrados por las comisiones de seguridad pública del Congreso del Estado y el cabildo en los municipios, con un término de cuatro años, para lograr un mayor contrapeso.</p> <p>Preservar el carácter del consejo como instancia auxiliar de la autoridad, honorífica y con decisiones no vinculantes, pero dar mayor significado a sus recomendaciones y dotarle de una operatividad mínima.</p> <p>Impulsar la publicación de reglamentos en los periódicos oficiales del Estado y los Bandos Municipales.</p>	<p>que tienen una función consultiva y no vinculante, los ciudadanos siempre sean mayoría respecto a los representantes de las instituciones de seguridad.</p> <p>Garantizar que estos organismos colaboren efectivamente en el diseño y ejecución de programas de prevención, políticas de seguridad ciudadana y convivencia.</p> <p>Propiciar que las Instituciones de seguridad, hagan copartícipe al consejo en sus políticas públicas, acciones y proyectos.</p> <p>Hacer copartícipe a los consejos en programas de prevención social, relacionados con la participación de los jóvenes (educación para la paz, cultura urbana, centros de Internet, música, deportes).</p> <p>Participación de los consejos en actividades locales de prevención situacional (rescate de espacios públicos, readaptación de capacidades instaladas, búsqueda de financiamiento de entidades privadas). Definición de intervenciones sociales útiles al contexto de la comunidad.</p>	<p>trabajo.</p> <p>Crear grupos focales de deliberación pública que permitan la participación de cualquier ciudadano interesado en los asuntos públicos.</p> <p>Difundir experiencias exitosas en prevención social en las que participe el consejo.</p> <p>Propiciar que el consejo emita recomendaciones públicas a la autoridad y publicite sus logros.</p> <p>Fomentar un compromiso explícito de la autoridad local al más alto nivel para coordinar los servicios públicos en torno a un plan de prevención social, con objetivos, metas y acciones claras.</p> <p>Establecer sistemas de información a través de sitios web y nuevas tecnologías (foros, redes sociales, multimedia).</p> <p>Emitir informes anuales de actividades.</p>
--	---	---

CUADRO 11. Fuente: elaboración propia con información del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (SESNSP, 2014).

En conclusión, la participación ciudadana es importante no sólo porque el ciudadano tiene el derecho de ser tomado en cuenta en las políticas que lo afectan y benefician dentro de un régimen democrático. También lo es porque su papel puede ser crucial para el correcto diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas para la prevención de delito. Los ciudadanos pueden convertirse

en un aliado estratégico, en tanto que pueden prevenir el delito mediante su acción individual y/o colectiva, o permitir que se arraigue en su entorno físico y social.

1.5. Líneas de política pública de la seguridad ciudadana.

Como un enfoque de política pública, la seguridad ciudadana cuenta con características metodológicas definidas que pueden ser adaptadas a los diferentes recursos y niveles delictivos en los diversos países. De acuerdo con Sagant y Demers (2007), las políticas de seguridad ciudadana son territorializadas por articular varios espacios de intervención nacional, regional o local. Dentro del ámbito local involucran a los barrios, municipios, aglomeraciones, manzanas y otras formas de comunidad urbana.

La seguridad ciudadana también, como se ha insistido, supone la colaboración entre diversos actores sociales, gubernamentales, organismos comunitarios, servicios públicos y privados. Otra característica importante es que la seguridad ciudadana supone una acción transversal. La transversalidad hace referencia a la acción desde múltiples frentes para enfrentar al fenómeno delictivo. Estas tres condiciones pueden identificarse como un tipo de agenda de gobierno integral en el plano local.³²

Juan Salgado Ibarra (2010), académico del CIDE y especialista en temas de seguridad ciudadana, agrupa las principales líneas de políticas públicas que comprende dicho enfoque en distintos ejes temáticos. A continuación se puntualizan:

1. De convivencia para la prevención.

³² La agenda de gobierno integral es proactiva, diversificada y compleja. Las acciones que toma para resolver una problemática concreta se complementan con otro tipo de políticas, construyendo así programas sociales multidimensionales. Se caracteriza por acercar al gobierno con su población. La agenda integral tiene un amplio espectro de acción, concentrándose en; 1) desarrollo integral (urbano y regional); 2) competitividad económica, urbana y ambiental; 3) bienestar social (pobreza y marginación); 4) medio ambiente; 5) desarrollo humano; 6) educación y salud; 7) vivienda; 8) seguridad pública integral (seguridad ciudadana). Los actores que la construyen son los gubernamentales, redes amplias de actores sociales, intergubernamentales y en ocasiones, internacionales. Mezcla recursos federales, estatales, de fuentes público-privadas, cofinanciamiento, crediticias y de emisión de deuda (Cabrero, 2003: 35).

Consisten en la recuperación de espacios públicos mediante la construcción de entornos seguros de convivencia familiar. Se valen de mecanismos electrónicos de vigilancia, incremento en la cobertura de seguridad en espacios escolares y del patrullaje con mayor incidencia delictiva o de violencia de cualquier orden.

Tienen una contribución en la construcción de una ciudadanía informada para la prevención de adicciones, mediante la generación y consolidación de programas enfocados en la intervención temprana, la rehabilitación de jóvenes y la prevención dirigida a menores en riesgo. Estos esquemas de convivencia implican la combinación de estrategias de prevención situacional, comunitaria y de prevención social del delito.

2. De mejora de equipo e infraestructura.

Procuran la eficacia en la prestación del servicio de seguridad y protección ciudadana por medio del incremento y renovación de tecnología y equipo de protección. Las innovaciones tecnológicas deben ir acompañadas de estrategias para su uso inteligente, como los atlas de riesgo y diagnósticos que permitan concentrar recursos policiales y no policiales en áreas de intervención que tengan incidencia contundente en la prevención y disminución de la actividad delictiva.

3. De profesionalización, certificación y dignificación de los cuerpos policiales.

Desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de la instrumentación de sistemas transparentes y confiables de reclutamiento, formación y evaluación integral, además de establecer incentivos para la formación profesional. Otro tipo de políticas públicas en este rubro están dirigidas a la consolidación de la institucionalidad y la calidad por medio de la certificación de los procesos de las instituciones estatales y municipales de seguridad.

4. De participación ciudadana

Políticas públicas para fomentar la participación activa de la ciudadanía en la prevención situacional, social y comunitaria del delito y en los procesos de

apropiación de la ciudadanía de aspectos culturales de seguridad y de la cultura de la legalidad. Estas líneas de política pública no son mutuamente excluyentes, interactúan entre sí y su formulación en conjunto depende de la problemática concreta a resolver.

Diferencias entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana.		
Objetivos.	Asegurar el orden público para mantener la estabilidad estatal y la conservación del régimen, así como la integridad física de las personas.	Asegurar la libertad y el ejercicio de los derechos humanos de la población.
Rol del Estado.	Las instituciones estatales son las únicas participantes en las fases de prevención del delito, procuración y administración de justicias, así como de las sanciones penales.	Es coordinador en las tareas de prevención del delito, caracterizadas por ser integrales e incluir a múltiples actores sociales, especialmente a los ciudadanos.
Principios que le dan contenido.	Prevención. Persecución. Investigación. Sanción.	Prevención integral del delito. Intervención local. Derechos humanos.
Modos de acción.	Despliegue de fuerzas policiacas. Despliegue de fueras militares. Endurecimiento del sistema penal.	Prevención social, comunitaria y situacional. Participación ciudadana. Policías comunitarias. Consejos de participación ciudadana.
Marco jurídico.	Constitución Política. Constituciones de los Estados. Reglamentos municipales. Código Penal.	Constitución Política. Constituciones de los Estados. Reglamentos municipales. Acuerdos consensuados entre autoridades y ciudadanía en su conjunto.
Rol del ciudadano	Víctima. Denunciante.	Víctima. Denunciante. Coproductor de seguridad. Principal destinatario de la seguridad.

CUADRO 12. Fuente: elaboración propia. Cabría precisar que ambas perspectivas no son mutuamente excluyentes y que en todo caso, la seguridad ciudadana puede fortalecer el contenido de las políticas de seguridad pública en el ámbito de la prevención del delito.

2.6. La seguridad ciudadana y los gobiernos municipales.

Algunos autores se han pronunciado a favor de que el principal ámbito gubernamental y territorial de implementación de la seguridad ciudadana sea el gobierno municipal. En la literatura desarrollada en Sudamérica es posible identificar varias razones por las cuales se hace hincapié en dicha situación.

La autora Lucía Dammert (2006) identifica tres procesos que posibilitan la relación seguridad ciudadana-gobierno municipal: 1) la ola democratizadora en América Latina generó procesos electorales en el ámbito municipal, alterando la relación de los gobiernos locales con el gobierno central (más horizontal y equitativa); 2) el aumento de la delincuencia y la demanda de políticas para controlarla especialmente en el ámbito local y 3) los dos elementos anteriores provocaron un cambio de enfoque para enfrentar a la delincuencia, transitando de una perspectiva estatal hacia otra antropocéntrica y con énfasis en lo local.

Por su parte, Fernando Carrión identifica tres variables estructurales al respecto: 1) una serie de procesos de reforma estatal en América Latina que han promovido la descentralización de los servicios públicos; 2) la aparición de nuevos marcos jurídicos de seguridad que incluyen la prevención del delito y la participación ciudadana, transformando los órganos tradicionales de seguridad caracterizados por su nivel nacional y 3) la cada vez más intensa presencia de la delincuencia en espacios urbanos, que se ha convertido en la primera demanda de la población hacia los gobiernos locales (Carrión, 2006: 1).

Otras perspectivas se han detenido en observar las cualidades endógenas que los gobiernos municipales tienen para hacerse cargo de la seguridad ciudadana. Lautaro Ojeda, por ejemplo, menciona que en el ámbito local existen determinadas condiciones favorables para que sean los municipios en donde se practique este enfoque de forma efectiva.

Específicamente, el autor menciona lo siguiente:

1. El gobierno local debe de constituirse en el espacio privilegiado para llevar a cabo esfuerzos sistemáticos de elevación de la calidad de vida de las mayorías sociales de una localidad.
2. El municipio, dada su cercanía con la población y sus problemas específicos y la posibilidad que tiene de control-vigilancia directa de los proyectos por parte de la población local, es llamado a asumir aquellas competencias que requieren de la atención cotidiana y urgente del gobierno local.
3. El municipio es el mejor horizonte de factibilidad sociopolítica, económica y técnica al ser el ámbito territorial más apropiado para el desarrollo multisectorial, en tanto privilegia problemas antes que sectores.
4. El municipio proporciona mayores y mejores márgenes de “maniobra social”, respecto a la posibilidad de lograr mejores oportunidades de concertación entre los ámbitos público y privado (Ojeda, 2006: 6).

En el siguiente capítulo desarrollamos esta perspectiva concretamente para el caso mexicano, enfatizando las características de los municipios en nuestro país que los convierten en instituciones políticas que pueden ser estratégicas para combatir a la delincuencia a través de la seguridad ciudadana. Fundamentaremos esta afirmación desde la perspectiva histórica, conceptual y con base en el marco legal que la posibilita.

Capítulo 3.

Los municipios pueden ser “un instrumento para transformarla (la realidad nacional) si somos capaces de romper la inercia que nos llevó a ver los problemas de México con una sola mirada: dese arriba y con soluciones homogéneas a pesar de la enorme complejidad del tejido social.”

Mauricio Merino.

El municipio en México: elementos para implementar la seguridad ciudadana en su ámbito de gobierno y territorial

SUMARIO: 3.1. La revalorización de los municipios dentro del federalismo en México. 3.2. Cuatro aportaciones de los municipios en el devenir político-histórico de México. 3.3. Fundamentos para diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana en el orden de gobierno municipal. 3.3.1. El gobierno de proximidad. 3.3.2. Competencias constitucionales exclusivas. 3.4. La seguridad pública en los gobiernos municipales. 3.4.1. Objetivos de la seguridad pública municipal. 3.4.2. La policía preventiva municipal. 3.4.3. Marco jurídico de la seguridad pública en el municipio. 3.5. Reflexiones finales del capítulo.

Los gobiernos municipales deben de encabezar las iniciativas más importantes en la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana, con la finalidad de prevenir integralmente la delincuencia en México.

Autores como Hugo Acero (2005), José María Rico (2005), Lucía Dammert, (2005), Fernando Carrión (2006) y organizaciones internacionales como la ONU, a través del PNUD (Riveros, 2006), mencionan que los actores prioritarios para desarrollar políticas de seguridad ciudadana tienen que ser los gobiernos municipales por diversos motivos: por la relación estrecha, constante y permanente de las autoridades locales con la comunidad a través, por ejemplo, de la prestación que hacen los municipios de servicios públicos básicos para el mejoramiento de la calidad de vida de su población y por tener un conocimiento focalizado de los problemas públicos que se viven en el territorio local.

En este capítulo desarrollamos un argumento sobre por qué los municipios en México son el espacio de gobierno político y territorial idóneo para diseñar e implementar políticas de seguridad ciudadana. El énfasis está en dos elementos:

1. En la condición de gobierno de proximidad de los municipios.
2. En las competencias exclusivas que los municipios tienen en la prestación de los servicios públicos, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, especialmente en materia de seguridad pública, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM.

Para entender estas dos variables esbozamos un panorama histórico general sobre los gobiernos municipales. En primer lugar se expone el reposicionamiento de los municipios dentro de nuestra estructura federal que inició en 1983 y continuó en 1999 con las reformas al artículo 115 de la CPEUM, como parte de los procesos de descentralización política y administrativa que México ha experimentado en los últimos treinta años.

En segundo lugar, describimos la participación de los gobiernos municipales en el devenir político-histórico de nuestro país. Como instituciones sociopolíticas que han sido estratégicas en la vida política de México, tanto en los procesos de conformación del Estado-nación en el siglo XIX, como en los fenómenos democratizadores que comenzaron a suscitarse durante el siglo XX.

Al final del apartado enunciaremos las cualidades conceptuales y las competencias constitucionales (instrumentos institucionales formales) –que son consecuencia de los procesos anteriores- que hacen de los gobiernos municipales espacios estratégicos en el diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana.

3.1. La revalorización de los municipios dentro del federalismo en México.

Teóricamente el federalismo puede asociarse con formas de gobierno como la democracia y procesos como la descentralización política, administrativa y fiscal. La descentralización se define como: “la redistribución equilibrada de las competencias entre la federación, los estados y los municipios en lo político, económico, social y administrativo. Es un proceso integral para eficientar y mejorar

la política y la administración de un país” (Sánchez, 2005: 103). Es posible distinguir tres variantes de descentralización:

- 1. Política:** proceso que implica que una unidad administrativa del Estado en su nivel central transfiere atribuciones y recursos a una estructura de gobierno local, con plena autonomía. De este modo, los municipios reciben las competencias y los medios, pero también la capacidad de decidir autónomamente la forma de cómo administrar la función o competencia transmitida, de acuerdo con las particularidades de su localidad (Jaramillo, 2013: 42).
- 2. Administrativa:** es la transferencia de competencias para el cumplimiento de tareas públicas a los gobiernos subnacionales. Significa que la administración pública central delega la responsabilidad de la planificación de la gestión de infraestructura y de servicios a las autoridades estatales y municipales (Jaramillo, 2013: 42).
- 3. Fiscal:** es la definición del sistema de potestades y responsabilidades para recaudar impuestos y para ejercer el gasto público entre la federación, los estados y los municipios (Cabrero, 2008).

El federalismo es una forma de ordenar territorialmente el poder político y administrativo del Estado. Este sistema implica: “un pacto o unión entre estados libres y soberanos donde coexisten dos órdenes jurídicos (estatal y federal) y tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal)” (Merino, 2007: 68). Lo anterior significa que el sistema federal es una estructura dual en términos jurídicos, generalmente constituida por un gobierno central denominado nacional o federal y por un número de unidades de gobierno subnacionales llamados usualmente como estados. En el caso mexicano, el ámbito municipal es considerado como gobierno con pleno derecho. En los Estados federales los órdenes de gobierno cuentan con responsabilidades públicas definidas y una interdependencia política recíproca (Guillén, 1999).³³

³³ La interdependencia política recíproca se refiere a que las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. Por lo mismo, las leyes de un estado determinado

Cada una de las partes conserva su capacidad de autorreproducción política y atribuciones que tienen una delimitación territorial. De acuerdo con García del Castillo, el federalismo supone: "...un equilibrio entre los participantes tanto horizontal como verticalmente, entre el ámbito nacional y los espacios subnacionales o locales" (García del Castillo, 2007: 105).

Lo fundamental del federalismo es: "...la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes, caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía" (Guillén, 1999: 20).³⁴

La esencia del federalismo reposa sobre su estructura dual y la autonomía política de sus partes, que les permite decidirse así mismas: "autogobierno más gobierno compartido" de acuerdo con Eleazar (Santín, 2000).³⁵ Conceptualmente el federalismo plantea la no concentración del poder político y sus principios característicos son los siguientes:

- 1. Principios de separación:** una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- 2. Principio de autonomía:** cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, soberano, en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.
- 3. Principio de participación:** las unidades federadas deben de estar representadas y participar en las decisiones federales (Guillén, 1999).

sólo tendrán efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él. De igual forma la federación cuidará de no violar la soberanía de la entidad federativa y los municipios en su interior.

³⁴ La soberanía es la capacidad de los órganos federados para autoreproducirse políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y, especialmente, para conservar una relación de no subordinación respecto del gobierno nacional.

³⁵ El autogobierno hace referencia a la capacidad de autorreproducción política y jurídica de la federación, los estados y los municipios: la conformación autónoma y democrática de sus órganos gubernamentales en sus respectivas jurisdicciones, pero acatando las estipulaciones generales establecidas en una Constitución federal (gobierno compartido).

Sobre los gobiernos municipales -como la institución política de nuestro interés- podemos decir que encuentran puntos de conexión con los ámbitos federal y estatal gracias a las relaciones intergubernamentales. Las relaciones intergubernamentales son canales de comunicación e interacción institucional que establece la federación con los estados asociados y con los municipios, vertical y horizontalmente, en la búsqueda de objetivos en común, como los relacionados con la implementación de políticas de alcance nacional como la social.

El municipio se puede definir como una institución sociopolítica y jurídica que conforma una unidad de gobierno local. A mayor escala representa la base de la organización gubernamental y la división territorial y administrativa de las entidades federativas y, en consecuencia, del Estado en su conjunto.

Por su carácter de gobierno cuenta con pleno derecho, fuerza reglamentaria propia para encausar su régimen interior y competencias constitucionales exclusivas.³⁶ El municipio se conforma por los siguientes elementos:

- 1. Población:** conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- 2. Territorio:** espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- 3. Gobierno:** como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal (Instituto del Desarrollo Municipal, 2000: 13).

³⁶ Líneas más adelante, en este capítulo, se describen los procesos históricos que nos permitieron formular esta definición del gobierno municipal.

Tonatiuh Guillén, menciona que la estructura no concentrada del federalismo es una característica que se extiende a las relaciones entre las entidades asociadas y los gobiernos municipales en su interior, que se sustenta en la prestación de determinados servicios públicos: “la no concentración del poder político permite reivindicar los intereses locales ante las autoridades nacionales o subnacionales, lo cual tiende a reflejarse en una administración de tipo descentralizado” (Guillén, 2009: 48).

Esto abre la posibilidad de que los municipios tengan funciones propias establecidas jurídicamente, así como delegadas o coordinadas. Es así como el federalismo cuenta con la capacidad para desarrollar administrativa y políticamente a los gobiernos municipales y ratificar su naturaleza no concentrada, democrática y ciudadana a partir del concepto de soberanía compartida, que debe entenderse como la conciliación de la existencia separada de los estados miembros y la existencia común de la federación sin que aquéllos amenacen a la cohesión de la unión (Santín, 2000).

En suma: “el federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo” (Guillén, 1999: 48).

Esto es acorde a la noción de integración política que Santín (2000) identifica en el federalismo, al mencionar que el objetivo político de éste consiste en lograr una unión consensuada de entidades heterogéneas, de modo que la insistencia en su componente moral es decisiva si han de defenderse los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos como la noción democrática de autogobierno como principio regulativo de la integración.

Desde este mirador el gobierno municipal, dentro del federalismo, se reconoce como parte del autogobierno y como la primera estructura de gobierno para el ejercicio de la democracia y la ciudadanía por parte de sus habitantes.

El caso del federalismo en México, no obstante, es *sui generis*, pues a pesar de haber adoptado esta forma de Estado, definitivamente a partir de 1857,

su relación con los municipios poco tuvo que ver con lo descrito párrafos anteriores, al igual que la definición del municipio proporcionada, sino hasta a las últimas dos décadas del siglo XX. Esto se debió por la gestación histórica del federalismo mexicano durante el siglo XIX, como por su contenido presidencialista durante el siglo XX, que lo llevó a comportarse en la práctica como un sistema de tipo centralista. El centralismo es la organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de una sola estructura nacional.

Es pertinente describir este proceso de forma básica para poder entender, por una parte, el reposicionamiento actual de los municipios dentro del federalismo en México, como producto de reformas descentralizadoras determinadas por un contexto específico, tanto en lo económico como en lo político, y por otro lado, para comprender que los ajustes institucionales, emanados de dichas reformas, establecieron los marcos constitucionales propicios como para pensar en que los municipios se pueden hacer cargo de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En nuestro país: “la pugna entre conservadores y liberales del siglo XIX condujo al triunfo de un proyecto federal, cuya correspondencia con la realidad estaba lejos de ser cierta” (García del Castillo, 2007: 106), pues su desarrollo en el tiempo devino en el desgaste de la autonomía de los gobiernos municipales y en su paulatino debilitamiento en aras de una concentración política encabezada por el gobierno central.³⁷

El federalismo mexicano resultó ser una justificación ideológica plasmada en instituciones con un fundamento legal, poco correspondidas en los hechos, pues mientras se contaba con la Constitución federalista de 1824 en la práctica se fortalecía el poder del gobierno central. Durante el siglo XX, los gobiernos postrevolucionarios acrecentaron las diferencias entre el federalismo reconocido en la Constitución Política de 1917 y la realidad centralista.

³⁷ Por gobierno central me estoy refiriendo a los aparatos administrativos y políticos dependientes directamente del Ejecutivo Federal.

La dispersión del territorio y la inestabilidad del sistema político mexicano después de la Revolución de 1910, hicieron necesario el establecimiento de un control sobre los poderes locales, hasta entonces dominados por los caudillos y líderes políticos, para instaurar un sistema presidencial fuerte, asegurando así un dominio político sustentado en instituciones autoritarias y burocráticamente jerárquicas.

El control político fue posible con la fundación del partido revolucionario en 1929 y con sus posteriores transformaciones. Más tarde se le dio una variante fiscal al control desde el centro con la creación de la primera Ley de Coordinación Fiscal en 1953 (García del Castillo, 2007).

En dicho contexto, la política –relaciones de poder- y las políticas – relaciones gubernamentales- se construyeron de forma lineal, autoritaria y descendente. Las relaciones intergubernamentales se caracterizaron por la dependencia entre los órdenes de gobierno participantes y por patrones de autoridad jerárquica.

Mientras que la teoría clásica del federalismo menciona que los estados fuertes y autónomos conforman la unidad central: “en México más bien parece que fue el centro quien fue inventando a los gobiernos estatales” (García del Castillo, 2007: 107). Bajo dicho esquema los municipios eran vistos como apéndices administrativos y ventanillas de control político, contando con poca capacidad de intervención en los asuntos públicos federales, estatales y en los de su propia comunidad. Mauricio Merino menciona que: “mientras en el centro se consolidaban las instituciones políticas y crecía el aparato burocrático...Para las instancias periféricas sólo hubo instrucciones que seguir” (Merino, 1992: 54).

Otro factor que impidió que los municipios en México figuraran en la vida política y administrativa del país fue el modelo económico de crecimiento hacia adentro, o de sustitución de importaciones, adoptado durante gran parte del siglo XX. Dicho modelo planteó, través de una política proteccionista, la intervención directa de los gobiernos nacionales en actividades de regulación económica y de

resguardo de las condiciones básicas de la calidad de vida mediante políticas sociales, que significó el desarrollo de un aparato administrativo centralista y de acción directa en espacios que nominalmente correspondían a los gobiernos locales.

En este contexto, fueron dos los incentivos que permitieron el reposicionamiento de los gobiernos municipales en México: 1) la crisis financiera como parte del marco estructural que favorece o estimula la redistribución de las funciones públicas entre el gobierno nacional y los regionales y 2) factores políticos como el desgaste del sistema presidencialista, de los intermediarios políticos y el surgimiento de nuevos actores políticos locales de oposición (Guillén, 1996: 26).

La crisis financiera de 1982 propició la descentralización administrativa con la finalidad de disminuir la presión sobre el gasto público y la reestructuración en la prestación de los servicios, transfiriendo determinadas funciones públicas a los gobiernos subnacionales (Merino, 2007).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) nuestro país experimentó una oleada intensa de descentralización administrativa, que benefició, tanto política como financieramente, con la reforma al artículo 115 de la CPEUM, a los gobiernos municipales en 1983.³⁸ La importancia de esta reforma, que fue la primera que rediseñó institucionalmente el federalismo en México desde 1917, se pudo apreciar en diez aspectos:

- 1. Suspensión de ayuntamientos:** se establecieron las razones por las cuales un ayuntamiento podía ser suspendido por el poder legislativo de los estados. En este aspecto se concedió el derecho de audiencia a los gobiernos municipales, otorgándoles, por primera vez, la posibilidad de defensa jurídica frente a las legislaturas estatales.

³⁸ Es importante referir que esta reforma también fue producto, en cierta medida, de la presión ejercida por la comunidad local. Así lo dejó ver una encuesta popular que Miguel de la Madrid aplicó mientras fue candidato a la presidencia de la República en 1982, cuya conclusión fue la siguiente: “la solución de los problemas debe de realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde estos se generan; es decir, la autoridad municipal” (Pérez: 97).

2. **Patrimonio municipal:** el municipio cuenta no sólo con personalidad jurídica, sino también con patrimonio propio, que puede ser administrado únicamente por el ayuntamiento.
3. **Facultades reglamentarias:** se les otorgó facultades para expedir sus reglamentos administrativos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Si bien es cierto que estos reglamentos estarían sujetos a las determinaciones de las legislaturas estatales, por primera vez permitió que los gobiernos municipales se liberaran del constante control legal de los estados, facultándolos para regular por sí mismos su régimen interno.
4. **Servicios públicos:** definió un cuadro de competencias a cargo de la instancia municipal, delimitando sus atribuciones dentro de la administración pública de cada estado, reconociendo que la calidad de la convivencia civil depende del trabajo del gobierno municipal.
5. **Fuentes de ingreso:** definió las fuentes de ingresos propias del municipio. Rendimiento de sus bienes, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los derivados de la prestación de servicios públicos. Con esto los municipios tuvieron libertad para hacerse de sus propios recursos, estas fuentes de ingreso serían intransferibles en 1999.
6. **Aprobación y destino del presupuesto:** los presupuestos públicos serían determinados con plena libertad sólo por los ayuntamientos y ya no dependerían de los congresos locales ni de la federación.
7. **Regulación territorial:** los investió jurídicamente como autoridades con derecho pleno en la planeación y regulación del desarrollo urbano de sus pueblos y ciudades.
8. **Representación proporcional en los ayuntamientos:** a partir de 1983 todos los municipios aplicarían el principio de representación proporcional. Hasta antes de 1983 y desde 1977, sólo los municipios con más de 100 mil habitantes (10 municipios en todo el país) tenían la posibilidad de aplicar

este principio en la conformación del ayuntamiento. Esta reforma incentivó la pluralidad y competencia político-electoral local en todo el país.

9. Seguridad laboral: el municipio intervino en las legislaciones estatales en la promulgación de leyes a favor de los derechos laborales de sus habitantes.

10. Convenios de coordinaciones: abrió la posibilidad a la intermunicipalidad (unión entre dos o más municipios para la prestación eficaz de servicios públicos) y a una mejor coordinación con los estados y la federación, promoviendo la construcción de relaciones intergubernamentales mayormente cooperativas, en lo vertical y horizontal (Merino, 1992: 113-115).

En suma, de acuerdo con Nazarif (2013), dicha reforma comenzó a romper el esquema del federalismo dual dando cabida a la apertura democrática, mejorando la capacidad administrativa y ampliando el poder político municipal. Impactó de lleno en la libertad financiera, autonomía política y facultades reglamentarias de los gobiernos municipales, favoreciendo su libertad para hacerse cargo de la vida y el orden público de su comunidad dentro de su territorio. Los principios anteriores son fundamentales para entender que los gobiernos municipales pueden hacerse cargo de las políticas de seguridad ciudadana.

Además de la reestructuración económica y administrativa que el Estado mexicano sufrió en aras del ahorro y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos elementales, también procesos políticos como el desgaste del sistema presidencialista y la expedición de las primeras reformas en materia electoral impulsaron la descentralización de carácter político.

Durante los años 90 el entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) adoptó un discurso en contra de las prácticas centralistas: "...el centralismo es simiente de un verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social; el centralismo coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones en el país... Hoy en México el centralismo es opresivo

y retrógrada, socialmente insensible e ineficiente” (Zedillo citado por Guillén, 1996: 29).

La ola democratizadora en el sistema político mexicano que tomó fuerza en los últimos años del siglo pasado, cuya premisa fue la desconcentración del poder político, reposicionaron al ámbito municipal por su importancia como primer espacio para asegurar la calidad de vida de la población.

Leticia Santín menciona que en las últimas dos décadas en México ha crecido la valorización de los municipios como actores decisivos para el desarrollo y gobernabilidad política del país: “ya que son los gobiernos locales los que reciben y deben de atender la creciente demanda de servicios públicos y todas las problemáticas sociales que en el territorio suceden” (Santín, 2012: 22). Rodolfo García del Castillo coincide con lo anterior, al comentar que: “...los movimientos descentralizadores de esa época abrieron paso para empezar a conceptualizar un municipio distinto que, poco a poco, dejará de ser un simple eslabón administrativo” (García del Castillo, 2011: 298).

En dicho contexto se formuló una segunda reforma al artículo 115 de la CPEUM en el año de 1999. La cual le confirió al municipio el carácter de gobierno con plenos derechos y con fuerza reglamentaria propia, haciendo de sus competencias tareas en exclusiva. La Constitución mencionó, en palabras exactas, en su primera fracción lo siguiente: “Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna ente aquél y el gobierno del estado”.

Las atribuciones exclusivas de los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 115 son las siguientes: 1) facultades reglamentarias; 2) facultades en materia de servicios públicos municipales; 3) facultades en términos de las leyes federales y estatales; 4) facultades fiscales. Estos elementos permitieron que los municipios se asumieran como parte activa de la federación, con facultades para regular su régimen interior.

Para Guillén (2000) esta reforma generó un cambio en el escenario de las relaciones intergubernamentales en México, estableciendo constitucionalmente un formato tripartito de gobierno. Dicha reforma también contempló que las legislaturas de los estados se hicieran cargo de las leyes en materia municipal, siempre bajo consideración de la diversidad municipal como un principio esencial y universal a todas las dimensiones del gobierno local.

En ese sentido: “la tradicional homogeneidad impulsada por el centralismo político tuvo una coyuntura para superarse y avanzar en la diversidad, respondiendo a la especificidades de cada entorno municipal.” (Guillén, 2000: 248).

Por primera vez en toda la historia de México, los gobiernos municipales fueron reconocidos como tales en la Constitución política, liberándose de la subordinación política y jurídica de las entidades federativas.

Los cambios ocurridos a lo largo de los últimos años en materia política y administrativa han redimensionado el papel de los gobiernos municipales dentro del federalismo en México. Dichos procesos han desembocado en reformas constitucionales cuyo contenido ha facultado a los gobiernos municipales para que brinden determinados servicios y funciones públicas de manera exclusiva con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población que en ellos habita.

Lo anterior significa que en nuestro país existen marcos institucionales que permiten que los gobiernos municipales diseñen y ejecuten políticas de seguridad ciudadana de manera autónoma y con carácter endógeno, como parte de los servicios públicos que tienen a su disposición.³⁹ Precisamente en la etapa más importante en el combate a la delincuencia y en el fundamento primario de la seguridad ciudadana: la prevención del delito.

³⁹ Aunque no por ello aislada y descoordinada. Recordemos que la seguridad ciudadana es concurrente y ante delitos transnacionales se requiere de la coordinación entre todos los órdenes de gobierno para prevenir, investigar y sancionar la delincuencia.

3.2. Cuatro aportaciones de los municipios en el devenir político-histórico de México.

La opinión pública y el gobierno federal, e incluso el ámbito académico, suelen tomar poco en cuenta al municipio cuando se discuten temas prioritarios para la ciudadanía como el desarrollo económico o el combate a la delincuencia. Lo anterior es consecuencia de la tradición centralista con la que se ha desarrollado la vida política en México y también de los desafíos institucionales que enfrentan los municipios. Esto suele crear una especie de “estigmatización” generalizada entorno a los gobiernos municipales, concibiéndolos como el orden de gobierno menos importante y más endeble e ineficiente para influir en la calidad de vida de las personas.

La historia, no obstante, nos permite observar cómo sin los municipios hubiera sido imposible la construcción del Estado-nación durante el siglo XIX en México. Los municipios también hicieron posible mantener un grado estable de gobernabilidad política en siglo XX, caracterizado por el régimen del partido hegemónico. Incluso, en buena medida, los municipios y sus sociedades locales fueron pieza clave en los procesos de democratización que transformaron nuestro sistema político hacia el final del siglo pasado. En definitiva, como veremos a continuación, los municipios han sido y pueden ser más que relevantes política y socialmente.

De acuerdo con Quintana (2011), el acontecer histórico es la principal fortaleza del municipio. Su papel en la historia mexicana justifica su larga permanencia y el protagonismo que hasta nuestros días tiene en la organización de las colectividades humanas. Los municipios en México datan de hace 500 años, cuando en 1519 Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, estableciendo la primera forma de organización política de la Colonia en el territorio que ahora es nuestro país.

Mauricio Merino, quien ha dedicado parte importante de sus estudios al gobierno municipal, en sus obras *Gobierno Local. Poder Nacional* (1998) y *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional* (2004),

identifica en los municipios cuatro méritos históricos, con los que apoyaremos nuestro argumento principal. Estas aportaciones nos ayudaran a entender mejor los procesos que permitieron que los municipios contaran con el marco jurídico necesario para el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana, al tiempo de ejemplificar su potencial como instituciones que pueden posibilitar la transformación del estatus social.

1. Apoyaron la construcción del Estado-nación durante el siglo XIX.

Gracias a los municipios fue posible la construcción del Estado-nación durante el siglo XIX. En aquel siglo de la independencia los municipios brindaron los medios burocráticos, los ejércitos, la riqueza y la legitimidad política en la que se apoyó la disputa ideológica entre centralistas y liberales. Cuando en el país se discutían proyectos nacionales diversos y se redactaban distintas constituciones para intentar cohesionar una nación territorialmente extensa y políticamente dispersa, los municipios continuaron realizando sus tareas administrativas cotidianas y permanecieron como la autoridad de organización básica ante los pueblos locales.

Gracias a los municipios fue posible la construcción de una estructura organizacional de funcionamiento administrativo en la que se apoyó el proyecto de nación de los liberales, cuando se impuso el primer modelo federal en 1824. Durante dicha época los cabildos contaron con una estructura definida que incluía a dos alcaldes ordinarios,⁴⁰ síndicos, el alférez real y un alguacil mayor. Sus principales atribuciones fueron redactar las ordenanzas municipales y administrar los asuntos de la localidad.

Los municipios: “fueron la piedra de toque, administrada por los jefes políticos de cada distrito, para la legitimación formal de los cargos públicos e incluso para garantizar las contribuciones fiscales que le daban vida presupuestal al gobierno central” (Merino, 1998: 252).⁴¹ Las estructuras de organización y de

⁴⁰ El alcalde ordinario era elegido por el pueblo y se diferenciaba del alcalde mayor porque éste último era elegido por las autoridades centrales.

⁴¹ El prefecto o jefe político era un funcionario que formaba parte del Poder Ejecutivo de los Estados y se encargaba del gobierno y administración de un distrito, jurisdicción territorial que

control político-militar que aportó el ámbito municipal, para garantizar la conquista española: “fueron la base para que se forjara el Estado nación en México” (Merino, 2004: 2).

2. Fueron los instrumentos de control y estabilidad política durante el siglo XX.

El retorno al centralismo en 1836, el triunfo del federalismo nuevamente en 1857, la época del Porfiriato y la revolución mexicana fueron minando los poderes municipales originales, así como sus fuentes de ingresos fiscales. Como la organización de las elecciones locales y los impuestos provenientes de la propiedad sobre ejidos y tierras comunitarias. Sin embargo, los municipios son uno de los elementos clave para explicar el funcionamiento del sistema político presidencial del partido hegemónico durante el siglo XX.

En palabras exactas de Merino: “el segundo mérito de los municipios es haber ofrecido estabilidad política y medios de gobernación aún en los tiempos de mayor centralismo político durante el siglo XX” (Merino, 2004: 3).

Después de la Revolución de 1910 y hasta antes de la década de los años 80 del siglo XX, los gobiernos municipales fueron los intermediarios entre las demandas sociales, los problemas locales y las decisiones tomadas o avaladas por el gobierno federal. Los municipios fueron el instrumento para mantener el control y la estabilidad política del país funcionando como ventanas de cooptación política y control social local. En pocas palabras, los municipios fueron los filtros que impedían que los problemas sociales y políticos llegaran a las instancias de los gobernadores y los secretarios de Estado, o al mismo Presidente de la República. Esto fue posible por la relación administrativa subordinada y el control político al que estaban sujetos los municipios.⁴²

abarcaba a uno o varios municipios. Estas figuras quedaron suprimidas en el decreto preconstitucional del 23 de diciembre de 1914, cuando se introdujo el concepto de municipio libre como base de las entidades federativas, para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857.

⁴² Durante el Porfiriato el General Díaz utilizó a los jefes políticos para que ejecutaran sus mandatos, poniendo a los gobiernos municipales al servicio político y fiscal de la dictadura.

3. Fueron una puerta de acceso hacia la alternancia política.

Paradójicamente el tercer mérito municipal es: “el haber iniciado los procesos de alternancia política sistemática, derivada de las elecciones locales, que años después involucró al régimen político en su conjunto” (Merino, 2007: 15). Los primeros espacios políticos y administrativos que se abrieron al reconocimiento de los derechos políticos y a la alternancia en México fueron los municipios.⁴³

Por ejemplo, en 1947 el entonces presidente Miguel Alemán le concedió a nivel nacional el derecho de votar a la mujer, además de poder ser votada, en los procesos municipales. Más tarde, en 1953 el presidente Adolfo Ruiz Cortines expidió reformas a los artículos 34 y 115 de la CPEUM, para otorgarle plenitud de derechos ciudadanos a la mujer en México.

Estos méritos históricos del municipio, aunado con el agotamiento del sistema político de partido hegemónico, así como el tratamiento del ejercicio de los derechos político-electorales de mujeres y hombres en el país, como una forma de incentivar la pluralidad y la participación de los habitantes locales en los comicios electorales, entre otros procesos, sentaron las bases para que en el año 2000 fuera posible la alternancia en el poder Ejecutivo a nivel federal.

Para subrayar este hecho, antes de la alternancia federal, el 63.6% de la población total del país ya había experimentado el cambio de partido político en los puestos de elección popular en los municipios (Merino, 2003: 26).⁴⁴

Esta tendencia generó una cultura política democrática en la sociedad local que fungió como antesala para la alternancia política a nivel federal: “...la transición a la democracia en México no se explicaría sin esas pruebas previas que tuvieron lugar en los municipios del país” (Merino, 2004: 4).

⁴³ Socorro Arzaluz nos recuerda que la primera alternancia política en México se dio en el municipio de León en 1946 en Guanajuato, con el triunfo de La Unión Cívica Leonesa sobre el candidato oficial, y aunque el PRI impuso a su candidato, después de un enfrentamiento armado entre el Ejército y la sociedad fue reconocida la victoria de la UCL. (Arzaluz, 1998: 111).

⁴⁴ Entre 1978 y 1981 el PRI perdió las elecciones en más de 40 municipios, el Partido Acción Nacional conquistó más ayuntamientos en este periodo, con diecinueve, en estados norteros principalmente, seguido por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con nueve y en tercer sitio, el Partido Popular Socialista, con siete

4. Asumieron tareas gubernamentales abandonadas por el gobierno federal.

Los gobiernos municipales han contribuido a suplir el espacio vacío que fue dejando la salida del gobierno federal en materia administrativa durante las últimas dos décadas del siglo XX. Durante gran parte del siglo anterior, la administración pública federal se expandió en demasía, ocupando paulatinamente casi todas las tareas gubernamentales que se realizaban en el país.

La crisis de 1982 marcó un límite objetivo a esa expansión administrativa, pues demostró que el dirigismo y el crecimiento hacia adentro, así como el gasto público, ya no eran suficientes para sostener esa dinámica en el futuro (Merino, 1992).⁴⁵

Fue entonces cuando Miguel de la Madrid implementó una política de descentralización que significó, en la práctica, una disminución notable del aparato burocrático federal y un traslado constante de obligaciones constitucionalmente nuevas hacia los gobiernos municipales (servicios públicos). En este sentido, la labor administrativa de los municipios contribuyó para que en México se produjera la transición del modelo de protección de la economía interna hacia la inscripción del país en los flujos internacionales del comercio y de las finanzas.

Dicha contribución es lo que Guillén denomina *la descentralización de facto*, un proceso en donde: “los gobiernos municipales se han ocupado de resolver multitud de pequeños problemas que afectan a millones de mexicanos, cuando menos en las áreas más elementales de los servicios públicos, restando tareas al ámbito federal en materia financiera, administrativa y social” (Merino, 2004: 4).

⁴⁵ Se le llamó dirigismo a la pretensión del Estado de ser el rector de la actividad económica nacional, en la búsqueda del desarrollo social, para lo cual estaba ampliamente facultado en el entonces vigente texto Constitucional. En México, el modelo del desarrollo estabilizador empezó a confrontar problemas en la primera mitad de los años setenta, con un breve respiro gracias al aumento del precio del petróleo en la segunda mitad del decenio. Pero para 1982, con la caída internacional del precio del petróleo como consecuencia de una sobreoferta mundial del sector energético (en el cual se había depositado la mayor parte de importaciones y representaba la principal fuente de ingresos), el modelo hizo crisis y fue necesario empezar a pensar en otro que se ajustase a las cambiantes condiciones de la economía mundial. Con esto se transitó de un modelo estatista a otro neoliberal, que ayudó a reducir el gasto público y reestructurar la administración pública federal. (Medina, 2010: 244-246).

Es así como los gobiernos municipales se posicionan como la institución histórica y primaria de organización de la convivencia de una sociedad demandante, diversa y compleja. Han sido la única institución sociopolítica colonial que ha sobrevivido hasta nuestros días. En ese marco no hay estructura política en la actualidad que se le compare. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización gubernamental, la división territorial y administrativa del Estado.

Podemos concluir que el municipio es una instancia de gobierno socialmente relevante, al asumir funciones gubernamentales que permiten el funcionamiento político-administrativo del Estado y el desarrollo de sociedades locales concretas y diferentes entre sí.

Bajo este mirador, cobra sentido pensar la delincuencia como un problema local, con la intención de buscar formas institucionales para resolverla principalmente -aunque no de forma exclusiva- en el territorio en donde nos afecta en la cotidianeidad y en donde se manifiesta de forma particular. Dicho territorio es el ámbito de gobierno y territorial del municipio.

3.3. Fundamentos para diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana en los municipios mexicanos.

Los gobiernos municipales deben de ocupar una centralidad en el diseño y ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana como parte de una estratégica nacional de seguridad humana. Por dos motivos en particular: 1) el principio de proximidad y 2) los servicios públicos como competencia exclusiva de los gobiernos municipales. Especialmente en materia de prevención del delito.

Las competencias municipales, exclusivas como compartidas, emanan de su estructura gubernamental. El artículo 115 de CPEUM establece lo siguiente en su primera fracción:

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal

se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

En México existen 2, 457 municipios (CONEVAL, 2013). Los cuales son un reflejo de la realidad nacional por ser tan numerosos como diversos en su población, territorio y economía (Merino, 2007). Sin embargo, todos coinciden en tener un gobierno de carácter colectivo conformado por una especie de asamblea pública. Esto a pesar de tener un presidente municipal electo.

El municipio es el único orden de gobierno que cuenta con una organización de carácter comunal. Mientras que la federación y los estados son gobernados por un poder ejecutivo depositado en una persona, el municipio se caracteriza por tener un gobierno a cargo de un grupo presidido por uno de sus integrantes. Dicho mecanismo recibe el nombre de ayuntamiento.

El ayuntamiento es un órgano colegiado democrático. Sus miembros son electos por los ciudadanos habitantes del municipio y asume la representación y gobierno del municipio. Esta cooperación de derecho público se integra por un presidente municipal, regidores y síndicos. El número de los dos últimos dependerá de lo establecido en las leyes estatales. El ayuntamiento conforma el régimen político del gobierno municipal.

El presidente municipal es elegido mediante voto directo, bajo el principio de mayoría relativa. Tiene a su cargo ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento como su representante político y administrativo. Los regidores son miembros del ayuntamiento encargados de gobernar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades individuales, salvo las que se desprendan de las comisiones que el ayuntamiento señale. Se elijen bajo el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

El síndico se encarga de vigilar las finanzas municipales. También de representar jurídicamente al municipio. Estos tres funcionarios estarán en el cargo durante un trienio, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato. No obstante, cabe mencionar que la reforma política de 2013, entre otras cosas,

aprobó la reelección consecutiva de los integrantes de los ayuntamientos. Esta disposición entrará en vigor en el año 2018. El ayuntamiento funciona en forma de cabildo por lo que en su calidad de cuerpo colegiado, a través de reuniones, ejerce su autoridad, decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y se encarga al presidente municipal que los ejecute.

A continuación mencionamos los dos elementos que, a nuestra consideración, permiten que los gobiernos municipales en México puedan diseñar y ejecutar políticas públicas de seguridad ciudadana de manera efectiva.

El primero es de carácter conceptual y el otro es de índole institucional formal (instrumentos legales). Ambos están estrechamente relacionados. Es importante puntualizar que el siguiente ejercicio es normativo y en todo caso habrá que estudiar en el futuro otras variables que nos permitan estimar el alcance real del gobierno de proximidad y la prestación de los servicios públicos, para el diseño de políticas de seguridad ciudadana.

3.3.1. El gobierno de proximidad.

Las autoridades municipales son aquellas que en cualquier Estado están más cerca de la vida cotidiana de los ciudadanos, tanto por su dimensión territorial como por las funciones que desempeñan.

Todos los municipios en México tienen la obligación de organizar y facilitar la convivencia de los ciudadanos en los espacios públicos que comparten:

el papel principal de todos los gobiernos municipales es conseguir mejores condiciones para la convivencia en esos espacios (prestación de los servicios públicos, seguridad pública, planeación del desarrollo urbano, el cuidado del medio ambiente, etc.)... todos los gobiernos municipales...tienen que buscar que nuestra vecindad y vecindario sean mejores (Merino, 2007: 9).

Por proximidad entendemos la cualidad de un gobierno por estar constantemente en contacto con la ciudadanía y la población en general. El municipio es la base de la libertad política de los habitantes del territorio y es indispensable para su desarrollo humano. Uno de los principales argumentos para

reformular el artículo 115 de la CPEUM en 1983 y 1999 fue que las autoridades locales conocen como ningún otro orden de gobierno las necesidades de su población.

El gobierno federal en años reciente ha reconocido la proximidad que tienen los gobiernos municipales con la ciudadanía y ha intentado desarrollarla. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 planteó como una de sus estrategias el fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, con el propósito de que éstos se consoliden como actores estratégicos del pacto federal, pues se reconoce que el orden de gobierno: “con mayor proximidad a la sociedad, en el que se toman las decisiones más trascendentales para la convivencia y el desarrollo humano, y en donde se afirma la representatividad directa entre ciudadanos e instituciones, es el municipal” (Del Rosario, 2007: 7).

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, por su parte, menciona que es necesario impulsar un federalismo articulado, partiendo de la convicción de que la fortaleza de la nación proviene de sus regiones, estados y municipios.

El gobierno municipal se asume como uno de proximidad en tanto que: “...es en el municipio donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, donde se presentan los problemas sociales y donde las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente” (Instituto de Desarrollo Municipal, 2000: 3).

El gobierno municipal y sus habitantes son los que mejor conocen las características de su entorno geográfico, social, político y económico. Desde la óptica de la política pública es la instancia gubernamental más adecuada para definir, entender y atender un problema público local de forma eficiente, debido a la ventaja que tiene de focalizar problemáticas antes que sectores generales y también porque los municipios cuentan con una burocracia pequeña y flexible cuyo desempeño es visible ante todos los habitantes, a diferencia de la federación y los estados.

El principio de proximidad se traduce en acciones gubernamentales de carácter endógeno; iniciativas que corresponden a las particularidades políticas, económicas y sociales de un municipio determinado.

Sobre la importancia de la proximidad, en un contexto internacional y en el marco de los desafíos que sugiere la globalización a los gobiernos locales, Guillén Lanzarote menciona lo siguiente:

...el desafío de las autoridades locales es construir un mundo diferente, partiendo del plano local, contribuir a la emergencia concreta de propuestas ciudadanas en las políticas públicas, comprometerse a favor de los derechos fundamentales de los ciudadanos, del servicio público, del derecho a un desarrollo sostenible y solidario de su espacio territorial (Guillén Lanzarote, 2011: 17).

El reto del gobierno municipal es ser capaz de garantizar un umbral mínimo en el desarrollo político, social y económico dentro de su territorio, acorde a las características de su entorno y las necesidades de su población, con el objetivo de promover un espacio ideal para que las personas tengan la posibilidad de desarrollar su vida con plenitud.

En conclusión, cuando hablamos del municipio nos referimos a una institución sociopolítica que integra un sistema de gobierno local, que en dimensiones mayores es la base gubernamental y la división territorial y administrativa de los estados dentro de una federación.

Por dicha característica es el primer nivel en el que se establecen relaciones sociales y se fijan obligaciones y responsabilidades para la convivencia armónica en sociedad; es el primer espacio político para el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía, y como tal un mejor ámbito de concertación para tratar problemas públicos concretos.

Con base en lo anterior podemos decir que la prevención integral de la delincuencia requiere de un diseño e implementación municipal para lograr una mejor focalización de factores de riesgo, poblaciones objetivo y una articulación más estrecha entre actores sociales.

Autores como Hugo Acero, al respecto, reconocen que muchos delitos tienen particularidades locales y que su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales. Incluso se afirma lo siguiente:

...delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, entre otros, terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana, como es el caso de la venta y consumo de drogas al menudeo, el comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de los particulares, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en los estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto (Acero, 2005: 173).

La importancia de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana a nivel municipal con base en la proximidad, pensando en la selección y definición de problemas dentro de las políticas públicas (diseño), reside en que las problemáticas de seguridad, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse según los sitios donde se presentan y por las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y hasta en ciertas oportunidades las condiciones geográficas.

3.3.2. Los servicios públicos como competencia exclusiva.

Etimológicamente la palabra municipio proviene del latín *municipium* de *manus* que significa función u obligación de hacer algo, y de *capio/capere* que quiere decir tomar o adoptar. La raíz etimológica de municipio significa tomar parte de algo. El municipio en México toma parte en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y para ello tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos de forma exclusiva.

De su correcta prestación depende la legitimidad del gobierno, e incluso, un grado aceptable de gobernabilidad política sobre el territorio. Por servicio público se entiende: "...la actividad técnica que el Estado declara de interés general porque tiende a satisfacer una necesidad colectiva, en el entendido de que dicha satisfacción se realiza a través de prestaciones directas a los usuarios del servicio" (García, 2011: 300).

Los servicios públicos también pueden definirse como: “toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba presentarse, a fin de asegurar su eficiencia, continuidad y eficacia” (Instituto de Desarrollo Municipal, 2000).

De acuerdo con la fracción III del artículo 115 de la CPEUM, los municipios en México tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
2. Alumbrado público;
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
4. Mercados y centrales de abasto;
5. Panteones;
6. Rastro;
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
8. *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito, y;*⁴⁶
9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o de la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales o estatales.

Estos servicios son brindados por los diferentes departamentos del gobierno municipal. Estos departamentos constituyen el régimen administrativo municipal y sus funcionarios son nombrados por el ayuntamiento.

Por otro lado, sobre la importancia y correcta prestación de los servicios públicos, entre las facultades reglamentarias que tienen los municipios se

⁴⁶ Las cursivas son mías.

encuentra la posibilidad de emitir reglas autónomas que establecen: "...aspectos específicos de la vida municipal, que les permiten renovar la organización administrativa y ejercer sus competencias constitucionales exclusivas, para servir mejor a sus gobernados de acuerdo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas de su municipio" (Varios autores, 2014: 49).

Estas reglas autónomas permiten que el municipio encuentre un equilibrio político, jurídico y administrativo con respecto al poder político y financiero de la federación y los estados. De tal forma que a las entidades federativas le compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en sus municipios, mientras que éstos pueden decidir sus normas específicas sin contradecir las bases generales (autogobierno con gobierno compartido).

Una de estas normatividades de carácter autónomo, de acuerdo con la fracción segunda del artículo 115, son los Bandos de policía y buen gobierno (en adelante Bandos). Dichos Bandos, entre otras cosas, incluyen la prevención del delito. Para efecto de nuestra temática ahondaremos un poco más en éstos, en tanto que buscan mantener el orden público municipal, relacionándose estrechamente con la seguridad ciudadana por su carácter preventivo y explícitamente local.

Los Bandos son el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. Es el principal reglamento para el gobierno municipal. Debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

De acuerdo con el Instituto del Desarrollo Municipal (2000), algunas de las disposiciones que contienen los Bandos son las siguientes: 1) disposiciones generales, objetivos y fines del municipio; 2) integración del territorio municipal,

división política y autoridades auxiliares; 3) población municipal, habitantes, vecinos y ciudadanos del municipio, sus derechos y obligaciones; 4) hacienda municipal, atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes, lineamientos técnicos y formas de participación comunitaria; 5) servicios públicos municipales, definición e identificación, formas de administración y derechos y obligaciones de los usuarios, así como disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines, y; 6) *El orden y la seguridad pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y funciones de la policía preventiva municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública. Normas de seguridad contra incendios.*

Una conclusión que podemos hacer respecto con la seguridad ciudadana es que los gobiernos municipales tienen en los Bandos el fundamento institucional para diseñar políticas de prevención comunitaria del delito. De igual forma, recordando que la prevención integral del delito rebasa la acción policial y que los municipios cuentan con la facultad de la planeación urbana, las calles, los parques, jardines, su equipamiento y el alumbrado público, podemos decir que los municipios también detentan competencias exclusivas para diseñar políticas de prevención situacional del delito, en concreto, estrategias como el CPTED.

Sobre la prevención social del delito se puede mencionar que los municipios cooperan con las políticas de desarrollo social de alcance general. La legislación al respecto y el Sistema de Coordinación Fiscal consideran a los municipios como actores estratégicos en la implementación de este tipo de políticas públicas que requieren mecanismos de organización social (Merino, 2007: 38).

Lo que significa que los municipios pueden formar parte activa de políticas sociales de alcance nacional como parte de una línea de seguridad ciudadana, a través de las relaciones intergubernamentales. A continuación se precisan las atribuciones de los gobiernos municipales en materia de seguridad pública y cómo se estructura dicho sistema en el ámbito de gobierno municipal.

3.4. La seguridad pública en los gobiernos municipales.

Al municipio se le han asignado constitucionalmente tareas de seguridad pública desde la Constitución de Cádiz en 1812 (Quintana, 2011). Ésta estableció que le correspondía al municipio la policía de salubridad, comunidad y la tarea de auxiliar al alcalde en todo lo relativo a la seguridad de las personas y de los bienes de los vecinos.

Con la Constitución federal de 1824 se estableció que los asuntos municipales le corresponderían a las entidades federativas, sin embargo, en todas las constituciones estatales se facultó a los municipios para que contaran con una policía preventiva. También para que administraran juzgados menores municipales, conciliadores o de paz, con claras atribuciones jurisdiccionales en materias elementales (Quintana, 2011).

También las Leyes Constitucionales de 1836, al igual que las Bases Orgánicas de 1843, otorgaron atribuciones a los ayuntamientos en materia de seguridad y policía. La Constitución federal de 1857 contempló delegar los asuntos municipales a los estados asociados. Sin embargo, de igual forma, todas las constituciones estatales le asignaron atribuciones a los municipios para contar con policía en sus localidades.

Hacia el final del siglo XIX, estas atribuciones quedaron suspendidas por mandatos de la dictadura de Porfirio Díaz, imponiéndose a los ayuntamientos las decisiones de los jefes políticos. En materia de seguridad prevalecieron los cuerpos de guardias y policías rurales del Porfiriato.

Lo anterior se modificó hasta 1914 con la Ley de la libertad municipal, en donde el artículo 109 de la Constitución de 1857 fue reformado, estableciendo que el mando de las fuerzas públicas locales estaría bajo el mando del Presidente de la República y de los Gobernadores. Fue hasta el año de 1983, con la reforma al artículo 115, que se catalogó a la seguridad pública como un servicio público a cargo de los municipios en términos de policía preventiva, de vialidad y tránsito.

Los cambios al artículo 73 de la CPEUM en 1994, sustentaron la coordinación en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno buscando hacer efectivos los objetivos en dicha materia. Con esto se estableció un sistema federal en materia de seguridad pública. La última ley reglamentaria al respecto, la LGSNSP de 2009, establece las competencias a cargo de la federación, los estados y los municipios. La reforma de 1999 al artículo 115 referido, señaló la seguridad pública como una función pública y no como un mero servicio administrativo y se determinó que en las capitales de los estados también correspondería a los ayuntamientos el manejo de la policía preventiva y no a los gobernadores.

La CPEUM considera que la seguridad pública es un servicio a cargo del municipio, que deberá ejercerse con el concurso del Estado porque así lo determina el artículo 21. En este sentido, el ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio. De acuerdo con el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios de una misma entidad federativa, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicho servicio, situación que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21.

Se puede notar que el municipio ha sido una pieza importante en las tareas de prevención del delito dentro de una comunidad específica. Ahí radica su importancia, en atender las necesidades concretas de una comunidad en particular, a través de marcos regulatorios y acciones de carácter endógeno.

3.4.1. Objetivos de la seguridad pública municipal.

Lugo (1993) menciona que La delincuencia es uno de los problemas públicos más importantes y delicados que el gobierno local tiene que enfrentar. Los comportamientos antisociales siempre han estado presentes dentro de las colectividades humanas, pero las nuevas dinámicas sociales que caracterizan la vida urbana, están generando nuevas manifestaciones que laceran la convivencia

comunitaria. Por ejemplo, al vandalismo, la drogadicción y el pandillerismo, se la añaden nuevos delitos como el narcotráfico.

Los gobiernos municipales deben de organizar y proveer de recursos a los departamentos que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad y vialidad. De acuerdo con la guía técnica del Instituto Nacional de Administración Pública, la seguridad pública municipal se orienta a:

1. Garantizar el cumplimiento de los Bandos, Reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del municipio. De igual forma, en el caso de algunas leyes federales y estatales el ayuntamiento tiene el carácter de autoridad auxiliar, por lo que sus cuerpos de seguridad pública coadyuvan al cumplimiento de dichas leyes.
2. Prevenir la comisión de acciones que contravengan disposiciones jurídicas aplicables al municipio y que sean constitutivas de delitos o infracciones.
3. Guardar el orden público dentro del territorio del municipio.
4. Sancionar a los individuos que contravengan las disposiciones administrativas aplicables dentro del municipio.
5. Administrar los Centros de Detención Municipales (cárceles municipales).
6. Auxiliar a las autoridades estatales y federales competentes, en la investigación y persecución de los delitos (Lugo, 1993: 3).

Es evidente el carácter preventivo y endógeno del municipio en materia de seguridad. De acuerdo con la fuente anterior, entre las atribuciones que tiene encomendadas el ayuntamiento, se encuentran las siguientes:

1. Reglamentar todo lo relativo a la seguridad pública municipal en concordancia a la Constitución Federal y a las Leyes Federales y estatales relativas.
2. Organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente.

3. Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.
4. Seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal.
5. Administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales.
6. Organizar el juzgado calificador municipal, en coordinación las autoridades judiciales de la entidad (Lugo, 1993: 3-4).

El Presidente municipal, como encargado de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, es el actor que deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y que las atribuciones del ayuntamiento en dicha materia sean cumplidas. El alcalde también designara a los titulares de los órganos encargados de la seguridad pública municipal y quién dispone de éstos para asegurar el pleno disfrute de las garantías individuales y la conservación del orden público.

3.4.2. La policía preventiva municipal.

La policía preventiva tiene la responsabilidad de mantener el orden, la vigilancia y patrullaje en las calles. Únicamente puede detener a individuos en flagrancia delictiva y no poseen la facultad de investigar los delitos. En ocasiones puede llegar a auxiliar al MP si éste se lo pide.

La policía municipal es el principal brazo con el que cuenta el municipio para brindar la seguridad pública. Su propósito central, como ya se mencionó, es el servicio a la comunidad: “auxiliando y orientando a la población en el cumplimiento de las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, usos y costumbres de la sociedad que tienden a regular el orden, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad” (Lugo, 1993: 5). Algunas de sus funciones, de acuerdo con la guía técnica citada, son las siguientes:

1. Vigilancia a través de rondas o recorridos para verificar que el orden público se mantenga estable.
2. Indagación e investigación preliminar para la recopilación de pruebas que sirvan para calificar y en su caso sancionar por los medios conducentes y ante las autoridades respectivas, los delitos y faltas de los infractores.
3. Control de conductas delictuosas entre los miembros de la población.
4. Control de conductas atentatorias de la tranquilidad pública que sean producidas por vicios.
5. Prevención de actos delictivos y violación a la legislación y reglamentación municipal.
6. Detención de infractores y delincuentes.
7. Protección física de la ciudadanía ante actos de violencia que se presenten en el municipio.
8. Resguardo de los bienes; recursos materiales y medio ambiente natural del municipio.
9. Organización de la estadística del índice delictivo del municipio.
10. Regulación de la circulación de vehículos y peatones en el municipio en coordinación con las autoridades del estado (Lugo, 1993: 4-5).

La policía preventiva municipal es susceptible de adoptar un esquema de proximidad, pues el día a día de su trabajo se realiza en la calle, esto significa que la policía es una institución que se define por estar en contacto constante con los ciudadanos. En consecuencia responde a realidades y necesidades concretas al espacio del territorio local. El resto de las Instituciones de Seguridad Pública municipal son la Dirección de Seguridad Pública, Juzgados Calificadores, las Cárceles Municipales y los órganos de participación ciudadana en materia de seguridad pública.

3.4.3. Marco jurídico de la seguridad pública en el municipio.

La seguridad pública municipal cuenta con un marco jurídico propio. Esto es importante para nuestro argumento central. En tanto que dicho marco jurídico

podría permitir la institucionalización de la seguridad ciudadana como una práctica cotidiana en el municipio, encuadrada en el marco del Estado de Derecho democrático. De acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública (Lugo, 1993), los instrumentos legales de la seguridad pública municipal son los siguientes:

1. Bando de Policía y Bueno Gobierno.

Los Bandos definen las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones, también señala las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Establece los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que debe encontrarse la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal. El Bando también puede establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas infracciones, que pueden ser los Juzgados Calificadores.

2. Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Este reglamento señala las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular.

3. Reglamento de la Seguridad Pública Municipal.

Es un ordenamiento reglamentario que complementa al Bando, destacando las garantías de la población y las atribuciones del ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y en general la forma en la que operará.

4. Reglamento Interior de la Policía Municipal

El Reglamento Interior de la policía municipal establece las atribuciones, divisiones, jerarquías del cuerpo de policía y principios generales de operación y disciplina entre sus miembros. Este reglamento puede ser el principal sustento técnico e institucional para diseñar policías de proximidad.

1.5. Reflexiones finales del capítulo.

La seguridad ciudadana se inserta en la etapa de la prevención y es integral pues busca evitar y disminuir el delito, a través de diferentes estrategias no penales para intervenir en su origen multicausal. Para Juan Salgado (2010) en México la prevención del delito es el principal ámbito de acción de los gobiernos municipales. El municipio cuenta con dicha facultad de acuerdo con el artículo 21 y 115 de la CPEUM. El municipio también puede emitir reglas autónomas correspondientes a las necesidades de su población y territorio, como los Bandos. Con ello el gobierno municipal tiene la posibilidad institucional de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana con un carácter endógeno.

Por otro lado, el gobierno local tiene capacidades propias de recaudación de impuestos por concepto de la renta inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos, adquiriendo la posibilidad de administrar libremente su hacienda; el ayuntamiento tiene la libertad de decidir cómo y para qué gastar su presupuesto público. Además la federación, mediante el FASP y el SUBSEMUN, destina recursos en materia de seguridad pública para los municipios. Los recursos anteriores pueden ser debidamente racionalizados bajo un correcto diagnóstico y diseño de política pública.

Lo anterior toma relevancia si consideramos que el municipio es la célula básica de la organización gubernamental y la división territorial y administrativa del Estado. Es la institución política más cercana a los ciudadanos y su tarea principal es asegurar la calidad de vida en los lugares en donde se desarrollan las sociedades. Por eso es un territorio apropiado para focalizar y priorizar

problemáticas específicas de carácter local, antes que sectores que tienden a la homogeneidad.

Es claro que faltan muchas cuestiones por estudiar y atemperar para que varios de los municipios en México asuman un protagonismo importante en el mejoramiento de la calidad de vida de su población. Hacer un estudio sobre los desafíos institucionales que encaran los municipios mexicanos, para cumplir cabalmente con sus tareas constitucionalmente asignadas, es un reto por demás oceánico y que demanda otro espacio de investigación, pues cada gobierno municipal requiere de un trato en particular.⁴⁷

Sin embargo, cuando hablamos de *la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México*, estamos pensando que en nuestro país todos los gobiernos municipales, independientemente de sus diferencias, comparten tres características: 1) Todos son gobernados por la figura del ayuntamiento; 2) cada uno de los municipios mexicanos dependen, aunque en menor medida desde 1999, de las legislaturas estatales y 3) todo municipio en México tienen la obligación de mejorar la calidad de vida de la población que lo habita (Merino, 2007).

Es por eso que en todos los municipios mexicanos, en menor o mayor medida, pueden existir las condiciones para diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana y convertirse así en una institución política estratégica para combatir la delincuencia en nuestro país.

⁴⁷ Algunos trabajos que se han encargado de documentar algunos de estos desafíos institucionales tanto en lo político como en lo fiscal son: Cabrero, E., (2008). *La trampa del federalismo fiscal*, nexos, 2008. Merino, M., (2007). *Para entender el régimen municipalista en los Estados Unidos Mexicanos*. México: NOSTRA y más recientemente, Rojo, P., (2013). "Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI", *Publicado en la revista del CLAD Reforma y democracia*, 56, 1-13.

Capítulo 4.

El programa “San Pedro Seguro” en San Pedro Garza García, Nuevo León 2004-2006.

En este apartado final se describe –con base en el trabajo original de Socorro Arzaluz (2007)- y analiza una política pública de seguridad ciudadana que se diseñó e implementó en el municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, durante el gobierno 2004-2006.⁴⁸

Es importante recordar que las políticas públicas son acciones de gobierno para resolver de forma eficiente problemas públicos acotados, en donde participa la ciudadanía en la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones. Por seguridad ciudadana, de forma sintética, entendemos las acciones que el Estado, a través del gobierno, emprende junto con la ciudadanía para prevenir integralmente el delito.

Estos dos elementos conceptuales nos permitirán articular los componentes que se ponderan en el siguiente análisis. Con este ejercicio presentamos un referente empírico de la seguridad ciudadana a nivel municipal en México, con el objetivo de ejemplificar la eficiencia práctica de la tesis que hemos planteado.

⁴⁸ Dicho programa participó en el Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE en la edición 2006. La evaluación de esta política pública corrió a cargo de la Dra. Socorro Arzaluz, académica del Colegio de la Frontera Norte, y miembro del Comité Técnico de Evaluación del Premio. Este programa fue la experiencia más destacada en materia de seguridad pública en aquella edición. “Este premio, con apoyo de diversas instituciones académicas, organismos de promoción municipal, organismos no gubernamentales e institutos de cooperación internacional, tiene por objetivo identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local, para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión. El Premio se enfoca al reconocimiento de programas y políticas gubernamentales locales que en el transcurso de por lo menos un año, muestren un impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación” (CIDE, 2014). Cabe destacar que desde el año 2000, el premio ha registrado 4000 programas municipales, que incluyen a diferentes municipios, desde urbanos hasta rurales, gobernados por los distintos partidos políticos, coaliciones y por usos y costumbres, participantes de todas las entidades federativas del país. Finalmente, quiero agradecerle al director general del premio, el Mtro. Pablo Rojo Calzada, permitarnos recuperar esta práctica para efectos del presente trabajo, así como por facilitarnos información sobre la misma. También a la profesora Leticia Santín del Río, miembro del Comité Técnico de Evaluación del Premio, quien colaboró de forma importante para comprender la dinámica del funcionamiento del certamen, siendo su aporte de mucha utilidad para lograr una descripción y análisis adecuados del PSPS. El uso de dicha información y el contenido del presente trabajo es responsabilidad del autor.

1.1. San Pedro Garza García en Nuevo León.

El municipio se fundó el 14 de diciembre de 1847. San Pedro Garza García colinda al norte con los municipios de General Escobedo y Monterrey, al sur con Monterrey y Santa Catarina, al este con Monterrey y al oeste con Santa Catarina y General Escobedo. Este municipio forma parte de la Zona Metropolitana de Monterrey (en adelante ZMM) desde la década de 1970.



San Pedro Garza García. Fuente: www.e-local.com.mx

Estructura gubernamental.

Cabecera municipal: San Pedro Garza García.

Ayuntamiento:

- a) Presidente municipal.
- b) 2 síndicos.
- c) 8 regidores de mayoría relativa
- d) 4 regidores de presentación proporcional.

Regionalización política: 18 distrito local electoral y 1er distrito federal electoral

Cronología de presidentes municipales	
María Teresa García Segovia	1997-2000
Gerardo Garza Sada	2000-2003
Alejandro Alberto C. Páez y Aragón	2003-2006
Fernando Garza García	2006-2009
Mauricio Fernández Garza	2009-2012
Roberto Hugo Ruiz Cortes	2012-2015

CUADRO 14. Fuente: www.e-local.com.mx

1.2. Datos socioeconómicos de San Pedro 2004-2006.

En dicho contexto temporal, el municipio contó con una composición social homogénea de altos recursos económicos. El índice de Desarrollo Humano del PNUD ubicó a San Pedro en el segundo sitio a nivel nacional por detrás del Distrito Federal en 2006 (INAFED, 2013). De acuerdo con el INEGI, la estructura por niveles de ingreso de San Pedro fue la más alta en la ZMM. El 33.3% de la población económicamente activa obtuvo ingresos cinco veces mayor al salario mínimo mensual. El índice de marginación del CONAPO ubicó a este municipio en el segundo lugar con menor marginación a nivel nacional y el primero en el estado de Nuevo León.

En el año 2006, su población fue de 126,147 habitantes sobre una extensión territorial de 6, 968,30 hectáreas. Por dicha característica, el municipio es urbano de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional. La densidad poblacional en ese año fue de 1,818 habitantes por Km².

Este municipio cuenta con infraestructura pública y privada de alta calidad, como el Parque Chipinque, el Museo Alfa y la Universidad de Monterrey. En el aspecto cultural posee las tres Casas de la Cultura, el Centro Cultural Plaza Fátima, el Auditorio San Pedro y el Museo del Centenario.

San Pedro Garza García concentra gran actividad económica, contando con los centros comerciales más grandes y exclusivos del ZMM como la Plaza San Pedro y las Galerías Valle Oriente. Esto lo hace un atractivo turístico. Al respecto, en su territorio se encuentran los hoteles más lujos de la zona como El Quinta

Real y el Fiesta Americana Valle. En materia industrial es la sede de grandes corporativos empresariales como Alfa, Vitro y Maseca. Estas características hacen que el municipio constantemente desarrolle infraestructura y tecnología. Por otro lado, en materia educativa, alberga instituciones prestigiosas como el Colegio y Universidad Labastida y el Instituto Franco Mexicano.

Este municipio también se caracteriza por su alta participación ciudadana institucionalizada. La cual puede observarse en la estructura conformada por Jueces auxiliares, Consejos Consultivos Ciudadanos y las Juntas de Vecinos Electas. La participación ciudadana se encuentra normada en el Reglamento de Participación Ciudadana, que se aplica a través de la Dirección de Participación Ciudadana Municipal, aprobado en el gobierno 2000-2003.

1.3. Diagnóstico de la problemática: homicidios culposos y lesiones a consecuencia de accidentes de tránsito asociados al consumo en exceso de bebidas alcohólicas.

Socorro Arzaluz menciona que la seguridad de los habitantes en el municipio se ve reflejada en diferentes dimensiones: “hacia la persona, sus bienes y en los aspectos generales de la vida cotidiana. Uno de estos es la posibilidad de los habitantes de transitar libremente por la vía pública sin verse afectado en su integridad física” (Arzaluz, 2007: 196).

Sobre los accidentes en general, en el año 2001, se registraron 35,000 fallecimientos producto de accidentes, los cuales generaron más de 70,000 discapacidades, demandando tres millones de consultas al Sistema Nacional de Seguridad. En concreto, los accidentes de tránsito son la primera causa de muerte en la población de 5 a 34 años de edad y la segunda causa de orfandad en México (CONAPRA, 2013). Estos eventos generan más de 24,000 muertes al año, 750,000 heridos graves que requieren hospitalización y más de 39,000 discapacidades.

Los accidentes de tránsito son costosos en lo social y financiero. Las lesiones, discapacidades y muertes a causa de accidentes de tránsito cuestan

más de 120 mil millones de pesos al año. Este dinero serviría para dar de comer en un año a más de tres millones de niños, según estimaciones de la UNICEF.

En el año 2006, contexto de la política municipal que nos ocupa, los accidentes ocuparon el cuarto lugar como causa de muerte en México, la primera en niños y adolescentes y la segunda en personas de edad productiva. Existe una clara asociación entre accidentes de tránsito y el consumo en exceso de bebidas alcohólicas.

En Nuevo León, en concreto, según informó la Encuesta Nacional para Adicciones en aquellos años, la tasa de prevalencia del consumo de alcohol fue de 50.3% entre la población de 12 a 65 años, con una estimación de 128, 929 jóvenes bebedores. Se calculó que en dicha entidad cerca de 1.9 millones de personas consumieron bebidas embriagantes en cualquier cantidad. De igual forma, en dicho espacio temporal, 539, 301 personas circularon cada semana en la ZMM en diversos niveles de ebriedad (Arzaluz, 2007).

En el estado de Nuevo León, los accidentes de tránsito representaron la tercera causa de muerte; el 70% de estos decesos se relacionaron con el alcohol. En menores de 20 años los accidentes fueron la primera causa de muerte. El alcohol en la entidad se vincula con divorcios, violencia doméstica, homicidios y suicidios.

En 2005, el 70% de individuos arrestados por parte de agentes de seguridad pública se encontraron bajo los efectos de bebidas etílicas (Arzaluz, 2007).

En este contexto se implementó el programa “San Pedro Seguro” (en adelante PSPS). Dicho programa contó con varias líneas de acción tendientes a disminuir los accidentes de tránsito asociados al exceso en el consumo de bebidas alcohólicas. La principal acción fue el despliegue de operativos anti-alcohol como una forma de prevención situacional del delito y un alto contenido de participación ciudadana. Dicha política pública surgió durante la gestión del Ingeniero Alejandro

Páez Aragón en el periodo de gobierno 2004-2006 y se ubicó en la Coordinación de Jueces Calificadores, dependiente de la Secretaria del ayuntamiento.

1.4. Principales acciones del PSPS.

Las problemáticas detectadas por parte del gobierno de San Pedro fueron lesiones físicas y homicidios culposos a consecuencia de accidentes de tránsito asociados con el alcoholismo. El objetivo principal del programa fue buscar la disminución de estos acontecimientos al interior del municipio. El método principal de acción fue la prevención situacional del delito y la participación ciudadana institucionalizada.

1. Diseño del PSPS.

Durante su campaña en 2004, el Ing. Alejandro Páez Aragón mencionó que haría cumplir la ley, argumentando que la seguridad es la primera responsabilidad del gobierno: “Hoy aquí lo reitero, prometí cumplir y hacer cumplir la Ley, en San Pedro no hay espacio para los conductores alcoholizados, trabajaremos incansablemente para hacer de San Pedro esa ciudad segura que todos queremos y que será segura en todos los sentidos” (Páez, 2004, p.3).

Los conductores alcoholizados son un problema público ya que ponen en riesgo la vida de los habitantes del territorio. Se reconoce que la seguridad ciudadana también la percibimos cuando manejamos y transitamos por la calle. El contexto urbano de San Pedro agrava dicha situación, pues cuenta con avenidas de conducción rápida como la Avenida Santa Bárbara, Avenida Morones Prieto, Boulevard Constitución y Avenida Gómez Morín, que lo conectan con las ciudades de Monterrey, Santa Catarina y Saltillo.

El diseño del PSPS incluyó un diagnóstico que focalizó las zonas urbanas en donde se reportó un mayor número de accidentes de tránsito. La política pública se considera territorializada pues conjuntó en su diseño y ejecución varios espacios urbanos estratégicos. A partir de entonces, el gobierno municipal puso en marcha acciones de prevención situacional y comunitaria del delito, con la intención de combatir la delincuencia y las faltas administrativas de forma integral, especialmente aquellas relacionadas con la inseguridad vial

El marco institucional formal de la política pública fueron los artículos 21 y 115 de la CPEUM, el Código Penal Federal, el Código Penal del Estado de Nuevo León y el Bando de Policía y Buen Gobierno de San Pedro. Este último se sometió a consulta pública. El Reglamento en Materia de Seguridad Pública de San Pedro y la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, también formaron parte de la factibilidad legal del PSPS. En 2004 se homologó el Reglamento de Transito con la Ley que Previene el Consumo del Alcohol y en mayo de 2005, se aprobaron las modificaciones al Bando de Policía y Buen Gobierno.

2. Estrategia de comunicación social.

La campaña “en dónde quieres terminar la noche” se difundió a través de los medios de comunicación a la población de San Pedro y de los municipios colindantes. Ofreciendo a través de imágenes cuatro opciones para pasar la noche después de conducir bajo los efectos del alcohol: 1) una cama; 2) una camilla de hospital; 3) una celda en la cárcel y 4) un ataúd.

El mensaje tuvo un carácter preventivo haciendo alusión a las consecuencias fatales y jurídicas de conducir en estado de ebriedad. La política pública pronto tuvo reconocimiento social en toda la ZMM. Cabe precisar que en San Pedro se reciben todas las estaciones de televisión y radiodifusoras, así como los diarios del estado y los nacionales (Arzaluz, 2006).

3. Reducción de las oportunidades: prevención situacional mediante el despliegue de “operativos-filtro”.

La fracción IX del artículo 14 del Reglamento de Policía y Buen Gobierno posibilitó la prevención situacional a partir de la intervención de oficiales de tránsito. En espacios urbanos de riesgo vial como avenidas de conducción rápida, cruces peligrosos y carriles angostos, ubicados en lugares aledaños para consumir alcohol, como bares y antros, los mencionados oficiales observaban el comportamiento de los conductores, deteniendo aquellos sospechosos por ingesta de alcohol para realizarles exámenes más elaborados, con la asistencia de cuatro alcoholímetros para calcular los niveles de sustancias nocivas en la sangre. La

operación de dos de los alcoholímetros se encontró a cargo exclusivo de personal médico.

El PSPS incluyó la modernización tecnológica para la prevención situacional del delito, pues instaló un Sistema Global de Posicionamiento, conocido como GPS en 52 vehículos de seguridad pública, que favoreció la comunicación entre elementos policiacos, facilitando la localización de las unidades más cercanas. La Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad facilitaron a ciudadanos, principalmente personas de la tercera edad, viudas y jueces auxiliares, la instalación de más de 100 botones de seguridad que eran accionados en caso de emergencia para enviar una señal de auxilio a la central de radio.

Con el propósito de fortalecer la seguridad en puntos estratégicos del municipio se arrendaron 15 cámaras de monitoreo que entraron en funcionamiento en 2005. San Pedro fue el único municipio que contó con dicha tecnología en Nuevo León, por ello se decidió hacerlo del conocimiento público mediante difusión masiva a través de la prensa escrita y televisiva. Lo anterior generó una cultura de prevención en toda la ZMM, pues debido a la precisión del funcionamiento de los alcoholímetros y del resto de la tecnología empleada, misma que se firmó ante notario público, fue posible determinar sanciones contundentes.

4. Política de saneamiento policial a través de “cero-corrupción”.

Uno de los objetivos del gobierno de San Pedro, en palabras de su presidente municipal, fue: “mantener la policía más equipada, la más preparada, la más capacitada y la más honesta.” (Páez, 2005: 4). Para lograrlo se instaló el Comité de Honor y Justicia de Seguridad Pública y Tránsito integrado por ciudadanos. El objetivo de esta figura fue fortalecer las relaciones de confianza entre ciudadanía y lo sistemas de seguridad, para favorecer la cooperación entre actores e impactar en la percepción ciudadana en lo relativo a la legalidad y la transparencia.

En concreto, se implementó la campaña “cero corrupción” como parte sustancial dentro de los operativos filtros, que formó parte de la construcción de una policía de proximidad, cuyos principios de acción fueron el conocimiento del territorio, el uso de información estratégica, la confianza ciudadana y la proactividad. Dicha acción consistió en la infiltración de agentes ciudadanos encubiertos en la dirección del área de operativos filtro cuyo objetivo era detectar actos de corrupción. Así mismo, en las zonas de intervención urbana en donde se realizaron los operativos-filtro y los arrestos, se instalaron 12 cámaras fijas con micrófono, en igual número de patrullas, para video grabar las actividades de los policías y la forma en cómo interactuaban con los ciudadanos para evitar actos de corrupción.

Los oficiales de tránsito portaban gafetes con la leyenda “cero corrupción”. Con este símbolo los ciudadanos sabían que cualquier intento de soborno sería infructífero. Cuando algún oficial era descubierto se removía del cargo. Hasta 2006 fueron destituidos 32 elementos policiacos (Páez, 2005). Esta disciplina de la legalidad permeó al interior de los cuerpos policiacos, que a sabiendas de las consecuencias por actos corruptivos, preferían evitarlos para conservar sus empleos. Estas acciones corresponden a las políticas de profesionalización, certificación y dignificación de los cuerpos policiales de la seguridad ciudadana, en tanto que promueve el desarrollo profesional y humano de éstos a través de la instrumentación de sistemas transparentes y confiables de formación integral.

De igual forma concibe una policía que no lucha contra el delincuente, sino que coopera con el ciudadano. Por simple que parezca esta idea, es de suma importancia dentro del enfoque la seguridad ciudadana, dando cuenta de una policía de carácter de proximidad, que es parte de la comunidad y no represiva.

5. Prevención de la reincidencia mediante la suspensión de licencias de conducir para infractores.

Además de la multa por conducir bajo los efectos del alcohol que podía ser de 20 mil pesos o 36 horas de arresto, se tomó la medida de suspender las licencias de

manejo durante tres meses a los conductores infractores, de acuerdo con la Ley de Prevención y Combate al Abuso del Alcohol.⁴⁹

En el ámbito estatal, la sanción contempla de 3 a 9 años de prisión si existieran lesiones graves, homicidios dolosos o daño a propiedad privada por manejo bajo los efectos del alcohol, según lo dispuesto por el Código Penal de Nuevo León.

La información de los conductores sancionados era enviada a las secretarías de vialidad y tránsito de los municipios aledaños y al gobierno del Estado de Nuevo León, con la intención de que los infractores se vieran en la imposibilidad de tramitar una nueva licencia. De esta manera la territorialización del PSPS rebasó sus límites jurisdiccionales. Esta acción de flujo de la información promueve el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia en materia de seguridad para prevenir delitos específicos.

En su momento los jueces calificadoros tuvieron pensado modificar el reglamento para que las sanciones fueran de servicio a la comunidad. Esta iniciativa trascendió administraciones y actualmente se encuentra establecida en el Bando de Policía y Buen Gobierno de San Pedro en su artículo 25 fracción IV, aprobada en 2007.

6. Coproducción de seguridad: contralores sociales y padres de familia en la vigilancia a bares y antros.

La participación ciudadana en la seguridad ciudadana se dirige en concreto a la prevención integral del delito. El PSPS con la intención de intervenir sobre los factores de riesgo y oportunidades asociados con los accidentes de tránsito, permitió que los contralores sociales y padres de familia vigilaran de forma presencial el funcionamiento de bares y antros.

⁴⁹ Cabe precisar que los gobiernos municipales mediante sus reglamentos pueden emitir tres tipos de sanciones administrativas, de acuerdo con lo establecido en los Bandos: 1) privativas de la libertad (arresto hasta por 36 horas); 2) patrimoniales o económicas (multa, reposición, retribución, compensación, decomiso) y 3) limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias).

Entre noviembre de 2004 y septiembre de 2005 se realizaron 1 mil 243 visitas de inspección, que resultaron en la clausura de 22 establecimientos de forma definitiva, 10 temporalmente y la revocación de 131 permisos de venta de alcohol (Páez, 2005).

Con lo anterior los bares y sus alrededores se tornaron más seguros, cumpliendo con los postulados de la prevención situacional del delito.

7. Coordinación con instituciones académicas.

El municipio de San Pedro firmó convenios con la Universidad de Monterrey y el Tecnológico de Monterrey para que orientaran a sus alumnos infractores. Como una política de seguridad ciudadana, el PSPS contó con un enfoque de colaboración con instituciones ajenas al gobierno municipal y los sistemas de seguridad, poniendo el acento en la protección y orientación en los jóvenes como uno de los principales grupos de riesgo.

8. Retroalimentación en el portal de transparencia.

En el portal web “Alcohol y volante” cualquier persona opinaba respecto al programa y aquellas tendencias más notorias eran tomadas en cuenta para mejorar la ejecución de la política pública. Dicho espacio electrónico permitió que el gobierno municipal debatiera con cualquier actor sobre el funcionamiento de su política pública, buscando mejorarla a partir de la retroalimentación.

9. Participación ciudadana institucionalizada.

El PSPS formó el comité Municipal de Consulta y Participación de la Comunidad en Materia de Seguridad pública. Dicho órgano fue la máxima expresión de participación ciudadana institucionalizada conformado por vecinos del municipio.

El objetivo del comité fue: “vigilar la correcta implementación y operación de un plan de integral de seguridad pública municipal, que tenga como propósito prevenir la comisión de hechos delictivos, buscando otorgar a los habitantes del municipio una protección que cumpla o exceda sus expectativas” (Arzaluz, 2007: 202).

Las funciones del comité estuvieron encaminadas a generar opiniones sobre políticas de seguridad -no sólo de tránsito- y sugerir medidas para hacerlas más eficientes, realizar denuncias por quejas o irregularidades, así como auxiliar a las autoridades competentes. Las comisiones más importantes que conformaron el comité fueron de reforma legislativa, participación ciudadana, operativos preventivos, recursos humanos y de economía.

Finalmente, como parte del programa “Aquí Decidimos Juntos”, los vecinos de 29 colonias decidieron instalar 150 cámaras en sus localidades, lo que permitió monitorear permanentemente las entradas y salidas al municipio y las áreas recreativas más visitadas, disuadiendo así a los potenciales delincuentes. Esto representó una inversión de 7.5 millones de pesos en sistemas de seguridad, ejercidos directamente por la ciudadanía. El comité encontró sustento jurídico en el Reglamento en Materia de Seguridad Pública de San Pedro, que permite el establecimiento de Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública Municipal y Comités Comunitarios en Materia de Seguridad Pública.

10. Prevención social y factibilidad presupuestaria.

Esta política pública generó sus propios recursos financieros. El 50% del capital por concepto de las multas recaudadas, cerca de 1 millón 630 mil pesos, se acordó destinarlas a niños de escasos recursos.

El restante 50% se destinó a la sobrevivencia del programa, 30% para equipo de seguridad y 20% a campañas de publicidad (Arzaluz, 2007) Gracias a este esquema de retroalimentación financiera el programa no dependió de transferencias federales y estatales.

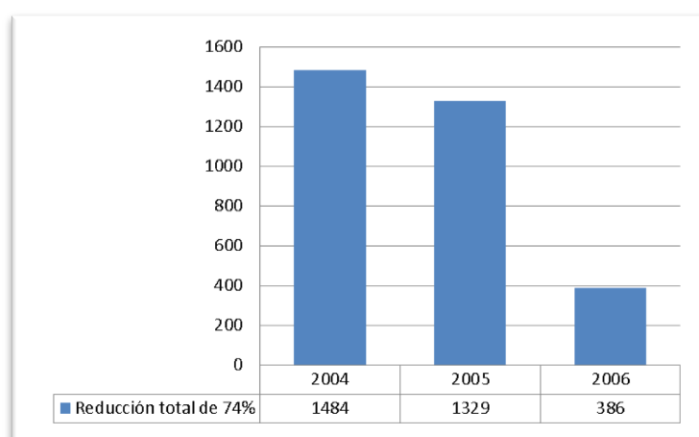
El autofinanciamiento del PSPS, permitió que no se descuidaran otros rubros de la agenda del gobierno municipal, al contrario, asuntos como la educación se vieron beneficiados por la existencia de este programa. El cabildo fue el responsable de la aprobación de esta medida en el Bando de Policía y Buen gobierno. Hasta agosto de 2006 se beneficiaron 145 niñas y niños del municipio.

1.5. Resultados e impactos del PSPS.

La evaluación del PSPS fue realizada por el comité técnico del Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE en 2006. Las principales evidencias a favor de la eficiencia del trabajo del gobierno municipal de San Pedro y de los esquemas de seguridad ciudadana son las siguientes:

1. Infracciones emitidas por consumo de alcohol.

En 2004 se reportaron 1484 infracciones. En 2005 se registraron 1329 y en 2006 solamente 386 infracciones. De 2004 a 2006 se logró una reducción total de 74% de infracciones emitidas.

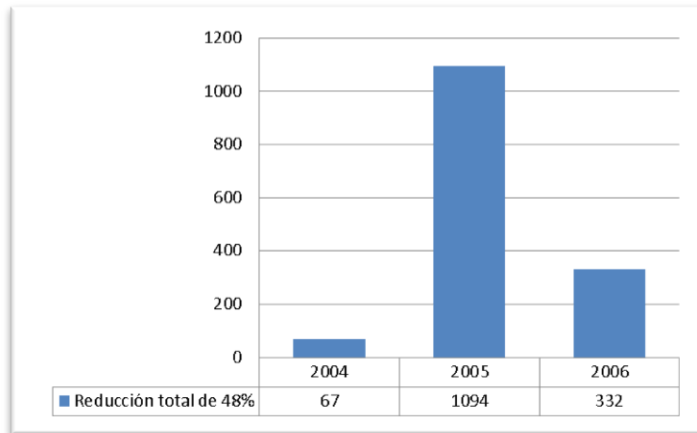


GRÁFICA 4. Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Coordinación Vial del Ayuntamiento de San Pedro hasta septiembre de 2006, recuperados en Arzaluz, 2007, p. 204.

La gráfica anterior muestra una reducción constante en las infracciones emitidas en el periodo en el que duró el programa. Esto representa el grado de interiorización de la legalidad por parte de los conductores. Conforme avanzó el programa las infracciones disminuyeron puesto que las conductas reconocidas como sospechosas se dejaron de presentar, mostrándonos la modificación de la cultura de manejo en el territorio de San Pedro.

2. Licencias detenidas a causa del consumo excesivo de alcohol.

En 2004 se reportaron 647 licencias retenidas. En 2005 las licencias retenidas fueron 1,094. Pero en 2006 solamente fueron suspendidas 332 licencias de conducir. La reducción total de licencias retenidas en San Pedro fue de 48% en el periodo de gobierno de 2004-2006.

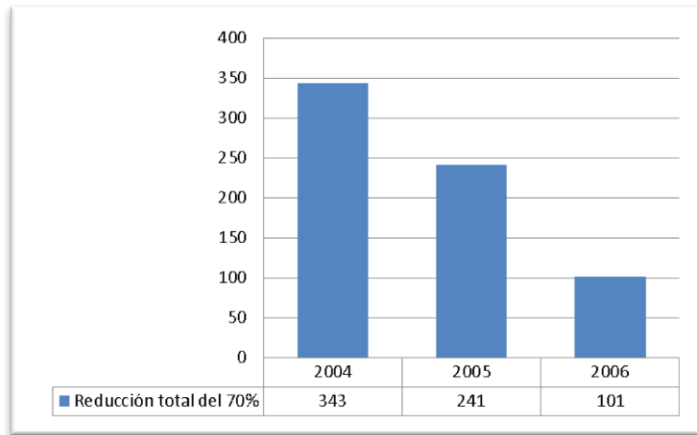


GRÁFICA 5. Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Coordinación Vial del Ayuntamiento de San Pedro hasta septiembre de 2006, recuperados en Arzaluz., 2007, p. 204.

De acuerdo con la gráfica anterior, se puede observar que 2005 fue el año en que se retuvieron más licencias por conducción bajo los efectos del alcohol. En 2006, no obstante, el número desciende considerablemente. Esto puede interpretarse como un cálculo racional por parte de los conductores, quienes interiorizan que existirá una sanción por determinada conducta y por eso la evitan. El alto número de licencias retenidas en 2005 nos permite observar el funcionamiento de los operativos “cero-corrupción.”

3. Disminución drástica de accidentes vehiculares.

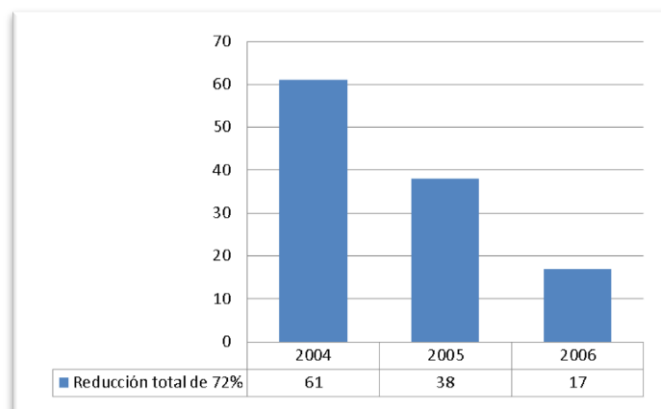
En 2004 ocurrieron 343 accidentes de tránsito. En 2006 se presentaron 241 accidentes y para septiembre de 2006, únicamente ocurrieron 101 accidentes vehiculares. La siguiente gráfica muestra que la aplicación de infracciones y retención de licencias derivaron en una disminución total de 70% de los accidentes de tránsito, reportados en el periodo de 2004 a 2006



GRÁFICA 6. Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Coordinación Vial del Ayuntamiento de San Pedro hasta septiembre de 2006, recuperados de Arzaluz, 2007, p. 204.

4. Disminución de personas lesionadas por accidentes asociados al alcohol.

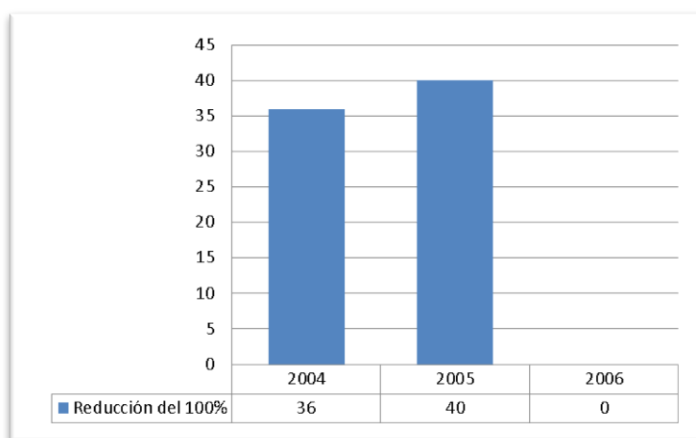
Las personas lesionadas en 2004 fueron 61 como producto de los accidentes de tránsito asociados con el alcohol. En 2005 el número de lesionados fue de 38 y en 2006 solamente se registraron 17 personas con lesiones físicas. Con un promedio de dos personas lesionadas por mes, el PSPS logró una reducción total de 72% en las lesiones ocasionadas por accidentes de tránsito. Los datos ofrecidos en la evaluación muestran una correlación lógica entre el funcionamiento del programa y los resultados presentados. Mientras los accidentes se redujeron en un 70% en el periodo de gobierno de 2004 a 2006, los lesionados lo hicieron en un 72%, durante el mismo lapso de tiempo.



GRÁFICA 7. Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Coordinación Vial del Ayuntamiento de San Pedro hasta 2006 recuperados de Arzaluz, 2007, p. 204.

5. Reducción de asesinatos culposos a consecuencia de accidentes de tránsito por consumo de alcohol.

Durante el primer año de implementación del PSPS se reportaron 36 muertes por accidentes de tránsito. En el 2004, no obstante el rigor del programa, el número de muertes ascendió a 40. Sin embargo, hasta septiembre de 2006 no se reportó ningún deceso humano (Arzaluz, 2007). Esta política pública de seguridad ciudadana logró una reducción del 100% de muertes asociadas con accidentes de tránsito en una sola gestión de gobierno.



GRÁFICA 9. Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Coordinación Vial del Ayuntamiento de San Pedro hasta 2006 recuperados de Arzaluz, 2007, p. 204.

El principal objetivo de la seguridad ciudadana es salvaguardar los derechos humanos de la población. La vida es el más importante de todos. Mientras que en el municipio de San Pedro no se reportaron muertos a causa del dúo alcohol y volante, en el resto de la ZMM se reportaron 70 decesos, en el año de 2006 (Páez, 2006, p.5).

4.5. La seguridad ciudadana en el PSPS.

Los elementos que en esta práctica resultaron de relevancia para modificar la dinámica de la delincuencia a través de la seguridad ciudadana desde una concepción de política pública fueron los siguientes:⁵⁰

⁵⁰ Como bien podrá apreciar el lector, en ningún momento se está aseverando que ésta consideración de elementos sea replicable en cada municipio, menos aún que posean una motricidad considerable para considerarse estructurantes para modificar un fenómeno social como la delincuencia, asimismo tampoco se presentan a manera de una relación causal exploratoria y

- 1. Voluntad política por parte del presidente municipal:** es prioritario que el alcalde del municipio, como representante del Ejecutivo local y por ser el primer comandante de la policía municipal, asuma como propias las problemáticas de seguridad dentro de su territorio. Sólo de esta forma será posible diseñar y hacer prosperar políticas de seguridad ciudadana novedosas y de carácter endógeno, con el respaldo político del ayuntamiento, las instituciones de seguridad pública municipales y la sociedad civil en su conjunto.
- 2. Información precisa para el diagnóstico y diseño de la política pública:** es necesaria la elaboración de diagnósticos que identifiquen las principales causas que propician la conducta delictiva a partir de información cualitativa y cuantitativa. Esto con el objetivo de buscar los medios más eficientes para resolverla. Resulta conveniente el trabajo coordinado con instituciones especializadas en la sistematización de información criminal y el establecimiento de comités de participación ciudadana para tal efecto.
- 3. Dirigir la acción a grupos en riesgo específicos:** focalizar a la población objetivo permite una acción concreta, ya que permite actuar sobre los sujetos más propensos a ser víctimas de la delincuencia o ser victimarios. En el caso del PSPS, aunque sus acciones beneficiaron a gran parte de la población del municipio en algún aspecto social, se hizo énfasis en atender a jóvenes y personas de edad avanzada como grupos en riesgo específicos.
- 4. Prevención situacional del delito:** es prioritario reducir las oportunidades para cometer delitos. La prevención situacional permiten esto no sólo a partir de la intervención en espacios urbanos mediante su mejoramiento físico y visual, sino también, a través del fortalecimiento de la

menos aún confirmatoria, pues en todo caso habría que encontrar las técnicas cualitativas y cuantitativas que permitieran operacionalizar dichas variables. Lo cierto, y es el punto que se coloca a consideración y reflexión, es que de intentar resolver los problemas de la delincuencia desde una mirada multicausal, pensándolo desde la seguridad ciudadana, se estaría dando el primer paso hacia una conceptualización nueva sobre cómo resolver un problema antaño.

reglamentación a establecimientos de consumo de alcohol, el diseño de políticas de desarrollo social y la vigilancia policial en zonas de concurrencia delictiva. Estas actividades ayudan a desintegrar la tríada delincuente-entorno-víctima. El uso racional y estratégico de tecnología es un elemento importante en este aspecto.

- 5. Prevención comunitaria del delito:** se logra a partir de la participación ciudadana institucionalizada. El diseño de planes de seguridad ciudadana incluye la participación directa de la comunidad no sólo en los procesos de evaluación de la política pública, sino también en su diseño e implementación, a través de la coparticipación directa en algunos lineamientos de las políticas tendientes a la prevención como la vigilancia directa, el ejercicio del gasto y la apropiación de espacios públicos. Por lo anterior es necesario el establecimiento de comités de participación ciudadana y el diseño de políticas que involucren a otros actores sociales como universidades, actores privados y ONG's.
- 6. Prevención social del delito:** una política de seguridad ciudadana demanda la prevención integral del delito. Además de la prevención situacional y comunitaria del delito es necesario integrar acciones de política social que funcionen como prevención social del delito en el largo plazo. El diseño de programas tendientes al fortalecimiento de la educación, la cultura, empleo y salud son elementos a considerar en este aspecto.
- 7. Factibilidad legal:** todo lineamiento de la política de seguridad ciudadana debe de tener un fundamento en el marco jurídico nacional, estatal y municipal. Lo anterior dotará de legalidad y legitimidad la acción gubernamental en tanto que tendrá apego al Estado de Derecho. De ser necesario, el marco legal municipal tendrá que ser modificado con la finalidad de institucionalizar la política y asegurar su trascendencia en el tiempo.

- 8. Construcción de policías de proximidad:** el diseño de mecanismos de capacitación y certificación policial encaminados al saneamiento de los cuerpos policiales, permitirá mejorar la percepción ciudadana entorno a los mismos. Esto favorece la construcción de policías que cooperan con el ciudadano en las tareas de prevención del delito fomentando la construcción de modelos de proximidad.
- 9. Estrategia de comunicación social:** es importante comunicar la política pública de seguridad ciudadana a la comunidad. Por un lado, esto permite hacer del conocimiento público los programas disponibles, los beneficios posibles y las sanciones que el gobierno implementará en caso de cometer determinada infracción o delito, por otro lado y como consecuencia de lo anterior, funcionará como un esquema de prevención del delito.
- 10. Factibilidad presupuestal:** la política pública de seguridad ciudadana necesita financiamiento específico. En México la federación otorga a los municipios recursos para la seguridad pública, a través del FASP y el SUBSEM. Sin embargo, estos dineros se encuentran sujetos a determinadas cláusulas, por eso es fundamental que el gobierno local haga uso de sus facultades de recaudación para combatir la delincuencia dentro de su territorio. Lo anterior puede lograrse con mecanismos ingeniosos de la política pública como el cobro de infracciones.

Esta política pública ejemplifica cómo un gobierno municipal puede incidir sobre el *status quo* al interior de su territorio, con la colaboración de múltiples actores sociales y haciendo uso de sus facultades formales y su autonomía política.

Esta experiencia corrobora nuestro argumento principal en el caso concreto de un municipio mexicano. También rescatamos que esta política pública nos brindó una posibilidad de aproximarnos empíricamente al estudio de la seguridad ciudadana en México.

Conclusiones.

En México el aumento de la incidencia delictiva, el sentimiento de inseguridad, el origen multicausal de la delincuencia y la deficiencia de las instituciones de seguridad pública conforman una serie de desafíos que deben ser urgentemente abordados de forma conjunta por el Estado y la sociedad.

El argumento principal de este documento sostiene que una forma de contrarrestar el auge de la delincuencia es a través de políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana, diseñadas e implementadas en el ámbito municipal de gobierno.

Nuestro objetivo ha sido describir dicho enfoque, enfatizando que sus características permiten prevenir de manera integral la comisión de los delitos, mediante políticas públicas cuyo espacio idóneo de diseño e implementación gubernamental y territorial, es el ámbito municipal. A lo largo de toda su línea argumentativa, el presente trabajo llevó el análisis de los conceptos de la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales al caso mexicano. Las reflexiones finales al respecto son las siguientes:

1. Sobre el primer capítulo.

En primer lugar se planteó una problematización sobre la delincuencia como una amenaza pública que antena contra la seguridad individual y colectiva de la población. Esto implicó definir los conceptos de seguridad, Estado y sus elementos constitutivos, políticas públicas, seguridad pública, el sistema de seguridad pública en México con base en los artículos 21, 73 y 115 de la CPEUM, el delito y la delincuencia. Los elementos anteriores son todos interdependientes y nos perimieron encuadrar nuestra propuesta al ámbito de la ciencia política y justificar su utilidad social. Sobre algunos de estos conceptos rescatamos las siguientes reflexiones:

- La seguridad es un principio base para el desarrollo humano y como tal es un derecho y una necesidad fundamental para la convivencia armónica de

la sociedad. La seguridad es condición *sine qua non* para salvaguardar las libertades y la integridad de las personas. De acuerdo con los autores clásicos del contractualismo, la razón fundamental de la existencia del Estado es velar por la seguridad de sus habitantes.

- El Estado es una institución política soberana de una sociedad humana, establecida en un territorio concreto, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con aparatos de gobierno y de administración. El Estado persigue determinados fines mediante acciones concretas (Garza, 2002).
- Una de estas acciones son las políticas públicas. Que son iniciativas de gobierno con objetivos de interés público que surgen de procesos de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos acotados, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y la búsqueda de soluciones (Franco Corzo, 2012).
- Las políticas públicas pueden ser útiles para resolver problemas concretos de delincuencia gracias a los criterios de selección de problemas públicos urgentes, el interés público, la racionalización, eficiencia y la inclusión de la sociedad.
- Al respecto, el gobierno municipal -por su dimensión territorial definida y las atribuciones que detenta- es un mejor ámbito de gobierno para diseñar políticas públicas para resolver problemas públicos endógenos. En el tema que nos ocupa, el municipio representa una instancia de acción pública idónea para identificar factores de riesgo asociados a los problemas endógenos de delincuencia, así como para establecer correlaciones con situaciones socioeconómicas, características sociales, actitudes culturales y lugares de ocurrencia de delitos en un espacio geográfico concreto.

- De acuerdo con la Fundación Mexicana Siglo XXI, la seguridad pública es el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar el orden público a través de la prevención y represión de los delitos (Garza, 2002). A través del sistema de control penal y el de la policía preventiva y de reacción.
- El delito se define como todo acto, conducta u omisión voluntaria o imprudencial que trasgrede la norma jurídica, catalogado como delito en el derecho penal y por tanto sancionable legalmente. La delincuencia es la reproducción considerable del delito en un territorio determinado, en términos objetivos y subjetivos.

Finalmente, en el primer apartado también incluyó el esbozo de un panorama general de la delincuencia en nuestro país, con base en indicadores sobre la incidencia delictiva, el sentimiento de inseguridad, la eficiencia de las instituciones de seguridad pública y el gasto destinado en esta materia.

Gracias a este capítulo estamos en condiciones de concluir que la delincuencia en nuestro país se ha convertido en un problema público de suma gravedad social y con altos impactos económicos y de desarrollo para la vida de la población.

2. Sobre el segundo capítulo.

Podemos afirmar que la delincuencia es un problema que no han podido resolver las actuales políticas de seguridad pública, caracterizadas por la intervención militar y el endurecimiento del sistema penal, encabezadas por el gobierno federal, en detrimento de la reconstrucción del tejido social y la prevención del delito desde lo municipal, y con ello abocarse a solucionar de modo integral la delincuencia.

Dichas políticas tradicionales se caracterizan por una intervención generalizada a pesar de las diferencias y complejidades del territorio nacional y por encima del origen multicausal del delito. Esto nos llevó a reflexionar sobre la necesidad de estudiar nuevos métodos para alcanzar el bien colectivo de la

seguridad, más allá de la prevención exclusiva a través del sistema penal y del protagonismo único de las instituciones del Estado. Uno de estos métodos innovadores es la seguridad ciudadana

En el segundo capítulo, después de hacer una revisión conceptual mencionamos que la seguridad ciudadana es un enfoque de política pública que posibilita el ejercicio de los derechos humanos, interviniendo sobre el origen multicausal del delito, respondiendo a condiciones socioespaciales e involucrando al ciudadano en el diseño, la implementación y evaluación de la política pública, de tal manera que la seguridad no dependa de un enfoque reactivo, sino de la colaboración entre múltiples actores sociales a través de la prevención integral del delito y del diseño de policías de proximidad.

Al realizar una exploración sobre la literatura que se ha desarrollado en América Latina, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido sobre la seguridad ciudadana, encontramos que los autores centran sus esfuerzos en estudiar un aspecto específico de ésta, como el concepto de nueva prevención del delito (Selmini, 2009), la prevención situacional del delito (Clark, 1997) o el rol policial dentro del enfoque (Rico, 2005).

Con la intención de plantear una visión panorámica y detallada, en este trabajo concluimos que los elementos que articulan el enfoque de la seguridad ciudadana como uno de política pública son la prevención situacional, social y comunitaria del delito, el modelo policiaco de proximidad y la participación ciudadana para la prevención del delito.

Al respecto, consideramos rescatar las siguientes ideas:

- De acuerdo con Pérez (2004), la prevención del delito se define como las medidas y técnicas emprendidas para impedir en el futuro las trasgresiones a la ley. La prevención del delito es tradicional cuando a partir de la sanción penal se busca desincentivar la conducta delictiva en los individuos. Dentro de la seguridad ciudadana, en cambio, la prevención es integral pues

interviene sobre el origen multicausal de la conducta delictiva e involucra a diferentes actores sociales para lograrlo.

- Existen tres formas de prevención integral: 1) situacional; 2) social y 3) comunitaria.
- La prevención situacional busca reducir las oportunidades que permiten a los individuos cometer delitos. Estas oportunidades pueden estar presentes en el contexto físico o social. Dicha intervención, ciertamente, puede ejecutarse de forma individual, por ejemplo, realizando actividades precautorias con base en el entorno urbano y los riesgos que supone en función de la percepción de inseguridad que éste genera. No obstante, es deseable que se traten de acciones coordinadas entre autoridades gubernamentales y actores comunitarios para diseñar políticas públicas de prevención del delito a través del diseño medioambiental o la regulación legal de espacios y/o actividades que puedan significar un foco de factores de riesgo específicos. O bien, la combinación de ambos.
- La prevención social mediante la política social busca influir en factores estructurales como en la disminución de la pobreza para desincentivar el acto delictivo a partir del desarrollo social. Esta práctica incluye políticas de educación, salud, alimentación, campañas contra las adicciones y la violencia familiar.
- La prevención comunitaria del delito busca la inclusión de grupos sociales en riesgo para coproducir seguridad y favorecer la cohesión social, tratándose de acciones caracterizadas por una participación activa de una determinada comunidad local. La prevención comunitaria combina elementos del modelo situacional y social a través de la cogestión en la ejecución de políticas sociales u otras prácticas como el vigilantismo.

- El modelo policial de proximidad promueve la colaboración entre agentes policiales de baja jerarquía y la ciudadanía para la identificación de problemáticas específicas fundamentadas en la relación reciprocidad-policía-comunidad (Salgado, 2010).
- Dicha relación supone cambios en la práctica, actitud y organización de los cuerpos policiales, haciéndolos consientes de su pertenencia a la comunidad a partir de un enfoque de colaboración. La necesidad de una intensa participación de la población con la policía es fundamental para transformar su imagen y contenido; garante de los derechos y libertades ciudadanas (Gamboa, 2010).
- Lo anterior fomentará la construcción de una policía encargada de prevenir delitos y capaz de entenderse dentro de la seguridad ciudadana. En este aspecto también es necesario depurar los mecanismos de reclutamiento policial con base en competencias, así como generar los incentivos para que el trabajo del policía sea económicamente atractivo y por ello valorado.
- El marco jurídico mexicano establece que la prevención y la participación ciudadana son estrategias de seguridad que deben de implementar las instituciones de seguridad pública (artículos 21 y 115 de la CPEUM y LGSNSP), sin embargo, estas medidas suelen limitarse a la vigilancia policial y recomendaciones a los ciudadanos para que no sean víctimas de la delincuencia.
- Debido al origen multicausal de la delincuencia, el ciudadano se convierte un aliado estratégico para la prevención del delito dentro del marco democrático del Estado de Derecho. De este modo la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas de prevención del delito es un elemento necesario para la seguridad ciudadana, dotando de legitimidad a la acción gubernamental y permitiendo

una mejor canalización de las necesidades ciudadanas, definición de problemáticas y diseño de soluciones.

- La participación ciudadana permite abordar un problema como la delincuencia de forma inclusiva y recíproca desde una perspectiva democrática. Construir andamiajes democráticos de seguridad posibilita el fortalecimiento del poder ciudadano ante instituciones que en el pasado habían sido ajenas a la evaluación, para trabajar ahora bajo un concepto de gobernanza.

En conclusión, las características de la seguridad ciudadana deben de ser contempladas por las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno, al momento de diseñar políticas públicas para resolver problemas de delincuencia.

Diseñar políticas de prevención con un enfoque de seguridad ciudadana permitiría efficientar la seguridad pública del país, asumiendo que no son visiones mutuamente excluyentes, en tanto que la primera se concentra en la prevención integral y la segunda también implica la procuración y administración de la justicia y el castigo de los delitos. De igual manera los marcos jurídicos de la seguridad pública hacen viable –en principio- la implementación de la seguridad ciudadana.

3. Sobre el tercer capítulo.

La seguridad ciudadana se distingue por ser un enfoque que apuesta por la colaboración entre múltiples actores sociales para intervenir en múltiples frentes de acción sobre el mayor número posible de factores de riesgo asociados a la delincuencia. Esto es una tarea compleja en términos políticos, financieros, organizacionales y administrativos. Es por ello que la política pública es un canal fundamental para poner en práctica la seguridad ciudadana. Gracias a la focalización, la racionalidad, el interés público y la planeación estratégica es posible la coordinación institucional entre actores sociales para resolver eficientemente un problema público.

Sin embargo, la delincuencia es un fenómeno multidimensional y que no debe de ser definido de manera generalizadora desde una visión federal. Nuestro país es tan extenso como diverso en aspectos sociales, políticos, psicológicos y urbanísticos (Merino, 2007), cada una de estas condiciones puede influir de manera directa en la dinámica de la delincuencia en el territorio.

Las políticas de seguridad coordinadas por el gobierno federal no tienen la sensibilidad de recoger estos elementos en su diseño y por ello sus objetivos y aplicación pueden ser distintos de los necesarios en un territorio determinado. Es preciso abordar de forma focalizada el problema delictivo.

Es por ello que el enfoque de la seguridad ciudadana considera como prioritario el rol que pueden desempeñar los gobiernos municipales para implementar su propuesta de manera eficaz. Después de un análisis particular podemos mencionar que los municipios en México cuentan con características y competencias exclusivas que los pueden convertir en actores estratégicos en el combate a la delincuencia a través de la seguridad ciudadana. En concreto:

- Tener la cualidad de ser gobiernos de proximidad y estar a cargo -en exclusiva- de la prestación de los servicios públicos para mejorar la calidad de vida de su población. Dichos servicios incluyen a la seguridad pública: policía preventiva, vial y de tránsito. Estas características municipales son producto de las transformaciones institucionales que el Estado mexicano ha experimentado en materia económica y democrática y que han impactado en el diseño de nuestro sistema federal, especialmente con las reformas al artículo 115 de la CPEUM en 1983 y 1999.
- Por proximidad entendimos la cualidad de un gobierno por estar constantemente en contacto con la ciudadanía y la población en general. El municipio cuenta con dicha característica pues, como menciona el Instituto de Desarrollo Municipal (2000), en el territorio es donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, siendo el lugar donde se

presentan los problemas sociales y en el que las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente.

- Desde la perspectiva de la política pública el municipio representa un mejor espacio de concertación territorial entre gobierno y ciudadanos para focalizar problemáticas concretas y proponer soluciones viables e incluyentes.
- No obstante, lo anterior serviría de poco sin la existencia de marcos institucionales formales que permitan el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana en los gobiernos municipales. Constitucionalmente, el municipio tiene a su cargo la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la CPEUM: policía preventiva, municipal y de tránsito. Precisamente la etapa en donde se enmarca la seguridad ciudadana.
- Dichas atribuciones preventivas se establecen en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los cuales tienen por objetivo mantener el orden público al interior del territorio del municipio considerando sus especificidades sociales, culturales, económicas y urbanísticas.

El gobierno municipal es una institución que guarda un potencial importante poco explotado para combatir a la delincuencia, contando con elementos únicos y marcos jurídicos básicos para el diseño de políticas endógenas de seguridad ciudadana.

Esto no significa que los municipios tienen que actuar de forma independiente y descoordinada con las instituciones federales de seguridad, al contrario, pueden formar parte de una estrategia nacional de seguridad pero en donde tengan un rol central en la prevención integral del delito, entendiendo que no todos los delitos, especialmente los transnacionales, pueden tener un trato netamente municipal, sin embargo, en estos casos, la federación tendrá que

asumir un rol de asistencia técnica y de coordinación y no por encima de las competencias municipales.

En la actualidad la tendencia del gobierno federal de centralizar la seguridad pública⁵¹ está desplazando al gobierno municipal de su papel estratégico en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este punto vale la pena cuestionarse lo siguiente: ¿las fuerzas federales por su concepción nacional cuentan con la preparación, información y sensibilidad necesarias para regular la convivencia comunitaria en los territorios municipales?

Por su origen multicausal la delincuencia requiere de la instrumentación de políticas públicas para desarrollar la calidad de vida de la población. Esto implica invariablemente la prestación eficaz de los servicios públicos; obligación insoslayable de los gobiernos municipales.

La seguridad ciudadana podrá implementarse de forma concreta cuando entendamos, como asevera Mauricio Merino (2007), que el municipio es parte del abanico de opciones con las que cuenta el sistema político mexicano para dar respuesta de forma directa y democrática a los problemas públicos que aquejan a la sociedad en su conjunto.

4. Sobre la experiencia local en un municipio de México.

La intención de incluir este ejercicio fue ejemplificar la eficiencia que puede tener la promoción de la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales mediante la política pública.

En concreto, la descripción del diseño, principales acciones y resultados del Programa San Pedro Seguro implementado en el municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León durante el gobierno 2004-2006, permitió ubicar los elementos suficientes para reconocerlo como una política pública que funcionó bajo el enfoque de la seguridad ciudadana.

⁵¹ Por ejemplo, con la creación de la gendarmería nacional, la implementación de mandos únicos policiales estatales y el despliegue de fuerzas militares en las tareas de control de la delincuencia.

En este caso el gobierno municipal emprendió acciones para solventar una problemática específica de delincuencia común, a partir de la prevención situacional del delito y de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada.

Las acciones implementadas por el PSPS lograron reducir en un 100% las muertes asociadas con accidentes de tránsito involucradas con el consumo en exceso de bebidas alcohólicas. Lo anterior al pasar de 64 a cero decesos humanos en el periodo de gobierno 2004-2006 (Arzaluz, 2007). Esta política pública mostró la eficiencia del enfoque de la seguridad ciudadana en el gobierno municipal, refutando nuestro argumento principal en municipio concreto del país.

Los elementos que en esta práctica resultaron de relevancia para modificar la dinámica de la delincuencia a través del enfoque de la seguridad ciudadana desde una concepción de política pública fueron los siguientes:

1. Voluntad política por parte del presidente municipal.
2. Información precisa para el diagnóstico y diseño de la política pública.
3. Dirigir la acción a grupos en riesgo específicos.
4. Prevención situacional del delito
5. Prevención comunitaria del delito.
6. Prevención social del delito.
7. Factibilidad legal.
8. Construcción de policías de proximidad.
9. Estrategia de comunicación social.
10. Factibilidad presupuestal.

En esta investigación hemos explorado de forma general elementos conceptuales mínimos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en nuestro país. Lo que representa un enfoque distinto que busca el involucramiento de la sociedad en su conjunto en coordinación con la autoridad gubernamental.

Después de tal recorrido conceptual nos encontramos en posibilidades de elaborar y responder la siguiente cuestión: ¿cuáles son los conceptos básicos para prevenir integralmente la delincuencia en México? Podemos enlistar los siguientes: seguridad ciudadana, prevención integral del delito, prevención situacional, social y comunitaria del delito, gobierno municipal, policías de proximidad, participación ciudadana y servicios públicos.

Ahora bien: ¿por qué en la etapa del diseño de políticas públicas? Porque la mencionada fase implica la definición y comprensión del problema público a la luz de sus orígenes, con la finalidad de estar en condiciones de proponer ideas creativas y viables para solucionarlo de forma eficiente y democrática. En esta etapa es donde tienen cabida los conceptos de la seguridad ciudadana en las políticas públicas.

Nuestro trabajo se ha limitado a describir ideas bajo una metodología descriptiva. En futuros trabajos será necesario desarrollar análisis cuantitativos y cualitativos de las políticas de seguridad pública adoptadas por el gobierno federal, estatal y municipal en términos de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Para tener información sobre las condiciones institucionales en las que se encuentran los gobiernos municipales en el país y seguir avanzando en nuestros estudios sobre cómo llevar los elementos de la seguridad ciudadana al terreno del gobierno local en México de forma viable y concreta.

En este punto será necesario retomar las experiencias locales del país como son los casos de Chihuahua, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Guadalajara e internacionales en Bogotá, Medellín, Cali y Río de Janeiro, contemplando los ajustes necesarios en los contextos en donde deban aplicarse.⁵²

⁵² Para consultar los casos locales en el país, abocados a la construcción de policías comunitarias y la mejora en los sistemas de información criminal, véase Salgado, J., (2010). *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en la materia*. México: CIDE: 2010 y Káram, A., (2012). *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*. México: Editorial Porrúa. Para consultar los casos locales internacionales, enfocados en la construcción de espacios de convivencia mediante la prevención situacional y comunitaria, consultar Acero, H., (2005). *Los gobiernos locales y la*

La delincuencia constituye un reto oceánico para todos. Pensamos, sin embargo, que es posible dinamizar la realidad social con trabajo comprometido, solidez en nuestras convicciones e ideas innovadoras. En México tenemos Constitución Política, espacios territoriales y nuevos actores sociales para diseñar e instrumentar prácticas democráticas en materia de seguridad individual y colectiva.

seguridad ciudadana. Colombia: Policía Nacional de Colombia y Dammert., L., y Paulsen, G., (2005) *Ciudad y seguridad en América Latina*. Chile: FLACSO. Una descripción puntual sobre el diseño, elaboración del plan de acción y evaluación de políticas de seguridad ciudadana basada en experiencias de Europa, Norteamérica y América Latina puede consultarse en Sagant, V., y Demers, B., (2007). Desarrollo paso a paso de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana. En L., Dammert, y L., Zúñiga (Ed.), *Seguridad y violencia desafíos para la ciudadanía*. Chile: FLACSO.

Libros consultados

Aguilar, L. F., (1992). Colección de antología de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, E., (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: FCE.

Clark, R., (1997). *Situational crime prevention: successful case studies*. New York: Harrow and Heston Publishers.

Cohen, E., y Franco, R., (2005). *Gestión social. ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México: CEPAL-Siglo XXI.

Dromi, R., (2002). *Seguridad ciudadana*. Buenos Aires. Argentina: Editorial ciudad Argentina.

Franco, J., (2012). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.

Gamboa, C., (2010). *Análisis de la iniciativa de mando único policial presentada por el ejecutivo federal ante el senado de la República*. México: Cámara de Diputados.

González, P., (2003). *La seguridad ciudadana*. Guatemala: FLACSO.

Guillén, T., (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Hobbes, T., (1992). *El leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.

INEGI, (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI, (2011). *Seguridad pública y justicia 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto de Desarrollo Municipal, (2000). *ABC del gobierno municipal*. México: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión.

Jaime, E., (2011). *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*. México: EVALUA.

Káram, A., (2012). *La unificación de los mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Keane, J., (1994). *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.

Locke, J., (2008). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Lugo, J., (1993). *La seguridad pública municipal; guía técnica*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Maquiavelo, N., (1993). *El príncipe*. México: Editores mexicanos unidos.

Merino, M., (1992). (1992). *Fuera del centro*. Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana.

_____ (1998). *Gobierno local. Poder nacional*. México: COLMEX.

_____ (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

_____ (2007). *Para entender el régimen municipalista en los Estados Unidos Mexicanos*. México: NOSTRA.

_____ (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.

_____ (2003). *La transición votada*. México: FCE.

De Pina, R., (2007). *Diccionario de Derecho*: Editorial Porrúa.

Pérez, G., (2004). *Diagnóstico sobre seguridad pública en México*, México: FUNDAR.

Rivera, M., (2011). *Números rojos del sistema penal*. México: CIDAC. A.C.

Riveros, H., (2006). *Gobernabilidad, convivencia y seguridad ciudadana. Un marco para la acción*. Colombia: 2006.

Rousseau, J.J., (2000). *El contrato social o principios del derecho político*. México: Editorial Porrúa.

Sagant., V. y Shaw, M. (2010). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Quebec, Canadá: CIPC.

Salgado, J., (2010). *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en la materia*. México: CIDE-PNUD.

Santín, L., (2000). *Federalismo y democracia local*. México: FLACSO.

Sartori, G., (2007). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

Sen, A., (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta.

Skinner, Q., (2003). *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Gorla.

Varios Autores, (2008). *Espacios urbanos seguros*. Chile: Ministerio de vivienda y urbanismo.

Weber, M., (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulos de libros consultados.

Acero, H., (2005). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Colombia: Policía Nacional de Colombia.

Aguilar, L., F., (1993). Estudio introductorio. En L.F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agendas de gobierno* (13-76). México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, A., (2009). *Estado e inseguridad pública en México*. México: Estudios Sociales.

Arriaga, I., (2002). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* (pp.109-140). Ecuador: FLACSO.

Arzaluz, S., (2007). El programa san pedro seguro en San Pedro Garza García. En T. Guillén y P. Rojo (Ed.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. (pp. 195-205). México: CIDE.

Barrón, M., (2011). Enredos contra la inseguridad: la policía única estatal. En O. Fayad, *Memoria de la mesa redonda: mando único policial*. (5-24). México: Cámara de Diputados.

Canto, M., (1996). Introducción a las políticas públicas. En M. Canto y O. Castro (Ed.). *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. (2002). México: MCD.

_____ (2007). Participación ciudadana: la gobernanza de las ciudades complejas. En J.L., Calva (Ed.), *Democracia y gobernabilidad*. (140-159). México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Castro, M. R., (2007). Presentación. En T. Guillén, L. Gonzáles, P. Rojo (Ed.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. (pp. 7-8). México: CIDE.

Díaz, A., (2011) Ciudades y democratización en México. En E., Cabrero (Ed.), *Ciudades mexicanas, desafíos en concierto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dammert, L., (2005) Asociación gobierno local-comunidad en la prevención del delito. En L., Dammert y G., Paulsen (Ed.), *Ciudad y seguridad en América Latina* (pp. 51-84). Chile: FLACSO.

Elder, C., y Cobb, R., (1993) Formación de la agenda. En L.F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agendas de gobierno* (77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.

García del Castillo, R., (2011). La encrucijada en los servicios urbanos. En E. Cabrero (Ed), *Ciudades mexicanas, desafíos en concierto*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2007). Federalismo y descentralización: problemáticas y perspectivas en México. En J., L., Calva (Ed.), *Democracia y gobernabilidad* (105-120). México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Garza, M., (2002). Políticas públicas y seguridad en el marco de acción del Estado. En M. Garza y P., J., Peñaloza (Ed.), *Los desafíos de la seguridad pública en México* (99-124). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

González, J. A., (2002). Los valores de la seguridad pública en México. En M. Garza y P., J., Peñaloza (Ed.), *Los desafíos de la seguridad pública en México* (125-135). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Guillén Lanzarote, A., (2011). El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente. En Institut de Drets Humans de Catalunya (Ed.), *El derecho a la ciudad* (16-27). Barcelona: DESC.

Guillen, T., (1996). El debate sobre el federalismo: nuevos actores políticos y reforma de gobierno. En s/ed., *Federalismo*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.

_____ (2000). La reforma del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales. En J., P., Guerrero y T., Guillén (Ed.), *Reflexiones entorno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional* (245-253). México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Malvido, M., L., (2002). Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en la seguridad. En M. Garza y P., J., Peñaloza (Ed.), *Los desafíos de la seguridad pública en México* (169-185). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Medina, L., (2010). *Ruptura y cambio*. En L. Medina, *Hacia el nuevo Estado*, (241-266). México: FCE.

Quintana, C., (2011). La seguridad pública en los municipios. En O. Fayad, *Memoria de la mesa redonda: mando único policial*. (40-50). México: Cámara de Diputados.

Rau, M., (2005). Prevención del delito mediante el diseño medioambiental. Un llamado de acción comunitaria. En L., Dammert y G., Paulsen (Ed.), *Ciudad y seguridad en América Latina* (pp. 85-100). Chile: FLACSO.

Rico, J., (2005). El rol policial. En L., Dammert y G., Paulsen (Ed.), *Ciudad y seguridad en América Latina* (pp. 17-50). Chile: FLACSO.

Sagant, V., y Demers, B., (2007). Desarrollo paso a paso de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana. En L., Dammert, y L., Zúñiga (Ed.), *Seguridad y violencia desafíos para la ciudadanía* (215-252). Chile: FLACSO.

Salazar, F., (2007). La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local. En L., Dammert, y L., Zúñiga (Ed.), *Seguridad y violencia desafíos para la ciudadanía* (191-212). Chile: FLACSO.

Sánchez, J., R., (2005). Federalismo, descentralización y desarrollo local. En M. Bazdresch (Ed.), *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del Municipio* (99-108). México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C.

Santín, L., (2012). La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México. En L., Santín y F., Galván (Ed.), *Asociacionismo intermunicipal* (11-50), México: Arlequín.

Schmitt, C., (2001). El concepto de lo político. En H., Orestes (Com.), Carl Schmitt, teólogo de la política (171-223), México: Fondo de Cultura Económica.

Vilalta, C., (2012). Sistemas de medición de seguridad pública. En A. Alvarado (Ed.), *Indicadores de sistemas de seguridad pública en México* (13-49). México: CIDE.

Ziccardi, A., (2008). La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En E., Cabrero, (Ed.), *Innovación local en América Latina* (38-57). México: CIDE.

Artículos de revista consultados.

Arzaluz, S., (1996). Los gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas. *Revista Frontera norte*, 8, 103-124.

Bárcenas, M., (2000). La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. *Revista mexicana de política exterior*, 59, 9-31.

Borja, J., (1998). Ciudadanía y espacio público, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 12, 1-11.

Cabrero, E., (2008). La trampa del federalismo fiscal, *Nexos*, s/n, 33-39

Carrión, F., (2009). ¿Prevención: una propuesta ex ante del delito?, *Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana*, 6, 7-14.

_____ (2006). Seguridad ciudadana y los gobiernos locales., *Ciudad segura*, 12, 1.

Clark, R., (2008). La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito, *Claves del gobierno local*, 6, 196-234.

García, S., (2006). En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito, *Derechos humanos*, 78, 41-50.

Gordon, S., (2001). Ciudadanía y derechos civiles, ¿criterios distributivos?, *Pobreza, desigualdad y ciudadanía*, CLACSO, 23-36.

Herrera, A., (2002). La prevención de los delitos: elementos fundamentales en la seguridad pública, *La administración de la seguridad pública y las policías en México*, 106, 73-91.

Merino, M., (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional, *DTPA*, 145, 1-20.

Ojeda, L., (2006). ¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate. *Ciudad seguridad*, 12, 4-9.

Pereyra, C., (1998). *Gramsci: Estado y sociedad civil. Cuadernos políticos*, 54/55, 52-60.

Pérez, H., (1984) El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, 16, 97-107.

Selmini, R., (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo, *Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana*, 6, 41-57.

Tesis consultas.

Granados, M., (2009). *Filosofía de la política y filosofía del derecho: convergencias en el análisis de la ciencia política: el caso del Estado*, tesis de licenciatura, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

Jaramillo, M., C., (2013). *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile. Análisis del programa plan comunal de seguridad. Estudio comparado en cuatro municipios de la región metropolitana*, tesis de maestría, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

Programas de Radio.

Valverde, K., (Invitada principal). (2013). *Desarrollo y calidad de vida* (Emisión de radio). México: IMER.

Legislación consultada y fuentes institucionales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión electrónica. Cámara de Diputados (2013). Recuperado de: www.diputados.gob.mx.

Código Penal Federal. Versión electrónica. Cámara de Diputados (2013). Recuperado de: www.diputados.gob.mx.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Versión electrónica. Cámara de Diputados (2013). Recuperado de: www.diputados.gob.mx.

Ley de Seguridad Nacional. Versión electrónica. Cámara de Diputados. (2013). Recuperado de: www.diputados.gob.mx.

Reglamento de Policía y Bueno Gobierno de San Pedro. Versión electrónica (2013) Recuperado de: http://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Reglamentos/PDFs/ReglamentodePoliciaYBuenGobiernoP_O_180711_NGZ3A2TVBX.pdf

Páez, A., (2004). Primer informe de Gobierno. Presidencia municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León: Actas del Ayuntamiento.

Páez, A., (2005). Segundo informe de Gobierno. Presidencia municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León: Actas del Ayuntamiento.

Páez, A., (2006). Tercer informe de Gobierno. Presidencia municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León: Actas del Ayuntamiento.

Fuentes electrónicas.

Casar, M., (2014). Para cuántos Catillos alcanza. Recuperado de: <http://m.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2014/04/09/953137>

CNPDPC (2011). ABC de la prevención social del delito. Recuperado de: <http://compras.sespsonora.gob.mx/media/22648/1.%20abc%20de%20la%20prevencion%20social.pdf>

CEPAL, (2014). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

CIDE, (2014). Premio gobierno y gestión local del CIDE. Base de datos. Recuperado de: <http://premiomunicipal.org.mx/ee/index.php/premio>

CMDODH, (2014). La sentencia de la Corte IDH: Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://cmdpdh.org/2013/01/la-sentencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-caso-radilla-pacheco-vs-estados-unidos-mexicanos/>

CONEVAL, (2013). Seguro médico para una nueva generación. Recuperado de: http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion_programas/fichas/12_S201_FM.pdf

CONAPRA, (2013). Consejo técnico. Recuperado de: <http://www.cenapra.salud.gob.mx/>

PGR. (2014). Ministerio Público de la Federación. Recuperado de: http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp

PNUD. (2014). Desarrollo humano. Recuperado de: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5/

Macías, V., (2013). *Policías estatales, pocos, mal capacitados y mal equipados*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/12/12/policias-estatales-pocos-mal-capacitados-mal-equipados>

Nazarif, E., A., (2013). *La reforma constitucional de 1983 y la realidad municipal*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1741/9.pdf>

Sistema Nacional de Información Municipal (2013). Recuperado de: <http://www.e-local.gob.mx/>

SESNP (2014). Consejos o comités de participación ciudadana en seguridad. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/2/images/4_Consejos%20o%20Comites%20de%20Participacion%20Ciudadana.pdf

SESNP (2013). Incidencia delictiva del fuero común y del fuero federal. 1997-2013. Recuperado de: http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva

Varios autores, (2014). *Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno. Facultad legislativa del Ayuntamiento*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2627/5.pdf>