



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN**

**PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO:  
EL CASO DE LA COORDINACION GENERAL DE PARTICIPACION  
CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS DE LA  
SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA (2004-2005)**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A:**

**CARLOS DE LA CRUZ HERNANDEZ**

**ASESOR: MTRO. JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ**



**AGOSTO 2005**

m346654



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.

*Este esfuerzo está dedicado a la memoria  
de mi hermano Enrique,*

*de quien heredé diversas enseñanzas,  
entre ellas, que en la dicha y en la desgracia  
hay que ser fuerte, sensato y, por qué no, alegre;  
que hay que ser tenaces y abrazar nuestros sueños;  
que ninguna fiebre ni ninguna enfermedad  
nos pueden quitar las ganas de correr y  
que no importa el tiempo que vivamos  
sino la calidad con que lo hagamos.*

*En donde sea que te encuentres,  
recibe un fuerte abrazo.*

*A mis viejos,  
Celestina Hernández y Raúl de la Cruz,*

*por su invaluable sacrificio, lleno de amor y bondad;  
su conducción y ejemplo han sido fundamentales  
en mi formación como profesional,  
pero sobre todo en mi crecimiento humano.  
Los amo enormemente y les agradezco todo su cariño  
y apoyo incondicional.*

*Comparto esta alegría con  
mis hermanas Lety y Adriana  
a las que siempre llevo conmigo.  
Así como hemos compartido momentos difíciles,  
también los ha habido llenos de dicha,  
gracias por estar siempre ahí.*

*Por significar la alegría de la familia y llenarnos  
a todos de vitalidad, entusiasmo y curiosidad,  
espero que algún día me inviten  
a compartir con ustedes un momento  
como el que ahora celebro a su lado.  
Siempre contarán con su tío,  
gracias por existir...  
Dana, Abiran, Yoali y Aimee.*

*Doy gracias a tus padres por concebirte y  
a la vida por permitirme encontrarte y  
disfrutar del maravilloso ser que eres;  
Erika nunca renuncies a tus sueños  
que yo no renunciaré a los míos.  
Siempre habrá una caricatura  
esperándote...*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Carley de la Cruz

Hernández

FECHA: 05/08/05

FIRMA: [Firma manuscrita]

*Saben que les aprecio y valoro su amistad,  
sin su presencia la cotidianidad de la vida sería gris,  
ustedes hacen grandes los pequeños momentos compartidos,  
sea pues este un pretexto para una vez más crear magia...  
A Pepe, Armando, Santiago, Jorge, Abraham,  
Marco, Benítez, Israel, Alejo, Raúl, Rafa, Miguel,  
Sr. Torres, Alfredo, Laureano, Trotsky, Susana,  
Iliana, Lizbeth, Lorena, Raquel, entre otros.*

*Este texto es fruto, entre otras cosas,  
de la conducción y aportaciones del  
Mtro. Juan José Sanabria López,  
su compromiso con la academia y con sus alumnos  
siempre será reconocido.  
Le agradezco su paciencia y generosidad al compartir  
conmigo un poco de su conocimiento.*

*Por su apoyo académico, pero sobre todo por su  
amistad y empuje, mi gratitud al profesor Noé López.*

*A los profesores  
Enrique Bailleres, José Alvino, y Gerardo Roldan  
mis agradecimiento por sus aportaciones y comentarios.*

*En la consolidación de este trabajo  
mucho tiene que ver un alcahuete llamado José Lara,  
compañero de aventuras y desventuras,  
querido compay, gracias por tu apoyo.*

*A la siempre frenética e imponente  
Universidad Nacional Autónoma de México y  
a la FES Acatlán, repositos de sabiduría que me cobijaron  
desde mi lejana adolescencia y me enseñaron que,  
los hombres inteligentes son aquellos  
que siempre están dispuestos a aprender...*

*“Cómo no te voy a querer”*

*A los lectores, que abran una pausa en su tiempo  
para hojear este texto,  
permítanme imaginar que lo hacemos juntos.*

# I N D I C E

Página

## Introducción

### Capítulo 1.- Participación Ciudadana y Prevención del Delito

1.1.- Participación Ciudadana .....	15
a) Ciudadanía .....	15
b) Participación .....	17
c) Participación Ciudadana .....	21
1.2.- Formas de Participación Ciudadana .....	26
1.3.- Algunos Movimientos Sociales del México Contemporáneo .....	32
1.3.- Estado y Seguridad Pública .....	35
a) Concepto de Estado .....	35
b) Concepto de Seguridad Pública .....	38
c) Función del Estado en materia de Seguridad Pública .....	40
1.4.- Criminología y Delito .....	43
a) Criminología .....	44
b) Delito .....	46
c) Delincuencia .....	47
1.5.- Prevención del Delito .....	50
a) Concepto de Prevención del Delito .....	50
b) Participación Ciudadana y Prevención del Delito .....	52

### Capítulo 2.- Seguridad Pública y la Trascendencia de la Organización Ciudadana

2.1.- El Sistema de Seguridad Pública en México .....	56
2.2.- Acciones en materia de seguridad pública instrumentadas por el gobierno federal en los últimos años .....	59
2.3.- Presupuesto para la seguridad pública 1982-2004 .....	65
2.4.- Situación actual de la seguridad pública en México .....	67
2.5.- Los desafíos de la delincuencia .....	72
2.6.- La Marcha contra la Inseguridad y sus consecuencias (trascendencia de la organización ciudadana) .....	74

### Capítulo 3.- La Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos

3.1.- Antecedentes .....	83
3.2.- Creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal .....	86
3.3.- El Programa Nacional de Seguridad Pública .....	89
3.4.- Modificaciones al reglamento interno de la SSPF .....	92

## INTRODUCCIÓN

Actualmente una de las mayores preocupaciones de los mexicanos es la crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país, a efecto de que la delincuencia y la criminalidad se han apoderado de casi todos los espacios de la sociedad. Este fenómeno no es nuevo ni exclusivo del estado mexicano, sin embargo, a partir de la década de los ochenta los índices delictivos han aumentado considerablemente, convirtiéndose en uno de los países más inseguros de acuerdo con estudios de organismos internacionales.

Durante mucho tiempo se consideró que la persecución y la sanción del delito eran las mejores alternativas para mermar esta situación. La experiencia ha demostrado que esto no ha sido suficiente, poniendo de manifiesto que la mejor alternativa es la prevención. Siempre será preferible prevenir un delito que castigarlo cuando este se haya consumado.

Por otra parte, a partir de los años cincuenta y hasta finales de los setenta, México transitó en su devenir histórico bajo el amparo de un Estado paternalista, el cual se encargaba de forma monopólica de proveer a la sociedad de los bienes y servicios públicos necesarios para su desarrollo. Al inicio de la siguiente década, este sistema entró en crisis debido a diversos factores tanto internos como externos, así como por aquellos que planteaba la nueva dinámica de la economía mundial.

A partir de estos sucesos, se puso en evidencia la falta de capacidad del Estado para la adecuada y pronta atención de las demandas sociales. Fue así que la ciudadanía comenzó a interesarse en los problemas públicos, reivindicando su posición al generar nuevos espacios de expresión y



participación. En ese contexto, la esfera pública desde donde se diseñan e implementan las políticas gubernamentales y que hasta hace poco era considerada como exclusiva del Estado, empezó a dar cabida a una sociedad más informada, participativa y demandante.

De esta manera, el espacio público se convirtió en receptor de una gran cantidad de demandas impulsadas por la ciudadanía, tanto individual como colectivamente, lo que propició la proliferación de una gran cantidad de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales, desde donde la población, ahora exige la atención y resolución a sus demandas, y encabeza diversos movimientos sociales.

Uno de los temas en los que la ciudadanía se ha involucrado de manera más directa es la seguridad pública. El aumento de los índices delictivos es alarmante, esta situación la podemos asociar entre otras circunstancias con la precaria situación económica, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la falta de políticas eficientes. La ciudadanía exige a las autoridades resultados palpables y está dispuesta a participar en las tareas necesarias para generar una mejor calidad de vida.

El presente trabajo es un estudio de caso que tiene que ver con la participación de la ciudadanía en la prevención del delito y su propósito es recuperar la experiencia particular de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, órgano administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, encargado de diseñar e implementar programas de prevención que contribuyan a reducir los índices delictivos en el país.

El sustento metodológico está basado en los métodos analítico y descriptivo, por lo cual se hace un análisis de los conceptos teóricos que se manejan en la investigación, así como una revisión documental acerca de algunos movimientos sociales representativos del México contemporáneo. También se revisa la información existente acerca de la situación actual de la seguridad pública en nuestro país y de los programas que en materia de prevención del delito lleva a cabo esta dependencia.

El objetivo general que se persigue es analizar el papel que asume la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y supervisión de los programas de prevención del delito, que lleva a cabo la CGPCDH, resaltando la importancia de su vinculación para alcanzar los propósitos planteados en ellos. La participación ciudadana es un elemento fundamental para la adecuada instrumentación de los programas referidos ya que son los ciudadanos los que difunden y multiplican esta información en sus distintos entornos sociales.

Para la comprobación de esta hipótesis y el desarrollo de la investigación, se ha dividido el texto en cuatro capítulos. En el primero se fundamentan los conceptos teóricos que le dan sustento, tales como el de ciudadanía, participación y participación ciudadana, así como los de criminología, delito, prevención y prevención del delito. También se hace la conceptualización de Estado y Seguridad Pública, y se revisan las distintas formas en las que la ciudadanía participa para la exigencia y resolución de sus demandas.

En el segundo capítulo se revisa de manera general la conformación del sistema de seguridad pública y el presupuesto ejercido para este rubro, se establecen los desafíos planteados por la delincuencia y se hace un balance

acerca de la situación actual de la seguridad pública en nuestro país. Más adelante, se resaltan algunas acciones implementadas por el gobierno federal en los últimos años.

Finalmente, se abre un apartado que trata el asunto de la marcha contra la inseguridad pública denominada *Rescatemos México*, que se realizó el 27 de junio del 2004, en la capital del país y en algunas otras entidades de la República. Esta movilización fue organizada por más de 80 organizaciones sociales y representó el reclamo generalizado de la sociedad ante el incremento de los índices delictivos, además significó una exigencia contundente que conminó a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, actuar en el ámbito de sus competencias para solucionar este problema.

En el tercer capítulo, se describen los antecedentes que dieron origen en el inicio del presente gobierno, a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), y se ofrece un panorama general acerca de sus objetivos, estrategias y estructura. Asimismo, se aborda el caso de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (CGPCDH), órgano administrativo que depende de ésta secretaría y que tiene como tarea sustancial el diseño e instrumentación de los programas que en materia de prevención del delito lleva a cabo la dependencia.

En el cuarto capítulo, se conocen de manera concreta los programas con los que cuenta la CGPCDH, iniciando con *Ojo Ciudadano*, programa rector instrumentado por el gobierno federal, el cual contiene las líneas estratégicas en materia de prevención del delito, y posteriormente se estudian los programas *Súmate*, *Enlace con la Comunidad* y *Programa*

*Juvenil de Prevención Integral*, los cuales se desprenden de el plan rector mencionado y están dirigidos a sectores específicos. En esta parte se hace énfasis en la vinculación e importancia que adquiere la participación de la ciudadanía para la adecuada implementación de estos programas.

El tema de la prevención del delito es amplio y polémico, y cualquier reflexión emitida al respecto, varía según la perspectiva que se tiene sobre sus diversas aristas.

Por un lado se aprecia que las autoridades encargadas de esta tarea adoptan su postura al apoyarse en las llamadas cifras oficiales, los famosos datos duros cuya mención en muchas ocasiones, tiene como propósito impactar a la sociedad y convencerla de que “las metas se han alcanzado, cuando menos cuantitativamente”.

La ciudadanía por su parte, se mantiene escéptica al respecto; su visión esta basada en el sentir cotidiano, en la “cifra negra” que no aparece en los informes de las autoridades y que representa el abismo entre los delitos denunciados y los impunes.

Es claro que la colaboración entre el Estado y la ciudadanía es necesaria para trabajar en la elaboración de programas preventivos que ayuden a superar la crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país.

Al conocer los programas con los que cuenta la CGPCDH, el lector podrá formar su propio juicio respecto a los alcances obtenidos por este órgano administrativo y lo que falta por hacer.

Dejo en sus manos el presente documento, con la certeza de que en sus propias reflexiones está la fuerza vital que conducirá hacia una mejor relación entre la sociedad civil y las autoridades, y a una participación ciudadana más sólida y comprometida.

AHORA SI  
JUNTOS  
LE VAMOS A  
DAR EN LA #0\*3  
A LA  
DELINCUENCIA

MAS VALE  
QUE DIGAN  
AQUI CORRIO  
QUE AQUI LO  
LINCHARON

PACTO  
SOC. CIV.  
EDO

2007  
MARTIN



## CAPÍTULO 1

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO

Actualmente el tema de la participación ciudadana transcurre por diversos planos, desde los institucionales hasta el de la sociedad en general y en ellos se alude continuamente a la importancia que tiene la participación activa de los ciudadanos para la resolución de los problemas que les son inherentes. Sin embargo, durante mucho tiempo la participación de la ciudadanía estuvo relegada de los quehaceres gubernamentales. El espacio público era considerado hasta hace poco como exclusivo del Estado e inaccesible para los ciudadanos comunes.

Desde la década de los cincuenta y hasta mediados de los setenta, México transitó bajo el amparo de un Estado paternalista, el cual se encargaba monopólicamente de proveer a la sociedad los bienes y servicios públicos necesarios para su desarrollo, así como de regular el ejercicio del mercado. Por su parte, la ciudadanía se limitaba a la atención de sus asuntos particulares.

En ese periodo se observó cierta estabilidad y crecimiento económico. Incluso había quien se aventuraba a decir que, con la intervención estatal avanzaríamos de ser un país subdesarrollado a uno en pleno desarrollo, lamentablemente esto no ha sido así.

Para finales de los setenta se empezó a vislumbrar que la acumulación de capital y los nuevos paradigmas mundiales cambiarían el rol del Estado, el modelo paternalista estaba en agonía. En la década de los ochenta la crisis económica, la deuda externa, el desmesurado crecimiento demográfico, el excesivo gasto público y la estanflación (estancamiento con inflación) afectaron directamente el ejercicio del Estado y la calidad de vida de la sociedad.

Además, esta serie de circunstancias influyó para que el fenómeno de la delincuencia empezara a incrementarse hasta llegar a los niveles que actualmente se viven en el país. La sociedad se enfrentó así, a una nueva dinámica relacionada con su participación en la resolución de los problemas públicos y al de la seguridad pública en particular.

Para adentrarnos más al tema que nos ocupa y entender mejor su situación actual, es pertinente revisar sus antecedentes conceptuales. De tal manera que, en este capítulo se analizan brevemente los términos de ciudadanía, participación y participación ciudadana, así como los de delito, criminalidad, prevención y prevención del delito. Finalmente se observa la vinculación que existe entre los conceptos de participación ciudadana y prevención del delito.

## **1.1 Participación ciudadana**

### **a) Ciudadanía**

El concepto de ciudadanía se refiere a la condición jurídica de una persona con relación a un Estado, que le faculta a intervenir en la elaboración de la voluntad de ese Estado, y en todos los asuntos esenciales del mismo. La ciudadanía es un derecho que se adquiere en tanto se cumpla con ciertos requisitos que fija el ordenamiento jurídico nacional.<sup>1</sup>

El sentido etimológico de este concepto se encuentra en la antigua polis griega, donde la ciudadanía era identificada como una condición de pertenencia y participación en la politeya u organización política donde se integran los miembros de la sociedad.

---

<sup>1</sup> Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.



La historia social subsiguiente identifica a la politeya, de manera general, con el conjunto de instituciones políticas de la sociedad. Su uso no debe hacerse necesariamente sinónimo al de Estado en su sentido moderno, el cual corresponde a una fase relativamente reciente del devenir de la humanidad.<sup>2</sup>

La ciudadanía se funda en la afirmación de que todos los individuos son libres e iguales por nacimiento, relacionando el concepto con un estatus legal frente al Estado, el cual le da acceso a los recursos básicos con derechos y deberes que requieren de ciudadanos involucrados en la vida pública, partícipes de ella. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía.<sup>3</sup>

La expresión más influyente de concebir la ciudadanía "como posesión de derechos" la encontramos en la obra de Thomas H. Marshall, "*Ciudadanía y clase social*", escrita en 1949. En su opinión "la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada uno sea tratado como miembro pleno de una sociedad de iguales y la manera de hacerlo es otorgar a los individuos un creciente número de derechos"<sup>4</sup> Este autor realiza un desglose del concepto en tres elementos sustantivos: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales:

*"El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de persona, de expresión, de pensamiento y de religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia (...). Por elemento político entiendo el derecho a participar en ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. (...). El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir*

---

<sup>2</sup> Sabine, George. Historia de la Teoría Política, citado por Moreno Fernández Luis en: [www.iesam.csic.es/moreno.htm](http://www.iesam.csic.es/moreno.htm)

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Citado por Kymlicka y Norman, El reto del ciudadano, Montevideo, Cuadernos CLAEH No 75, 1996, p.83.

*plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales”.*<sup>5</sup>

Actualmente en México estos derechos están amparados por la Constitución Política, que en el Capítulo I del Título primero, habla de las garantías individuales, siendo responsabilidad de las instituciones gubernamentales garantizar su cumplimiento.

Pero más allá de su expresión en el derecho positivo de las modernas democracias, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorgan la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. En estas democracias el orden político está legitimado por las decisiones de sus ciudadanos libres y responsables.<sup>6</sup>

Hoy advertimos la reivindicación de la ciudadanía, la cual se involucra de manera activa en el espacio público a través de su participación en la formulación e implementación de políticas gubernamentales. A partir de lo anterior, podemos señalar que el ciudadano ya no es más un receptor pasivo de derechos que goza de la protección de la ley, sino que se identifica en la interacción con el Estado.

## **b) Participación**

Participación significa en principio, integrarse, convertirse en parte de un todo organizado que reúne a más de una persona. Pero también significa compartir, quizás hacer saber a otros una noticia. De modo que la participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí

---

<sup>5</sup> Marshall T. H., “Ciudadanía y clase social”; en Marshall y Bottomore, Ciudadanía y Clase Social. Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 22-23.

<sup>6</sup> Giner, Salvador. La Estructura Lógica de la Democracia. Ensayos Civiles. Barcelona. Península. pp. 219-255.

mismo. “La participación, por tanto, consiste en una actividad orientada hacia un fin que necesariamente se corresponde con encontrar respuesta o dar solución a una necesidad.”<sup>7</sup>

A partir de esta definición podemos decir que la participación es algo más que el acto a través del cual, el ciudadano expresa su opinión sobre determinado tema, más, incluso, que la sola posibilidad de que la autoridad tome en cuenta esa opinión antes de asumir una determinación que de una u otra forma gravitará sobre el entorno de aquél y que probablemente afectará su esfera jurídica. Es precisamente en este contexto, donde radica la importancia de la participación.<sup>8</sup>

En tanto mecanismo, la participación opera como un vehículo a través del cual podemos ejercer nuestros derechos y obligaciones, pero no sólo esto; por su conducto es perfectamente posible combatir la exclusión en sus diversas formas, erradicar en la medida de lo posible las violaciones a los derechos fundamentales, la marginación social, los abusos en el ejercicio del poder público y muchos otros problemas de carácter estructural.

Para que un derecho ciudadano como el de la participación, se convierta en una realidad, no basta con que se encuentre previsto en algún ordenamiento jurídico. Se requiere generar las condiciones necesarias para su ejercicio cotidiano. Entre ellas, una apertura de las estructuras institucionales que permita la participación efectiva tanto de los gobernados, como de las organizaciones de la sociedad civil; que las instituciones, las autoridades, los representantes populares, los funcionarios y los servidores públicos en general, sean sensibles al disenso y a al

---

<sup>7</sup> Álvarez Enríquez, Lucia. (Coordinadora), Participación y Democracia en la Ciudad de México, México, La Jornada Ediciones – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997. p.27.

<sup>8</sup> Soberanes Fernández, José Luis. Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Conferencia Magistral: “La Participación Ciudadana y los Derechos Humanos”, En: Informe del primer año del ejercicio 2003-2004, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Participación Ciudadana, p. 53.

crítica razonada; que haya voluntad política institucional para respetar la voluntad popular, así como una postura neutral de otros actores sociales como los medios de comunicación a efecto de que no haya manipulación de la opinión pública.

La participación como actividad mediadora entre necesidades y aspiraciones, puede remitirse a dos planos generales: la demanda de soluciones a problemas colectivos (plano reivindicativo), y a tomar parte en las decisiones (plano interventor).

Este es uno de los términos que se aplica con mayor frecuencia en el lenguaje político contemporáneo. Constantemente escuchamos o leemos en los medios de comunicación los discursos que, tanto políticos como funcionarios públicos, realizan respecto de un tema en particular. En ellos se puntualiza que para llevar a cabo las acciones encaminadas a la solución eficiente de determinado problema, es necesaria la participación de la ciudadanía.

Hoy en día la participación es fomentada desde diversos escenarios y para propósitos diversos. “Se involucra la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas concretos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.”<sup>9</sup>

De ahí que el término esté inevitablemente ligado a una circunstancia particular y a un conjunto de voluntades humanas. El medio político, social y económico así como los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación.

---

<sup>9</sup> Merino, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No 4. I.F.E., p. 9.

Esta es concebida como uno de los cinco elementos que conforman la vida democrática y sin ella no sería posible acceder a los demás: igualdad, libertad, diversidad y solidaridad. Por lo tanto, no es exclusiva de un grupo o grupos de individuos, por el contrario, es incluyente, abierta, efectiva y accesible a todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Si bien suele considerarse que el primer escalón de la democracia es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta fórmula la capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.<sup>10</sup>

La participación se da en todos los niveles (local, estatal, nacional e internacional) y ámbitos (social, económico, político, cultural, deportivo, etcétera) de la vida colectiva de un pueblo, y es preciso que asuma formas diversas: participación en la vida familiar, de calle, de barrio, de ciudad, de país; y también de empresa, de escuela, de universidad, de las instituciones civiles, culturales, políticas y económicas.

Además constituye un derecho que no puede restringirse por razón de género, edad, raza, credo o condición social. Por lo tanto, se puede considerar un valor universal, que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política, que sustenta sus principios en la democracia y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal; y la ciudadanía social, que refiere a los derechos a la salud, la educación, la *seguridad pública*, la vivienda, entre otros.

---

<sup>10</sup> Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, México, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1998. p.29.

En este sentido, cada ciudadano es de alguna manera, responsable de lo que sucede en su entorno, en tanto su nivel de participación en la vida colectiva.

### **c) Participación Ciudadana**

En las décadas recientes la sociedad mexicana y el mundo contemporáneo en general han experimentado una serie de transformaciones y cambios tanto económicos y políticos, como sociales, jurídicos y culturales, motivados por el nuevo sistema orientado hacia la apertura de los mercados internacionales y que ha impuesto nuevas concepciones y exigencias. La economía se ha convertido en la principal guía de los procesos y es el marco desde donde se implementan las políticas sociales.

Sin embargo, abrirnos al mundo no sólo significa eliminar barreras comerciales, sino, en un sentido más extenso y profundo, abrirnos hacia nosotros mismos para encontrar e impulsar esas aspiraciones propias que confluyen en el anhelo universal de progreso, paz, equidad y justicia.<sup>11</sup>

Esto ha llevado a una redefinición de la relación entre la sociedad y el Estado, éste último pareciera ser demasiado pequeño para asumir los desafíos globales y muy grande para responder a las demandas cada vez más diferenciadas y cotidianas de los ciudadanos, lo cual ha conducido necesariamente al establecimiento de una relación más estrecha entre ambos sectores.

Desde esta perspectiva, el signo fundamental del México contemporáneo es la emergencia de una sociedad más madura, mejor informada, cada vez más

---

<sup>11</sup> Doger Guerrero, Enrique. Gobierno Estatal, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. – Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p.15.

demandante y exigente del cabal respeto de sus derechos y la correcta aplicación de la justicia, así como de un diálogo más franco, directo y respetuoso con el Estado.

Por lo tanto, la noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, la cual pone en juego el carácter público de la actividad estatal. La participación ciudadana refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales.<sup>12</sup>

La existencia de demandas sin respuesta conduce a la ciudadanía a instrumentar mecanismos que pongan en contacto a los dos actores de esta relación para hacer posibles sus coincidencias.

Si por *participación* entendemos el proceso de intervención de individuos y grupos en cuanto sujetos y actores en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; por *ciudadanía*, se asume la reivindicación de un sujeto, de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder. Así entonces, la *participación ciudadana* representa la relación entre Estado y sociedad civil o más concretamente es la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto que son portadores de intereses sociales.

La participación ciudadana es un proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando de manera colectiva en la toma de decisiones de fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la que se desenvuelve.

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 29.

La fuente sustantiva de racionalidad en la participación ciudadana es el individuo, este es el motor de la acción colectiva el instrumento para alcanzar objetivos explícitos. Así, el comportamiento colectivo está constituido elementalmente por el de los individuos racionales.

La acción colectiva es un medio de poder por el cual los individuos pueden alcanzar sus propósitos nacientes de la interrelación con otros individuos racionales. En otras palabras, la acción colectiva es observada como un instrumento que aprovecha las diferencias y talentos de cada individuo para alcanzar los objetivos específicos y el bien común.

La participación de la ciudadanía en las políticas sociales adquiere importancia en varios sentidos: permite a los beneficiarios de los servicios públicos aunar esfuerzos, compartir habilidades y destrezas para la resolución de problemas específicos; posibilita dimensionar de mejor forma el impacto y la viabilidad de las políticas llevadas a cabo y, finalmente, impulsa la opinión de los ciudadanos sobre la acción de las autoridades y que a la vez, estas expliquen las orientaciones de su actividad.

Para fomentar la participación ciudadana, el Estado busca primeramente revindicar a las instituciones públicas que no gozan de credibilidad ante la ciudadanía. El propósito es generar confianza y certidumbre, para lo cual involucra a los ciudadanos en el diseño, aplicación y supervisión de las políticas sociales y promueve su organización e iniciativas.

La capacidad de los ciudadanos para moldear el orden colectivo depende en gran medida de las oportunidades que les ofrecen las instituciones, de la promoción que se realizan desde el orden institucional y los espacios que desde allí se abren.



Es importante señalar que no basta con que la sociedad sea partícipe de los comicios electorales, ya que, eso es sólo una parte del proceso que no es suficiente para satisfacer la demanda de participación ciudadana. Es necesario que observe lo que está pasando en distintos sectores y niveles (nacional, regional y local) para darse cuenta de las necesidades que se están generando y hacia allá canalizar sus energías: *no basta con ofrecer oportunidades de participación, hay que promoverlas.*

La participación ciudadana es una genuina forma del desarrollo de un país que se considera democrático<sup>13</sup>. Dentro de estos sistemas se busca el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta, sin embargo, entre la participación ciudadana y la capacidad de decisión del gobierno aun existe un abismo, y éste es quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia.

En los regímenes democráticos la participación ciudadana se fomenta desde el ámbito público. Mientras que en aquellos de corte autoritario se esperaría que los ciudadanos se retrajeran a sus asuntos privados, dejando la esfera pública en manos de la élite que detenta los mandos del Estado; de acuerdo con la doctrina democrática, éste es el espacio de todos y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca.

La participación de los ciudadanos tiene un significado positivo en la medida que busca y, en el mejor de los casos consigue, mejorar la convivencia, el medio ambiente, la cultura, la democracia, el orden público, la salud, *la seguridad*

---

<sup>13</sup> Gutiérrez Hernández, Miguel. Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura Federal. Foro Nacional de Participación Ciudadana. Cancún Quintana Roo. Septiembre 2003.

*pública*, la solidaridad o el apoyo mutuo de sus habitantes, así como la protección civil para prevenir siniestros<sup>14</sup>.

Los procesos de participación brindan también ciertos beneficios a las personas y organizaciones que los utilizan, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Las personas o grupos que participan, aportan ideas, opiniones y recursos que sirven para mejorar o completar la propuesta sometida a discusión.
- El proceso de toma de decisiones se hace más transparente, en la medida que más personas están involucradas y tienen acceso a la información disponible.
- El involucrar a otros actores los hace responsables de sus derechos y obligaciones frente al proceso.
- Sirve para canalizar la entrega de información a personas y grupos interesados.
- Otorga legitimidad al proceso y a la institución pública o privada que lo impulsa.
- Promueve la adhesión a la propuesta en cuestión por parte de las personas que han participado.
- Promueve el seguimiento a la propuesta resultante, para animar o supervisar su concreción.

---

<sup>14</sup> Podemos mencionar como ejemplos, cuatro acontecimientos de distintas naturalezas y circunstancias, originados en diferentes momentos, en los cuales la organización y la participación ciudadana han sido fundamentales: a) el movimiento estudiantil de 1968, donde diversos sectores sociales abanderados por este movimiento, se lanzaron a las calles a manifestar sus demandas y el rechazo al gobierno, desembocando todo ello en la represión del 2 de octubre en Tlatelolco; los sismos de 1985 donde, ante la incapacidad de reacción por parte del gobierno, la sociedad civil se organizó en un gran movimiento de solidaridad para la reconstrucción de la ciudad; la protesta ciudadana por el supuesto fraude electoral de 1988, lo que abrió nuevas formas de acción política y, finalmente, la "megamarcha" en contra de la inseguridad pública, efectuada el 27 de junio de 2004, convocada por diversas organizaciones sociales, en la cual expresaron sus demandas y propuestas en materia de seguridad pública.

Difícilmente se puede establecer la existencia de una forma homogénea de participación, ya que, ésta responde a diversas naturalezas.

## 1.2 Formas de Participación Ciudadana

En las décadas recientes y en particular a partir de los años ochenta, el tema de la participación ciudadana ha resurgido de manera importante, sobre todo en las sociedades latinoamericanas, debido a diversos factores de orden mundial y regional.

La crisis económica, la incapacidad de respuesta a las demandas sociales, la deuda externa y la nueva dinámica de la economía mundial, entre otras circunstancias, dieron pauta para cuestionar el desempeño y las proporciones del aparato estatal. Un Estado modesto podría, según Michel Crozier, con mínimas funciones, mostrarse más activo y atender un mayor número de demandas sociales.<sup>15</sup>

Lo anterior trajo como consecuencia el desmantelamiento del Estado Benefactor y la configuración del nuevo sistema de corte neoliberal, el cual más que ser un proceso incluyente, es tendencialmente excluyente y repercute en la ya de por sí inequitativa distribución de la riqueza.

La globalización exige la apertura comercial y deja en desventaja a los países pobres con relación a las grandes potencias. Lo cual repercute en una importante reducción de fuentes de empleo, disminución del nivel de ingreso, pobreza, crecimiento del sector informal, marginación y *delincuencia*, entre otras

---

<sup>15</sup> Crozier Michel. Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para el Cambio, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.37.

circunstancias, obligando a distintos sectores de la población a instrumentar formas autónomas de organización y participación para dar solución a sus necesidades.

A partir de este escenario, la ciudadanía comenzó a preocuparse por los asuntos públicos que siempre habían sido considerados exclusivos del ejercicio natural del Estado. Lo público empezó a ser concebido como un ámbito no privativo al cual, la ciudadanía podía tener acceso y capacidad de intervención. De tal manera que la participación ciudadana, ha sido fundamental para que la transformación del espacio público genere las condiciones óptimas que ayuden a consolidar la vida democrática.<sup>16</sup>

El espacio público se ha convertido en receptor de una gran cantidad de demandas impulsadas por grupos ciudadanos que decidieron organizarse y participar en la negociación en torno a las mismas.<sup>17</sup> La complementación de las fronteras del espacio público y el privado fortalecen la participación ciudadana.

Por lo tanto, podemos decir que la ciudadanía ha contribuido a la redefinición del espacio público, abriendo la posibilidad para participar de manera activa y directa en este escenario. Ahora, los ciudadanos se involucran más en los asuntos públicos y contribuyen a corregir fallas en el desempeño del Estado, así como a construir y reconstruir las instituciones.

---

<sup>16</sup> El espacio público entendido en un sentido amplio, es el conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y participan en su regulación: el territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas, la normatividad, entre los más importantes.

<sup>17</sup> Los ciudadanos que a través de sus organizaciones representan el vínculo y la cohesión social, son capaces de intervenir en el diagnóstico, ejecución y evaluación de los programas y políticas públicas, al ejercer un control y al contribuir a la gestión de ellos. Esto significa un nuevo desafío democrático al entregar el poder de fiscalización a la ciudadanía: "... el potenciamiento de la capacidad ciudadana – el poder ciudadano – para fiscalizar y responsabilizar las tecnoburocracias públicas y privadas es una de las piedras angulares de la democratización...". Varas, A. "La democratización de América Latina: Una responsabilidad ciudadana"; en Urzua y Agüero (Editores): Fracturas de la gobernabilidad democrática, Ediciones CAPP, Chile, 1998, p. 118.

Es la relevancia pública de la esfera privada, diría Jürgen Habermas<sup>18</sup>, la que está en juego; es decir, el reconocer a los grupos constituidos, de las clases, de los sectores y de los individuos – que representan desde distintas perspectivas intereses privados – como partes vitales integrantes de lo público.

La movilización ciudadana y su participación en los nuevos escenarios, han dado lugar a numerosas expresiones colectivas y a diversas formas de organización, además de poner de manifiesto las necesidades de distintos grupos de la sociedad, que impulsan la creación de mecanismos de negociación y generan la apertura de espacios para la gestión de sus demandas.

Para ejercer sus derechos y manifestar sus requerimientos, los ciudadanos participan de diferentes maneras y desde distintos escenarios en el diseño, implementación y supervisión de las políticas encausadas a atender los asuntos públicos de acuerdo con sus necesidades e ideologías. Esta participación se da a través de organizaciones sociales, no gubernamentales (ONG's), partidos y asociaciones políticas e instituciones públicas y privadas, entre otros organismos.

### ***Organizaciones sociales***

Son movimientos o grupos de ciudadanos que deciden organizarse colectivamente para actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades, ejerciendo presión para la resolución de sus demandas y la provisión de bienes y servicios públicos. En algunos casos, cuentan con el respaldo o manipulación de organizaciones políticas que persiguen determinados fines. Estos espacios favorecen la formación y el desarrollo de líderes populares.

---

<sup>18</sup> Citado por Álvarez Lucia, Op. Cit. p. 146.

### **Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)**

El concepto se forma en la posguerra, en el seno de la Organización de Naciones Unidas para enunciar a un grupo plural y diverso de participantes que no contaban con representación oficial de sus países de origen pero participaban en algún organismo internacional. A pesar de carecer de raíz etimológica y epistemológica, actualmente es la forma, mundialmente reconocida, para nombrar a los grupos y organizaciones que desarrollan actividades dentro del sector social.

Este tipo de organizaciones se caracterizan por ser autónomas y por no depender ni económica ni institucionalmente del Estado, se dedican a tareas de promoción social, de educación e investigación, sin fines de lucro y su propósito general es el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

### **Partidos Políticos**

Tradicionalmente los partidos políticos han sido el espacio de expresión y representatividad de la sociedad; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, sirviendo de eslabón entre la opinión pública y el Estado. Quienes integran un partido político comparten una ideología, normas y propósitos a fines.

El nacimiento de los partidos políticos ha sido una consecuencia necesaria del régimen democrático representativo, como lo es el caso de México. Sus elementos básicos los constituyen sus *integrantes*: que forman una organización permanente y no ocupan necesariamente cargos públicos, aunque algunos de ellos pueden llegar a ocuparlos; su *fin inmediato*: influir en el proceso de adopción de las decisiones políticas; y sus *medios de acción*: a través de los que participan principalmente en las contiendas electorales.

Por otra parte, la participación de los ciudadanos adquiere distintos niveles dependiendo del grado en que se involucren en los asuntos públicos. Al respecto, Andrea Sanhueza distingue en términos generales, cuatro niveles de participación<sup>19</sup>:

- *Informativo*: Su objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión. Es el derecho que tienen los ciudadanos a conocer verazmente lo que sucede en la administración, la transparencia del quehacer público.
- *Consultivo*: Invita a las personas y grupos a participar de manera activa a través de sus opiniones y sugerencias. Para desarrollar este nivel es necesario generar canales a través de los cuales, se recibe la opinión y posturas respecto al tema.
- *Resolutivo*: Convoca a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de un tema específico. Los actores son considerados como ejecutores y/o gestores de programas y proyectos para dar respuesta a problemas sociales. En este nivel, los actores participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y por lo tanto, inciden en la decisión adoptada.
- *Cogestión*: Convoca a actores claves para que sean parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico. Se realiza en función de un proceso de gestión amplio. En este nivel, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio, respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y el trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos.

---

<sup>19</sup> Sanhueza, Andrea. Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Chile, Corporación PARTICIPA, Educación y Desarrollo, Documento de trabajo, 2004, p. 3.

Así, la participación ciudadana se erige como la piedra angular para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, da la posibilidad de tener una mayor cercanía con el ejercicio de la responsabilidad pública e incluso tener responsabilidad en ella, además de facilitar la transparencia y el control social.

Esta no es una acción espontánea para que los ciudadanos participen y alcancen los objetivos comunes que se planteen, es necesario pensar, organizar y conducir el proceso. Se considera que una sociedad civil fuerte y organizada y un Estado moderno en mutua cooperación, son requisitos necesarios para lograr el desarrollo esperado en el país. Por lo tanto, la promoción de la participación ciudadana requiere del diseño de procesos que la posibiliten.

Una participación propositiva y responsable requiere de que la ciudadanía desarrolle a través del ejercicio democrático, actitudes cívicas que son necesarias para la vida misma en sociedad. Sin embargo, debe reconocerse que la ciudadanía no siempre muestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, incluso muchas veces demuestra apatía por ejercer su derecho a elegir a sus representantes en las contiendas electorales. Esto se debe, entre otras circunstancias, a la falta de credibilidad en las instituciones públicas.<sup>20</sup>

Para transformar esta situación es necesario que la ciudadanía confíe en que el Estado es honesto, eficiente y democrático. De modo que, éste está obligado a modernizar las instituciones y dependencias públicas para que brinden un mejor servicio a los ciudadanos, y a diseñar los mecanismos idóneos que contribuyan a la solución de los problemas sociales, con el propósito de generar en la población esa confianza que se requiere para alentar su participación.

---

<sup>20</sup> Aunque, cabe señalar que el Instituto Federal Electoral (IFE) es una excepción ya que, goza de legitimidad y reconocimiento entre la sociedad y ha contribuido a la democratización del país. Su creación fue posible gracias a que los tres principales partidos políticos llegaron a un acuerdo sobre la necesidad de gestar una estructura con credibilidad que garantizara la organización de los procesos electorales y la resolución de las disputas que de ahí emanan. Rubio, Luis. "Acabar con la Inseguridad", México, Periódico Reforma, junio 27 del 2004.



Asimismo, es importante que la participación ciudadana esté reconocida y respaldada en normas jurídicas claras y expeditas, ya que ésta sólo será posible en la medida en que se cree ese clima de confianza, tolerancia y credibilidad.

Por su parte, la ciudadanía debe ser responsable al actuar en las instancias de participación y al ejercer sus derechos, asumiendo también sus obligaciones y contribuyendo a crear las condiciones necesarias para que prevalezca una relación de respeto y cercanía con el Estado.

### **1.3 Algunos Movimientos Sociales del México Contemporáneo**

En México, el movimiento estudiantil de 1968 condujo a una nueva dinámica de negociación entre grupos sociales (obreros, sectores populares, intelectuales, clase media, por mencionar algunos) y el Estado. A partir de esta experiencia se creó un espacio de participación ciudadana autónomo en donde se expresaron un cúmulo de organizaciones gestadas al margen del partido oficial y de las instancias estatales.

Una de las organizaciones sociales pioneras en esta nueva etapa, fue la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), surgida del Primer Encuentro Nacional de Colonias Populares en 1980, en el cual se suscribió una declaratoria de unificación que pretendió dar cabida a todas las organizaciones de colonias pobres del país, principalmente en su lucha por la tenencia de la tierra, vivienda, contra el alza de rentas, servicios, la represión y la imposición de representantes.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> "Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Colonias Populares" y "Primera Declaratoria Pública de la CONAMUP", en Testimonios, Universidad Autónoma de Guerrero, 1983, pp. 137-143.

Las organizaciones que firmaron la declaratoria fueron el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, el Comité de Defensa Popular de Durango, el Frente Popular de Zacatecas, la Unión de Colonias Populares del Valle de México, en Consejo General de Colonias Populares de Acapulco y la Unión General de Colonias de Morelos, entre las más importantes.<sup>22</sup>

Las acciones y objetivos de la CONAMUP atendían, principalmente, a las necesidades de las organizaciones de colonos que, después de invadir predios (por lo general en la periferia de las ciudades) reclamaban la regularización de los mismos y la dotación de servicios. El problema inquilinario no los consideraba trascendente.

Con los sismos de 1985 no sólo se fracturó la infraestructura urbana de la ciudad, sino también, la hegemonía de la CONAMUP. Otras organizaciones y otros actores, en su mayoría inquilinos, vecinos y pobladores asentados en las colonias afectadas, fueron los protagonistas del proceso de reconstrucción.<sup>23</sup>

Se creó la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) permitiendo un trato más horizontal entre las diferentes organizaciones que la conformaron y logrando ser reconocida por las autoridades como interlocutor obligado con la sociedad en el proceso de reconstrucción. Además, rompió con la lógica de la confrontación como única vía de entendimiento político y social.

Una vez concluidos los programas gubernamentales de reconstrucción, la razón de ser de la CUD parecía extinguirse. Sin embargo, ésta cobró distintos matices incorporando a nuevas organizaciones como: vendedores ambulantes, taxistas, artistas, grupos ecologistas y de inquilinos y líderes populares como "súper barrio", gestándose de esta manera la denominada Asamblea de Barrios.

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Cuellar Vázquez, Angélica, "Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (una aproximación)", en Participación y Democracia en la Ciudad de México, Lucía Álvarez (Coordinadora), México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / UNAM, 1997, pp. 272-273.

Otro acontecimiento trascendental que motivó la movilización de la ciudadanía fue el proceso electoral de 1988, en donde por primera vez en décadas, los comicios adquirirían un sentido político competitivo tanto para partidos políticos como organizaciones y ciudadanos. La contienda electoral se tornaba ríspida, ya que los aspirantes de las tres fuerzas principales (PRI, PAN y PFCRN) contaban con apoyo y representatividad importante.

Diversas organizaciones y grupos sociales formados alrededor de comunidades urbanas, hasta entonces desconocidas, apoyaron la candidatura del Frente Cardenista. La primera organización en manifestarse a favor de Cárdenas fue la Asamblea de Barrios, que para entonces había adquirido gran fuerza y aglutinaba a importantes sectores de la sociedad.

El proceso electoral dejó muchas dudas en cuanto a su transparencia, dándose momentos difíciles y de enfrentamiento. En diversos movimientos y en distintos escenarios la ciudadanía manifestó su repudio ante el supuesto fraude electoral.

Posteriormente, en 1998 surge otro movimiento social de trascendencia, "*México Unido contra la Delincuencia*", al cual se han ido adhiriendo diversas organizaciones de ciudadanos que se manifiestan a favor de la paz y la seguridad pública. Esta organización tiene un momento relevante al ser protagónica de la "*megamarcha*" contra la inseguridad del 27 de junio de 2004, en la ciudad de México. Más adelante retomaremos con mayor profundidad este caso.

El surgimiento colateral de estos movimientos de la sociedad civil<sup>24</sup>, ha propiciado un giro en el desarrollo político y social de México. El espacio que ocupan es

---

<sup>24</sup> Puede definirse a la sociedad civil como una esfera creada históricamente, por derechos individuales y asociaciones voluntarias, en la que la concurrencia políticamente pacífica de unos con otros impulsa la persecución de sus respectivos asuntos, intereses e intenciones privadas y que está garantizada por una institución pública, llamada Estado. Xavier Abós y Salvador Giner. La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial, España, Siglo XXI, 1998, P.23.

cada vez más importante y legítimo al grado de que los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), incluso algunos organismos internacionales, han puesto especial interés en incorporarlos en el diseño y aplicación de políticas y programas sociales.

Las organizaciones contribuyen al trabajo colectivo, funcionando como intermediarios y representantes de la sociedad ante las autoridades. Esto obliga a revalorar el papel de la sociedad civil. En la actualidad la apertura democrática ha permitido la búsqueda de consensos, ahora Estado y ciudadanía pueden celebrar convenios de colaboración para trabajar en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

## **1.4 Estado y Seguridad Pública**

### **a) Concepto de Estado**

El Estado ha sido estudiado a lo largo de la historia desde diversas perspectivas, este concepto presenta rasgos diferentes para juristas, filósofos, sociólogos o politólogos. Mientras que para unos el Estado es el orden social, la jerarquía y calidad de los ciudadanos que comparten un reino, una república o un pueblo, para otros es algo más abstracto que debe concebirse a partir de su origen.

Se debe a Nicolás Maquiavelo haber introducido por primera vez, el término *stato* en su obra “El Príncipe”; manual útil para el gobernante sobre el arte para adquirir y conservar el poder, así como los errores que el príncipe debía evitar al gobernar. Este autor plantea que: “todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”<sup>25</sup>. El término estado lo utiliza para indicar los que lo griegos llamaron *polis*, los romanos *res publica*.

---

<sup>25</sup> Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe, México, Editorial Porrúa, 1970.

Aristóteles planteaba que el Estado es toda asociación de hombres que se forma en vista de algún bien, siendo este el más importante de todos los bienes.<sup>26</sup> Por su parte, Hegel consideraba al Estado como un ente idealizado, encargado de representar a la colectividad social por encima de intereses y clases particulares, asegurando que la competencia entre individuos y grupos fuera ordenada, en tanto que los intereses colectivos del todo social se presentaban en las acciones del Estado mismo.<sup>27</sup>

Para el marxismo el Estado nace al dividirse la sociedad en clases, cuando aparecen explotadores y explotados y se da por la necesidad de refrendar los antagonismos entre las clases. Marx planteaba que a lo largo de la historia del hombre, habían existido cuatro tipos de Estado: el esclavista, el feudal, el capitalista y el socialista, correspondiendo cada uno de ellos a un sistema de producción determinado. Marx no ve en el Estado el fin de la historia, sino que, el Estado está destinado a desaparecer, a través de el triunfo del proletariado, para dar lugar, cuando ya no haya clases contrapuestas, a la sociedad sin Estado.

Gramsci visualiza al Estado como la superestructura en la cual conciernen la sociedad política y la sociedad civil; entendiendo la primera como el aparato coercitivo que se contrapone a la segunda. En este sentido, estaría de acuerdo con lo que Max Weber llamó “el monopolio de la coerción física legítima”, dicho en otros términos, la facultad exclusiva de emplear la fuerza en la conducción de la vida social.<sup>28</sup>

En general, la teoría del Estado se propone investigar la específica realidad de la vida estatal aspirando a comprender tanto su estructura funcionalidad, como su

---

<sup>26</sup> Aristóteles, La Política, Editorial Gredos, 1998, p.23.

<sup>27</sup> Carnoy, Martín. El Estado y la Teoría Política, Editorial Alianza, 1993, p. 66.

<sup>28</sup> Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra. Seguridad Pública, estudios y antecedentes legislativos relacionados con el tema, División de política interior, Cámara de Diputados, p.3.

devenir histórico y las tendencias de su evolución.<sup>29</sup> Sin embargo, la noción de Estado no puede limitarse sólo a la asociación de individuos ya que, se caracteriza también por tener una ordenación jurídica y política. Para los juristas el Estado se conforma de elementos esenciales como territorio, población y poder.

En el lenguaje corriente encontramos dos acepciones de la palabra territorio: geográfico y jurídico. En el primer sentido, entendemos por éste a la superficie terrestre, mientras que el segundo se refiere al espacio donde el poder público desenvuelve su actividad y ejerce su soberanía.

La población del Estado es el conjunto de individuos que de manera sedentaria o nómada pertenecen al Estado. Desde el punto de vista jurídico, la población se divide en nacionales y extranjeros. En la Constitución de cada país se determina quienes y cómo se adquiere la nacionalidad.

El Poder es la relación entre los que mandan y los que obedecen. A través de éste se cumplen los objetivos propios del Estado, según sea la tendencia ideológica que los rija. El poder se ejerce por medio de diversas instituciones entre las cuales la más importante es el gobierno; él es quien conduce, dirige y manda; mantiene el orden del Estado.

Existen diversas formas de gobierno, entre ellas podemos mencionar: la *Monarquía*, en donde el jefe del Estado permanece en el poder de manera vitalicia y se transmite por sucesión dinástica; en la *República*, forma opuesta a la monarquía, el jefe del Estado generalmente es un presidente que está en el poder temporalmente y se cambia previa consulta al pueblo (por voto popular); la *Democracia*, implica el gobierno de las mayorías, la posibilidad de que la voluntad general se manifieste en las decisiones importantes, *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*, como decía Lincoln.

---

<sup>29</sup> Heller, Hermann. Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, Decimocuarta reimpresión, México, 1992, p.19.

Cada Estado en la historia, adopta una forma de gobierno distinta, según sus propias condiciones. El Estado Mexicano en el artículo 40 Constitucional, admite como característica ser republicano, representativo, democrático y federal.

La finalidad esencial de la organización social bajo la forma estatal es el bien común, entendido éste último como los bienes y valores que la sociedad, con los elementos de que dispone, asigna en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad y el bienestar.<sup>30</sup>

La concepción básica del Estado surge precisamente, cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, dentro de un territorio concreto en el cual ejercen su acción reconociendo una autoridad y una estructura jurídica que garantiza y regula la sana convivencia, es decir, la paz y el orden social.

Para los fines del presente trabajo definiremos el Estado como la organización política y social, con autoridad y estructura jurídica, encargada de garantizar la seguridad pública y regular la vida colectiva de la sociedad.

## **b) Concepto de Seguridad Pública**

El tema de la seguridad pública ha tomado una gran importancia en los años recientes, tanto en el ámbito local como en el federal, considerándose hoy en día uno de los asuntos que directamente están relacionados con la gobernabilidad. La seguridad de las personas y sus bienes, además de ser una demanda social, es una obligación insoslayable del Estado. Asimismo, la represión de la delincuencia y del crimen constituye responsabilidades básicas e irrenunciables de éste.

---

<sup>30</sup> Ese bien común no está constituido simplemente por la suma de los bienes individuales, perseguidos y alcanzados por cada uno de los miembros de la sociedad, sino que es un bien superior que, por su organización y medios, posibilita la realización actual de los bienes individuales.

La seguridad pública es la ausencia, y en su caso disminución o control, de daños y riesgos para la población, tanto en sus personas como en sus bienes. Esta debe darse en los distintos ámbitos y momentos. Su objetivo primordial es la disminución del delito y la paz social.

Además es un satisfactor primordial y armónico de toda sociedad, siendo obligación del Estado brindarla de manera total a sus gobernados, utilizando para ello todos los medios legales a su alcance, a efecto de lograr la tranquilidad social y preservar la integridad física y patrimonial de las familias y lograr el bienestar social.<sup>31</sup>

La seguridad pública es una condición necesaria para el fortalecimiento de la sociedad y uno de los principales criterios para medir la calidad de vida. Es la acción que desarrollan sus otorgantes a la ciudadanía para evitar alteraciones al orden social, a la convivencia armónica entre los individuos y al respeto de sus derechos. Por lo tanto, forma parte esencial del bienestar de una sociedad.

Se dice que un Estado de Derecho eficiente, genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes están exentos de todo peligro, daño o riesgo.<sup>32</sup> Entendiendo como Estado de Derecho la forma de Estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos y subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la administración de la ley.

De acuerdo con Ignacio Burgoa Orihuela, el Estado de Derecho consta de dos elementos: el normativo y el fáctico. El normativo está integrado primordialmente

---

<sup>31</sup> Núñez González, Juan Carlos. Ponencia: "Seguridad Pública", Tercer Congreso Nacional de Prevención Social del Delito, México, D.F., Febrero 17 de 2005.

<sup>32</sup> José Peñalosa, Pedro y Garza Salinas, Mario A. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 149.



por la Constitución y por las leyes que de ella emanen. Y el fáctico entraña una obligación de todo el órgano del Estado, de todas las autoridades, de someterse nada menos que al Estado.<sup>33</sup>

### **c) Función del Estado en materia de Seguridad Pública**

De acuerdo con Rousseau, Locke y Hobbes, el hombre se une en sociedad para protegerse de otros y de sí mismo, otorgando al Estado/autoridad la facultad para ejercer la violencia con el fin de garantizar el orden y la paz dentro de cada sociedad organizada. En un principio fueron los hombres fuertes de una comunidad, después los señores feudales y el rey/emperador, hoy día, es el Estado moderno el que asume esta responsabilidad, basándose en una normatividad que establece las conductas aceptadas que permite la convivencia civil, así como un aparato que busca garantizar y ejercer estas reglas y castigar a aquellos que deciden transgredirlas.<sup>34</sup>

En el Leviatán Thomas Hobbes manifiesta que: "el Estado es el protector de la vida de sus súbditos y es el último fundamento racional de su seguridad colectiva"<sup>35</sup>. El Leviatán asegura la vida de sus súbditos en paz. En otras palabras, el Estado es la seguridad de la sociedad civil.

La seguridad pública es un bien que debe ser provisto por el Estado para cumplir con su función esencial de proteger a la sociedad y los bienes, y para que se alcance un nivel de seguridad socialmente eficiente que promueva el desarrollo del país.

---

<sup>33</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Conferencia Magistral "Democracia y Ciudadanía", En: Informe del primer año del ejercicio 2003-2004, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Participación Ciudadana, p.64.

<sup>34</sup> Pérez García, Gabriela. Diagnóstico sobre seguridad pública en México. FUNDAR, Centro de Análisis de Investigación, México, 2004, pp. 9-10.

<sup>35</sup> Hobbes, Thomas. Leviatán o la materia forma y poder de una República eclesiástica y civil, México, FCE, 1960, p. 88.

Como cualquier otro bien público, la seguridad debe ser provista por el Estado, sin excluir a ningún ciudadano, sector o comunidad. Los bienes y servicios públicos están definidos por dos características: no implican rivalidad en su consumo y sus beneficios no son excluyentes.<sup>36</sup> La seguridad pública satisface estos dos atributos ya que no es posible racionar su provisión a la sociedad, ni discriminar a ciertos segmentos de la población de su uso.

En virtud de las dos propiedades de bien público, el sistema de seguridad pública será socialmente eficiente si protege colectivamente a todos los ciudadanos. Un sistema de seguridad eficiente no sólo genera beneficios privados a las personas y a las empresas, sino también permite la existencia del Estado de Derecho cuyos beneficios, en la esfera social, se traducen en un ambiente propicio para que los individuos y las empresas desarrollen sus actividades productivas.<sup>37</sup>

En México, el artículo 21 constitucional, párrafo quinto, determina explícitamente la obligación de los diferentes órdenes de gobierno, para proveer a la sociedad de seguridad pública:

*“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que ésta Constitución señala...”*, *“...La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”*<sup>38</sup>

El artículo 115 constitucional, fracción III, inciso h) establece de manera explícita la función de los municipios en materia de seguridad pública:

---

<sup>36</sup> Karl E. Case y Ray C. Fair. *Principios de microeconomía*. Prentice Hall. México. 1997. p.417.

<sup>37</sup> En: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/sep02/b.htm>, Centro de estudios económicos del sector privado, “La Inseguridad Pública en México”, México, 2002, p.1-2.

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 2005, p. 25.

*“Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:  
h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...”<sup>39</sup>*

Por su parte, en el artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se reitera que el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar seguridad pública a los habitantes de este país y también hace referencia a los instrumentos para alcanzar los fines en esta materia:

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

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

*La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de los encargados de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como de las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley”<sup>40</sup>*

---

<sup>39</sup> Idem, pp. 133-134.

<sup>40</sup> En: <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/pdf/150.pdf>

Desafortunadamente uno de los principales problemas que se presentan en nuestro sistema de seguridad es la falta de coordinación y colaboración entre las distintas autoridades e instituciones de los tres órdenes de gobierno responsables de velar por la seguridad pública en el país.

Hoy en día México enfrenta una severa crisis de seguridad pública, lo cual afecta no sólo la estabilidad y el orden público, sino también la esencia misma del Estado, que no ha podido atender eficazmente esta función primordial. La falta de seguridad pública constituye uno de los problemas sociales que más nos preocupa a los mexicanos y pareciera no existir poder alguno que lo pueda resarcir.

¡Cuáles son las causas que han generado este problema!, ¡Porqué tenemos que vivir en la zozobra y el temor!, ¡Qué mecanismos deben implementarse para combatir este fenómeno!. En los siguientes reglones nos adentraremos en los antecedentes que originaron esta situación.

### **1.5 Criminología y Delito**

El delito y el crimen no son nuevos ni exclusivos de nuestro país, existen desde las primeras civilizaciones y han sido estudiados bajo diversas ópticas. Ya desde Platón e Hipócrates se visualizan algunos vestigios al respecto. Sin embargo, fue

Lombroso quien manejo por primera vez la teoría antropológica del estudio criminal dándole la forma especial que ha llegado a nuestros días. Este autor se apoyó en la tesis de Darwin "*El origen de las especies*" para fortalecer su obra cumbre "*El hombre delincuente*".<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Del Pont, Luis Marco, Los Criminólogos, México, UAM-Azcapotzalco, 1998, p.25.

## a) Criminología

La criminología es concebida como una ciencia sintética tanto natural como social, y no precisamente jurídica. Su propósito esencial es la prevención del crimen mediante el estudio del mismo y de su actor, es decir, del criminal. Utiliza el método de la observación y la experimentación. A continuación se definen los conceptos básicos de esta rama:<sup>42</sup>

- *Crimen*: conducta antisocial que tiene un principio, un desarrollo y un final. En este nivel se analizan todos los factores y causas que producen el fenómeno.
- *Criminal*: es el autor del crimen, el actor principal del drama.
- *Criminalidad*: conjunto de conductas antisociales que se producen en un tiempo y lugar determinados.

Como se mencionó el objeto de estudio de la criminología son las conductas antisociales y, por lo tanto, los sujetos que las cometen. Es pertinente aquí mencionar que existe una distinción entre conducta antisocial y delito. La primera se refiere al comportamiento humano que va en contra del bien común. Por otra parte, el delito es la acción u omisión castigada por las leyes penales.<sup>43</sup>

Existen en general tres tipos de teorías criminológicas: la *criminología clínica* considera al delito como una conducta patológica y anormal, es la conducta de un individuo enfermo que a través de la pena debe ser curado y rehabilitado; la *criminología interaccionista crítica*, plantea por su parte, el delito como un fenómeno social normal, en donde la pena tiene como fin mantener la coerción social y, la *criminología organizacional o política criminal*, tiene como fin conocer el proceso y el tipo de delito, así como su costo social y económico.

---

<sup>42</sup> Rodríguez Manzanera, Luis. *Criminología*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 5.

<sup>43</sup> *Ibidem*. pp. 21-22.

Para el estudio de éstos fenómenos, las teorías criminológicas plantean cuatro categorías de estudio, como se muestra en la siguiente tabla.

### Categorías Criminológicas

Criminología	Descripción
Científica	Conjunto de conocimientos, teorías, resultados y métodos que se refieren a la criminalidad como fenómeno individual y social, al delincuente, a la víctima, a la sociedad en parte y, en cierta medida al sistema penal.
Aplicada	Constituida por aportaciones de la criminología científica y de la empírica creada por aquellos que forman parte del sistema penal.
Académica	Es esencial aunque no exclusivamente descriptiva, y está constituida por la sistematización, a efectos de enseñanza o diseminación del conocimiento de la criminología en general.
Analítica	Su finalidad es determinar si las otras criminologías y la política criminal cumplen su cometido.

Fuente: elaboración propia basada en el libro Criminología de Rodríguez Manzanera.

Con el paso del tiempo la criminalidad se ha ido transformando y especializando, al incorporar nuevas formas y tecnología avanzada. Esto obliga a que la criminología también evolucione y desarrolle mecanismos adecuados para que le permitan cumplir con su cometido.

La experiencia ha puesto de manifiesto que estos fenómenos no deben ser combatidos exclusivamente mediante la represión. La manera más eficaz para resarcirlos es mediante su prevención. Por lo tanto, es necesario detectar las causas que originan estas conductas y trabajar en su solución mediante una política criminológica eficiente y adecuada a nuestra realidad. Además de instrumentar programas de prevención en los que se involucre directamente a la ciudadanía.

Por supuesto que no es una tarea fácil, se requiere del apoyo de la ciudadanía y del empeño y decisión del Estado, el cual está obligado a crear los canales idóneos para que los ciudadanos participen en estas acciones.

## **b) Delito**

El *delito* es la acción u omisión antijurídica determinada por motivos individuales, que lesionan la moralidad media de la sociedad en un momento determinado y que es castigada por las leyes penales. Esta acción es realizada por una persona física a la que se denomina *delincuente*, independientemente de su sexo, edad, nacionalidad u otras características.<sup>44</sup>

En nuestro país se reconocen y se castigan dos clases de delitos: los del fuero común, que producen un daño al interior de una entidad son sancionados por sus propias normas jurídicas, y los del fuero federal que afectan intereses de la Federación, y por lo tanto se rigen bajo las normas emanadas del H. Congreso de la Unión.

- Delitos del fuero común: robo de autos, secuestro, robo, asalto, violación, violencia intrafamiliar, lesiones, daño a las cosas, homicidio, allanamiento de morada, encubrimiento, fraude, incumplimiento de obligaciones familiares, atentados al pudor, robo de infantes, abuso sexual, conducción culpable de vehículo, abuso de confianza, contra la seguridad vial y medios de transporte entre otros.
- Delitos del fuero federal: narcotráfico, venta de drogas, tráfico de personas, abuso de menores y prostitución infantil, tráfico o venta ilegal de armas, asalto en carretera, contrabando, piratería, delincuencia organizada, corrupción o abuso de autoridad, por mencionar algunos.

---

<sup>44</sup> Existen distintos tipos de delincuentes que responden a diversas naturalezas: delincuente nato, delincuente moral, delincuente epiléptico, delincuente loco, delincuente ocasional y delincuente pasional, entre los más representativos. *Ibidem*. p. 255.

Asimismo, un delito adquiere la categoría de *doloso* cuando el sujeto que lo comete está conciente de su consecuencia y desea que se produzca. Por otra parte, el delito es *culposo* cuando no existe dolo o intención de cometerlo, es decir, que es producto de una imprudencia o negligencia.

### **c) Delincuencia**

Cuando en un territorio y tiempo determinados la comisión de delitos es constante se habla de *delincuencia*. Esta es un fenómeno multicausal y puede ser explicado desde la óptica, sociológica, psicológica, antropológica o económica. Por ejemplo la relación del individuo con su familia, con el medio que lo rodea, su nivel de escolaridad, entre otros factores, definen su perfil y potencian su capacidad para delinquir.

La delincuencia obedece a diversos factores, entre ellos podemos señalar los siguientes:

- Deterioro de las condiciones económicas (desigualdad).
- Desempleo e inestabilidad laboral.
- Crisis estructural de la familia y deterioro de los valores, lo que impacta especialmente en los niños y jóvenes.
- Violencia y desintegración familiar.
- Analfabetismo y deserción escolar en todos los niveles.
- Difusión en los medios de comunicación de programas con altos contenidos de violencia.
- Escasa participación ciudadana en programas de prevención.
- Reincidencia delictiva y falta de efectividad en los centros readaptación social y tratamiento de menores infractores.
- Falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno e instituciones competentes.
- Crecimiento demográfico.



Implementar una política adecuada para la atención de este problema y la consecuente disminución del delito, implica atender en su conjunto todos estos factores, de otra manera tendría efectos limitados y poca repercusión en la comunidad.

Sin embargo, todos los días nos enteramos de que se comenten diversos delitos y crímenes en el país. En los medios de comunicación el asunto es tratado con tal familiaridad que ya no nos extraña, porque se ha convertido en un tema cotidiano entre la sociedad.

La presencia de la delincuencia en todos los ámbitos sociales y regionales ha venido a mermar los niveles de seguridad y la calidad de vida. Es lamentable que no podamos caminar tranquilamente por nuestras calles sin el temor a ser víctimas de algún delito. Salir a disfrutar de ciertos espectáculos públicos, llámese cine, teatro, conciertos, eventos deportivos o el simple hecho de salir a nuestros centros de trabajo o escuelas, se ha convertido en un riesgo inminente.

Al platicar con personas de cierta edad que recuerdan aquellos tiempos en los que se podía salir a pasear o realizar cualquier actividad por las calles de la capital y escucharlos lamentarse de la situación de inseguridad que actualmente prevalece no sólo en la ciudad sino en el país entero, es ineludible sentir nostalgia:

*“Cuando yo empezaba a dar mis conferencias mi esposa me decía “pórtate bien”, ahora nada más me dice “cuídate mucho”; los que nacimos aquí teníamos otro México, podíamos salir a la calle con nuestras familias, andar en bicicleta, patinar sin preocupación, hoy ya no; no puedo correr el riesgo, ni ningún padre de familia, de andar al parque a una niña de diez años, porque no sabemos que pueda suceder.”<sup>45</sup>*

---

<sup>45</sup> Pérez Fernández del Castillo, Otón. Rector de la Universidad de Estudios de Postgrado en Derecho (UNAM), “Procuración de Justicia y Derechos Humanos en una Sociedad en Cambio” en Ciclo Internacional de Conferencias, México, PGR-Fundación Konrad Adenaver, 2003. p.117.

Desde distintos escenarios las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, los organismos empresariales, los representantes de los medios de comunicación, los grupos de profesionales y el público en general, han externado su repudio y apremio a cerca de la delincuencia que prevalece en el país.

José Lara es un ciudadano común, sale todas las mañanas de su hogar a cumplir con sus obligaciones y regresa por la noche. Nos narra una vivencia que le aconteció hace unos días:

*“Eran cerca de las diez de la noche, estaba a unos pasos de llegar a mi casa, en la colonia Fuerte de Loreto, (delegación Iztapalapa), iba conduciendo mi auto cuando fui sorprendido por tres individuos en otro vehículo, de forma violenta me ordenaban que me detuviera, sin pensarlo aceleré y entre al estacionamiento de la unidad donde vivo. Al llegar a casa di gracias porque no había pasado de un susto. Cuál fue mi sorpresa cuando unos días después me enteré que habían aprendido a una banda de asalta coches, el líder de esta banda era un vecino de mi condominio.”* <sup>46</sup>

Como éste, existen innumerables testimonios de experiencias similares entre la población. Nosotros mismos o algún familiar, amigo o vecino, hemos sido víctimas de algún delito. La sociedad mexicana esta cansada y exige abatir el problema de la delincuencia en el país.

Los retos que las autoridades deben afrontar en contra de la delincuencia y la criminalidad son intensos y complejos; por una parte la profesionalización y tecnificación de los sujetos delictivos, y por la otra, la situación de las instituciones públicas que no responden a la demanda social de mayor y mejor seguridad evidencian una notoria sensación de inseguridad pública.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Entrevista realizada por el que suscribe el día 17 de marzo de 2005 en el domicilio del entrevistado.

<sup>47</sup> Arriaga, Irma. Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. Revista CEPAL, No. 70. abril de 2000. p. 10.

## 1.6 Prevención del Delito

### a) Concepto de prevención del delito

La *prevención* es definida como la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa.<sup>48</sup> Por lo tanto, la *prevención del delito* es toda acción dirigida a la reducción del mismo, comprende todas las medidas necesarias para disminuir la posibilidad de que se presenten conductas antisociales y se combatan los factores que le dan origen.

Al respecto, Beccaria en su obra *De los delitos y de las Penas*, sostiene que “es mejor prevenir que castigar los delitos”.<sup>49</sup> En este sentido, el fin principal de toda buena legislación debería ser la conducción de la sociedad al máximo de felicidad y al mínimo de desgracia posible.

Lamentablemente hoy en día esto no es así, nadie está exento de ser víctima de un hecho delictivo. Por ejemplo, hasta hace poco, abordar un taxi era de lo más común. Uno podía incluso mantener una agradable conversación con el conductor mientras nos trasladábamos a nuestro destino.

Ahora, es necesario tomar ciertas consideraciones (medidas preventivas) antes de abordar un taxi: observar y memorizar el número de placa de circulación; que el conductor no se vea sospechoso o bajo la influencia de alguna droga y que el tarjetón se encuentre visible, entre otras. La utilización de este medio de transporte para cometer delitos y la proliferación de taxis “piratas”, han creado un

---

<sup>48</sup> Escudero Álvarez, H. Reflexiones sobre la Prevención del Delito. Conferencia Magistral. Revista Jalisciense de Procuración de Justicia. México. 2002. p. 15.

<sup>49</sup> Citado por: Lavega, Gerardo. “Los Grandes Problemas Jurídicos, Recomendaciones y Propuestas, Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu”. El papel de la Sociedad Civil en la Prevención del Delito, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 15.

clima de incertidumbre y desconfianza en ese servicio. Al respecto, Elena Álamo Pérez nos comenta que *“es preferible llegar un poco más tarde que arriesgarse a vivir una lamentable experiencia”*.

Por ello, la prevención debe ser una herramienta sustancial y no opcional en las políticas gubernamentales de seguridad pública. No basta con castigar el delito, hay que detectar su origen y trabajar en ello, evitando a toda costa que se produzca. Siempre será mejor prevenir un delito que penarlo cuando éste se haya consumado.

Es necesario entender a la prevención del delito en el contexto de la elaboración y aplicación de una política criminológica integral con modelos teóricos y prácticos, que contribuyan, entre otras cosas, a focalizar y detectar sectores propensos a la inseguridad y trabajar prioritariamente en ellos, involucrando a la ciudadanía.

En materia de seguridad pública preventiva, el género es la política estatal, y las especies: la política criminológica y la política social.<sup>50</sup> La primera se encarga de estudiar y proponer acciones concertadas entre las instituciones integrantes del sistema de justicia, con el propósito de encabezar la prevención institucional del delito, solicitando el concurso voluntario de la sociedad.

La segunda, comprende al sector público cuyo objetivo primordial se dirige a promover el bienestar común mediante la atención a los aspectos de salud, vivienda, educación, trabajo, esparcimiento, deportes y otros satisfactores personales y colectivos, considerados necesarios para asegurar un nivel de vida digno y decoroso para todos.

---

<sup>50</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel. (Ponencia), La Participación Comunitaria en la Prevención del Delito, Tercer Congreso Nacional de Prevención Social del Delito. México, D.F., Febrero 17 de 2005.

Hay que mencionar que, de alguna manera, el Estado ha realizado algunos esfuerzos enfocados a la prevención del delito, función que en antaño se consideraba de baja rentabilidad política y quizás por ello estaba relegada. Sin embargo estos han sido insuficientes y han carecido de continuidad. La experiencia ha demostrado que la prevención debe ser una tarea prioritaria, se deben intensificar los esfuerzos para atacar el problema de la delincuencia desde su gestación y así evitar que siga avanzando.

Esta debe ser una responsabilidad compartida dado que se requiere que las autoridades y la sociedad trabajen de la mano en la creación de una sólida cultura de prevención. Hoy en día la ciudadanía está ansiosa de participar en programas y acciones dirigidas a prevenir el delito. Este es el sentir de muchos ciudadanos que desean contribuir desde sus distintos ámbitos sociales en la creación de una mejor calidad de vida.

#### **b) Participación ciudadana y prevención del delito**

El problema delictivo es de carácter social, por lo tanto, en la prevención de éste se requiere de la participación de la ciudadanía, sólo así se podrá establecer una adecuada política criminológica que cumpla con su objetivo esencial de reducir los índices delictivos; aspiración que tiene como fin último cohesionar a la sociedad con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Esta perspectiva ofrece la oportunidad de poner en práctica una política criminológica integral, que armonicen la actividad del sistema de justicia penal con los otros sectores públicos y con la sociedad, a fin de elevar los niveles de eficiencia de la función preventiva del delito.

Para enfrentar de manera eficiente a la delincuencia, es necesario contar con la participación decidida de la ciudadanía, ya que dicha tarea requiere no sólo de la acción de las autoridades y cuerpos policiales, sino que reclama que la sociedad participe de manera organizada, incluyente, activa, comprometida y responsable; sólo así se podrán tener efectos positivos en las acciones del gobierno para lograr resultados exitosos, máxime si consideramos que el crecimiento de las ciudades ha incorporado una mayor complejidad a la estructura social caracterizada por la conformación de patrones de dinamismo, masificación, diversificación, depresión de intereses y decadencia de valores, aspectos que favorecen la comisión de conductas delictivas.

Sólo con la corresponsabilidad del Estado y de la sociedad, se lograrán generar espacios de interacción en donde se concentren esfuerzos y voluntades en la búsqueda de soluciones de mediano y largo plazo, atendiendo las prioridades que determinen mediante el establecimiento de mecanismos óptimos. La participación de la sociedad en la prevención del delito es fundamental, no solo por tratarse de un derecho fundamental y característico de la democracia, sino por ser una responsabilidad compartida.

Dentro del esquema de la prevención general del delito, se ubican tres subespecies, clasificación que responde a los tiempos en que se lleva a la práctica.<sup>51</sup>

- a) *Prevención primaria*: Comprende las medidas generales destinadas a evitar la comisión de un hecho delictivo, mediante su anticipación. Se dirige a la sociedad en general a través de campañas informativas de difusión y fomento a la cultura de la legalidad.

---

<sup>51</sup> Contreras Nieto, Op. Cit.

- b) *Prevención secundaria*: Se integra por una serie de acciones que se despliegan durante el tiempo en que acaecen los hechos delictivos; en esta modalidad, la policía tiene una presencia protagónica. Se dirige a sectores específicos ya identificados.
  
- c) *Prevención terciaria*: Incluye las acciones preventivas respecto a delincuentes que ya están bajo el control del gobierno, en proceso o sentenciados. Su objetivo es evitar la reincidencia.

Generar un sistema de seguridad pública más participativo y eficiente representa un desafío significativo para la evolución y consolidación del sistema democrático. Esto obliga a replantear las prácticas de seguridad pública y diseñar nuevos modelos de participación y corresponsabilidad ciudadana, los cuales posibiliten el restablecimiento de estándares de seguridad aceptables.

En este sentido, observamos que la prevención del delito no es tarea privativa de las instituciones (policíacas preventivas); por el contrario, a la luz de una política criminológica integral, es una actividad que nos concierne a todos, tanto al sistema de justicia penal y dependencias públicas responsables como a la sociedad en general.

En la medida que se cuente con una sociedad más participativa y que la autoridad se involucre en los asuntos que nos conciernen a todos, estaremos en la posibilidad de contar con un aparato preventivo que realmente responda a las expectativas de la sociedad.

La inseguridad pública ha alcanzado niveles alarmantes en nuestro país, para transformar esta situación se debe combatir frontalmente el problema, con medidas concretas y sanciones más severas. Sin embargo, como se observa a lo largo de este capítulo, la forma más efectiva de hacerlo es evitando que se

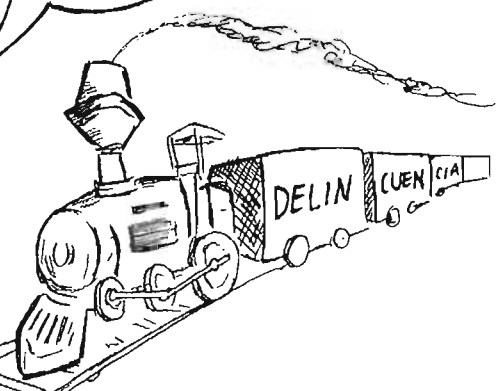
produzca, es decir, previniendo a toda costa su gestación. Nos queda claro que esta no es una tarea fácil ni de resultados inmediatos. Se requiere de decisión y trabajo conjunto, tanto del Estado como de la ciudadanía, teniendo una visión de media y largo plazo.

En el siguiente capítulo analizaremos cuál ha sido el desarrollo de la inseguridad en las últimas dos décadas y las medidas que en materia de prevención han puesto en marcha las administraciones en turno. Asimismo, se abre un apartado que habla de la marcha silenciosa contra la inseguridad, realizada en la ciudad de México el 27 de junio del 2004 y que significó el detonador del reclamo de la ciudadanía ante los escasos avances en materia de seguridad pública. Como consecuencia de esta movilización el presidente de la República ordenó una serie de medidas de las cuales también se da cuenta en las siguientes páginas.



A ESTOS DE  
LA PRENSA  
NOMAS  
LES GUSTA  
INVENTAR...

AHORA LES  
HA DADO  
POR DECIR QUE  
CON LA  
DELINCUENCIA  
NOS VA A  
LLEVAR EL  
TREN!!



2002  
L. B. 102

## CAPÍTULO 2

### SEGURIDAD PÚBLICA Y LA TRASCENDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA

Como se ha señalado, la participación ciudadana cobra relevancia en el México del siglo XXI, con sus fortalezas y debilidades, dando pie a que sean las organizaciones de la sociedad civil los actores fundamentales del cambio con diversos objetivos en común: la seguridad pública es uno de ellos.

En las siguientes líneas observaremos como está conformado el sistema de seguridad pública en nuestro país y cual ha sido el presupuesto ejercido en este rubro. Se hará un viraje por algunas de las acciones emprendidas por el gobierno federal en los últimos años y se analizara la situación que actualmente guarda la seguridad pública en el territorio nacional.

Finalmente, se abre un apartado que trata sobre la marcha contra la inseguridad, la cual se realizó el 27 de junio del 2004, misma que fue orquestada por más de ochenta organizaciones sociales, que significó uno de los mayores reclamos de la ciudadanía y puso en evidencia la falta de un adecuado sistema de seguridad pública que garantice el desarrollo y la calidad de vida de la población.

#### **2.1 El Sistema de Seguridad Pública en México**

El sistema mexicano de seguridad pública, plantea además de la prevención, la persecución e investigación del delito. Las fases de prevención del delito, procuración, administración y ejecución de sanciones van de la mano. Dentro de este modelo, si alguna de sus etapas no funciona, las otras lo resienten.

De acuerdo con Gabriela Pérez García, el Estado mexicano ha adoptado una definición muy amplia de seguridad pública que se refleja en el número de instituciones que conforman el sistema, tanto de seguridad pública como de justicia penal. Este sistema se divide en cuatro etapas: prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y, sistema de ejecución de sanciones (prevención y readaptación social).

La prevención del delito se instrumenta desde el poder Ejecutivo mediante la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), que coordina los esfuerzos en la materia a nivel federal y también tiene el control de la Policía Federal Preventiva (PFP). La prevención se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. Es un área que en México, por lo general, maneja la policía preventiva, ya sea, federal, estatal o municipal. La forma más ostensible de ellos es la vigilancia policial de los espacios públicos.

También se consideran dentro del esquema de prevención los programas coordinados con otras instituciones como las campañas contra el consumo de drogas, los retenes en las carreteras para identificar a conductores intoxicados o portando armas, las campañas para fomentar una cultura de legalidad y los programas de atención a grupos vulnerables propensos a cometer delitos (jóvenes) o a ser víctimas (mujeres), entre otros.

La procuración de justicia es la esfera que maneja la Procuraduría General de la República y las Procuradurías de Justicia Estatales. Sigue siendo parte del Poder Ejecutivo de la nación. Una vez que ocurre un delito y se denuncia, se levanta una averiguación previa ante el Ministerio Público (MP), la cual se puede iniciar cuando se presenta la denuncia, o cuando alguien es detenido en flagrancia y presentado ante el MP. Se ordena una investigación que realiza la policía judicial (policía investigadora) y peritos especializados e integra la averiguación para presentarla ante un juez.

La administración de justicia es la instancia manejada por el Poder Judicial de la Federación. Está compuesto por los tribunales, los jueces y magistrados; ellos toman las riendas de los procesos judiciales en cuanto el MP les presenta una averiguación previa. Una vez que el MP decide presentar una averiguación ante un juez y solicitar la aprehensión de algún sospechoso, el juez determina si gira la orden de aprehensión, en base al sustento exhibido por el MP. El juez solicita una serie de pruebas y escucha los alegatos de las dos partes; paso siguiente, el juez decide si se procede a condenar o absolver al sospechoso. El acusado tiene derecho a apelar la decisión del juez y llevarlo a la segunda instancia, es decir, a una instancia superior, hasta llegar a los Tribunales Colegiados como lo establece la Constitución.

En la ejecución de sanciones (sistema penitenciario), el Poder Ejecutivo vuelve a asumir el mando. El sistema de readaptación social es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y es administrado por la SSPF. Si un sospechoso es hallado culpable por un juez, entonces se le remite para que cumpla su condena. En México, las condenas tienen como fin principal resarcir el daño y readaptar al infractor (aunque en la realidad sabemos que esto no es así).

Los centros de readaptación social mexicanos se organizan según la jurisdicción a la que están adscritos: el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERSO), para aquellos condenados por haber cometido delitos federales; el Centro de Readaptación Social (CERSO) para aquellos condenados a delitos del fuero común; los consejos tutelares de menores, y las cárceles municipales.<sup>52</sup>

Sin embargo, a pesar de este entramado institucional, la seguridad pública en México se ha visto vulnerada en los últimos años. Esto ha puesto en evidencia la

---

<sup>52</sup> Pérez García, Gabriela. Diagnóstico sobre la seguridad pública en México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, pp. 9-10.

ineficacia del sistema el cual se ha visto traspasado por la corrupción, la impunidad y discrecionalidad.

En materia de prevención aún falta mucho por hacer, desde homologar criterios entre los tres ordenes de gobierno como unificar normatividades y proyectos. El sistema de procuración de justicia esta bastante desprestigiado ante la sociedad por los continuos "errores" que se cometen al integrar las averiguaciones previas. Asimismo, es sabido que los centros de readaptación social, en realidad no cumplen con esta función, difícilmente alguien que purgó una sentencia por algún delito cometido se reintegra a la sociedad con el ánimo de no volver a delinquir.

El reto de las autoridades encargadas de la seguridad pública en el país es doble, primeramente, deben erradicar el fenómeno delictivo y criminal que desde hace dos décadas ha ido en constante aumento. Por otro lado, deben generar legitimidad ante la población, la cual no encuentra respaldo en las instituciones, situación que propicia muchas de las veces, la no denuncia de delitos.

## **2.2 Acciones en materia de seguridad pública instrumentadas por el gobierno federal en los últimos años**

Como se ha comentado la crisis más aguda de la seguridad pública en México comienza en los años ochenta y se intensifica en los noventa, alentada principalmente por la precaria situación económica por la que atravesaba el país y la desigualdad de oportunidades para el desarrollo. La falta de credibilidad en las instituciones responsables de la procuración e impartición de la justicia también han agravado esta situación.

Otros Factores que si bien no se relacionan de manera directa con la delincuencia convencional, también han generado un ambiente de incertidumbre entre la sociedad, son el clima político y los asesinatos de personajes públicos. Basta recordar el atentado perpetrado en contra del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en 1993, quien fue asesinado en el interior de su camioneta, en una supuesta confusión de ajuste de cuentas entre narcotraficantes.

En 1994 el entonces candidato a la presidencia de la República Luis Donaldo Colosio Murrieta, sufre un artero atentado durante un acto proselitista en Lomas Taurinas, Tijuana; el mismo año, el secretario general del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, José Francisco Ruiz Massieu, es asesinado en los alrededores del Monumento a la Revolución, en la ciudad de México.

A estos acontecimientos hay que sumar el polémico asesinato del conductor de televisión Francisco Stanley en 1999, suceso que ante las evidencias encontradas en el interior del vehículo causó dudas, además de una gran conmoción ya que fue ampliamente difundido en los medios de comunicación. Otros acontecimientos significativos lo fueron las masacres en las comunidades de Aguas Blancas, Guerrero, en 1995; la de Acteal, Chiapas, en 1998 y el levantamiento armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1999.

Sin duda alguna dos fenómenos que son resultado de la falta de seguridad pública en el país y que han causado gran indignación e impotencia entre la sociedad, lo son los múltiples asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y, por supuesto, los constantes enfrentamientos entre los principales cárteles del narcotráfico que han dejado una oleada de violencia y crímenes en distintas localidades del interior de la República y en las principales ciudades.

Bajo este contexto tenemos que, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se creó la Coordinación de Seguridad Pública Nacional (CSPN), con el propósito de que existiera un fuerte vínculo entre las distintas instancias encargadas de la seguridad pública y el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF). Sin embargo este intento no tuvo éxito, ya que no se logró generar una coordinación interinstitucional.

Posteriormente, durante su campaña presidencial, el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó los *“Diez apartados sobre Seguridad y Justicia”*, en los que mencionaba como sería la atención a la comunidad, la prevención del delito y la atención a víctimas.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, presentado ante el H. Congreso de la Unión, Ernesto Zedillo fundamentó la creación del Programa de Prevención del Delito, que ofreció sus lineamientos como *“Una estrategia prioritaria en las políticas de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”*

Asimismo, ratificó los compromisos asumidos durante la campaña referentes a incorporar a la ciudadanía en el diseño de las políticas sociales. En términos generales, se planteó que *“muchos de los problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones”*.

Durante este periodo se estableció un nuevo modelo de seguridad pública mediante la reforma al artículo 21 constitucional, en cuyos párrafos quinto y sexto se agregó que: *“...la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el*

*Distrito Federal, los Estados y los Municipios” y que: “ la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”<sup>53</sup>*

Derivado de esta reforma y dentro del marco del Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), se expidió en diciembre 1995, la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. De acuerdo al artículo 1º de la ley citada, su objeto fue establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>54</sup>

En el artículo 8 de la Ley referida se menciona que las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública.

El artículo 49 señala que el Congreso Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad, respecto a las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

En el artículo 50 se determina que dentro de los Consejos de Coordinación para la seguridad pública, se promoverá la participación de la comunidad para:

- Conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública.
- Sugerir medidas y acciones específicas para mejorar esta función.
- Realizar labores de seguimiento.
- Proponer reconocimientos por méritos con estímulos para los miembros de las instituciones policiales.
- Realizar denuncias y quejas respecto a irregularidades.

---

<sup>53</sup> En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

<sup>54</sup> En: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/150.doc>



- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades no confidenciales o en aquellas que pongan en riesgo el buen desempeño de la seguridad pública, debiendo contar cada institución de seguridad pública con un organismo ciudadano.

Por último, el artículo 51 establece que los Consejos de Coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad.

De acuerdo con la ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) vigilaría la implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública, en coordinación con las autoridades responsables de las instituciones competentes en los estados y municipios, y fomentaría propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública.

Para lograr el objetivo de coordinar el sistema SNSP, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), como la instancia superior de coordinación del SNSP, el cual quedó integrado de la siguiente manera:

- I. El Secretaría de Seguridad Pública.
- II. Los Gobernadores de los Estados.
- III. El Secretario de la Defensa Nacional.
- IV. El Secretario de Marina.
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- VI. El Procurador General de la República.
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Artículo 12 de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En diciembre de 1998, el Congreso de la Unión aprobó reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal creándose el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), con el fin de atender las acciones de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura en materia de seguridad pública de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Otra medida tomada por el presidente Zedillo fue la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), el 4 de enero de 1999. La PFP quedó bajo el mando de la Secretaría de Gobernación y tuvo como propósito esencial unificar en una sola institución, las funciones preventivas que habían venido realizando diversas corporaciones. La PFP tiene como tareas sustanciales salvaguardar la integridad física y los derechos de los ciudadanos, prevenir la comisión de delitos y preservar el orden y la paz públicos.

Lamentablemente estos no dejaron de ser esfuerzos importantes pero de poca trascendencia. Diversos estudios muestran que en este periodo la delincuencia y la criminalidad aumentaron considerablemente, siendo 1996 el año de mayor repunte.

Por ejemplo, las lesiones, los daños y los homicidios han sido los delitos más recurrentes del fuero común. De estos cuatro, el robo ha mantenido una conducta constante desde 1996, alcanzando un promedio de 47 mil eventos por año. Los daños han presentado ciclos de expansión y contracción durante el periodo de 1994 al 2002, alcanzando su nivel más alto en 1996, cuando se registraron 8 mil 375 sentenciados por este delito.<sup>56</sup>

De tal manera que la tarea de disminuir los índices delictivos y la criminalidad se convierte en una parte fundamental de la herencia para los periodos presidenciales subsecuentes.

---

<sup>56</sup> Reyes Tépac, Marcial. Op. Cit. pp. 12-24

### **2.3 Presupuesto para la seguridad pública 1982-2004<sup>57</sup>**

Hasta el año 2000, la responsabilidad y, por ende, el presupuesto para la seguridad pública en México fue ejercido por la Secretaría de Gobernación a través de un programa que llevaba ese nombre.

En 1998 se creó el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se compone de las aportaciones que el Gobierno Federal envía a los estados y municipios para devengar gastos en educación, salud e infraestructura pública. En 1999, por primera vez se aprobaron recursos del ramo 33 para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), de esta manera, el presupuesto global erogado por el Gobierno Federal en dicha materia se integraba de los recursos ejercidos por la Secretaría de Gobernación y por el FASP.

Este esquema sufrió una nueva reforma en el año 2001, cuando los recursos gubernamentales para la seguridad pública se dejaron de ejercer en la Secretaría de Gobernación, porque la seguridad pública se elevó a rango de Secretaría. A partir de ese año, el presupuesto que el Gobierno Federal ejerce en esta materia se eroga a través de dos vías: la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el FASP (Ramo 36 y 33 del PEF respectivamente), (véase cuadro siguiente ).

---

<sup>57</sup> En el punto 2.1 del presente capítulo se estableció que el sistema de seguridad pública en México se integra de cuatro etapas: prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y el sistema de ejecución de sanciones (prevención y readaptación social). Cuando hablamos del presupuesto para la seguridad pública se hace referencia estrictamente al gasto ejercido por el gobierno federal para la primera etapa del ciclo: la prevención del delito y que actualmente es ejercido por la Secretaría de Seguridad Pública Federal y por el fondo de Aportaciones para la Seguridad pública.

**Financiamiento público a la seguridad pública en México,  
1982-2004 (Miles de pesos)**

Año	Dependencia responsable del gasto	Seguridad Pública		Seguridad Pública + FASP
1982	SEGOB	662.0		662.0
1983	SEGOB	756.0		756.0
1984	SEGOB	3,811.0	-	3,811.0
1985	SEGOB	3,946.0	-	3,946.0
1986	SEGOB	609.0	-	609.0
1987	SEGOB	949.0	-	949.0
1988	SEGOB	1,509.0	-	1,509.0
1989	SEGOB	50,249.0	-	50,249.0
1990	SEGOB	75,044.0	-	75,044.0
1991	SEGOB	163,042.0	-	163,042.0
1992	SEGOB	194,137.0	-	194,137.0
1993	SEGOB	233,824.0	-	233,824.0
1994	SEGOB	275,741.0	-	275,741.0
1995	SEGOB	327,659.0	-	327,659.0
1996	SEGOB	423,797.0	-	423,797.0
1997	SEGOB	2,044,402.0	-	2,044,402.0
1998	SEGOB	2,735,946.0	-	2,735,946.0
1999	SEGOB+FASP	2,709,132.0	4,715,000.0	7,424,132.0
2000	SEGOB+FASP	4,312,942.0	5,213,900.0	9,526,842.0
2001	SSP y FASP	5,156,800.0	5,786,400.0	10,943,200.0
2002	SSP y FASP	6,389,000.0	3,210,000.0	9,599,000.0
2003	SSP y FASP	6,259,608.0	2,733,039.0	8,992,647.0
2004	SSP y FASP	6,462,688.0	2,500,000.0	8,962,688.0

Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta Pública y el Decreto de PEF 2004.

El financiamiento del Gobierno Federal para la seguridad pública registró crecimientos moderados hasta el año de 1996; a partir de 1997 y a la par del incremento de los índices de criminalidad y delincuencia, el presupuesto ejercido también aumentó, al pasar de 424 millones de pesos (mdp) a 2 mil mdp.

En 1999, por primera vez el presupuesto para la seguridad pública se integró del gasto ejercido en la Secretaría de Gobernación más el FASP. En 1998 se ejercieron 2 mil 700 mdp para seguridad pública; en 1999 el gasto ascendió a 7 mil 400 mdp, de los cuales 4 mil 715 mdp correspondieron al FASP y 2 mil 700 mdp a la Secretaría de Gobernación.

En el año 2001, el gasto en seguridad pública alcanzó su nivel más alto, justo cuando se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal; la erogación fue de casi 11 mil mdp, de los cuales 5 mil 800 mdp fueron ejercidos por el FASP y 5 mil 200 mdp por la secretaría de Seguridad Pública Federal. A partir del año 2002, el presupuesto global ha descendido, básicamente, porque se ha reducido el gasto al FASP.

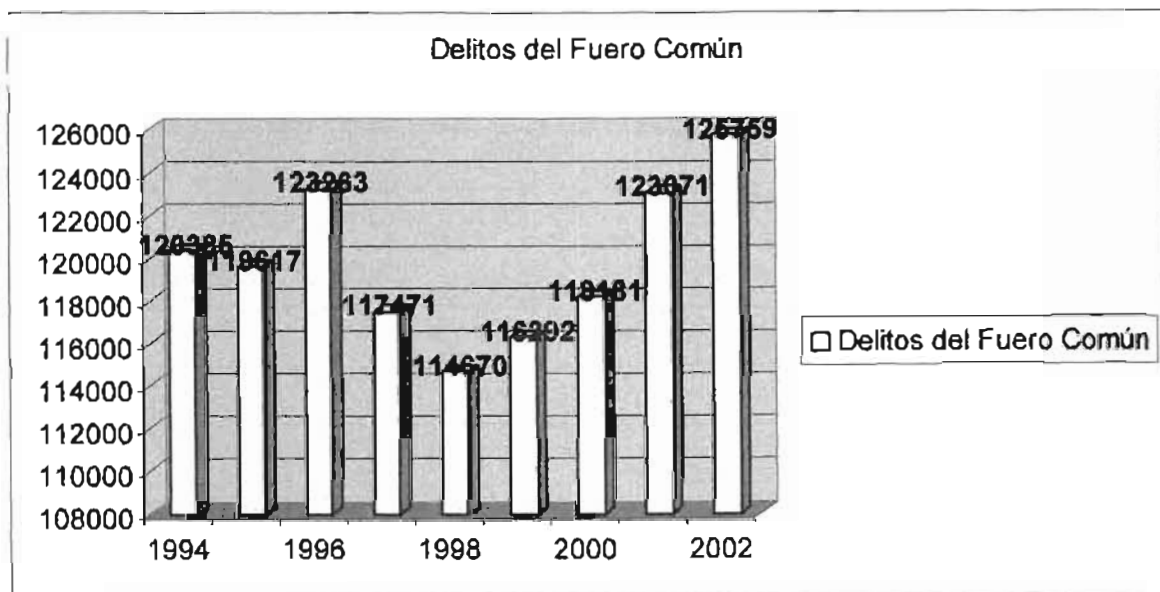
#### **2.4 Situación actual de la Seguridad Pública en México**

Los niveles de corrupción y la falta de una política criminológica eficiente han hecho que las autoridades y la sociedad se separen, esa brecha ha sido capitalizada por los delincuentes. Es momento de cerrar ese espacio, debe darse una verdadera vinculación propositiva entre Estado y sociedad para crear un plan de trabajo integral, que replantee los mecanismos de procuración e impartición de justicia pero, sobre todo, que ponga especial dedicación a las acciones encaminadas a la prevención del delito.

En México y en diversos países del mundo, durante mucho tiempo se consideró que la persecución y sanción del delito eran las mejores alternativas para disminuir la inseguridad. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, ya que los índices delictivos en el país han ido en constante aumento, como lo muestran los siguientes indicadores recopilados por Marcial Reyes Tépac.<sup>58</sup>

En el periodo de 1994 a 2002, se presentaron en el país dos etapas de incremento de los delitos sentenciados del fuero común. En 1996, estos delitos crecieron hasta ubicarse en 123 mil 263. Después de dos años de una importante reducción, nuevamente en 1999 inició otro ciclo delictivo ascendente, en este año se sentenciaron 118 mil 292 delitos. Finalmente en el 2002, se sentenciaron 125 mil 759, siendo el robo y el homicidio los delitos más se cometen (ver gráfica).

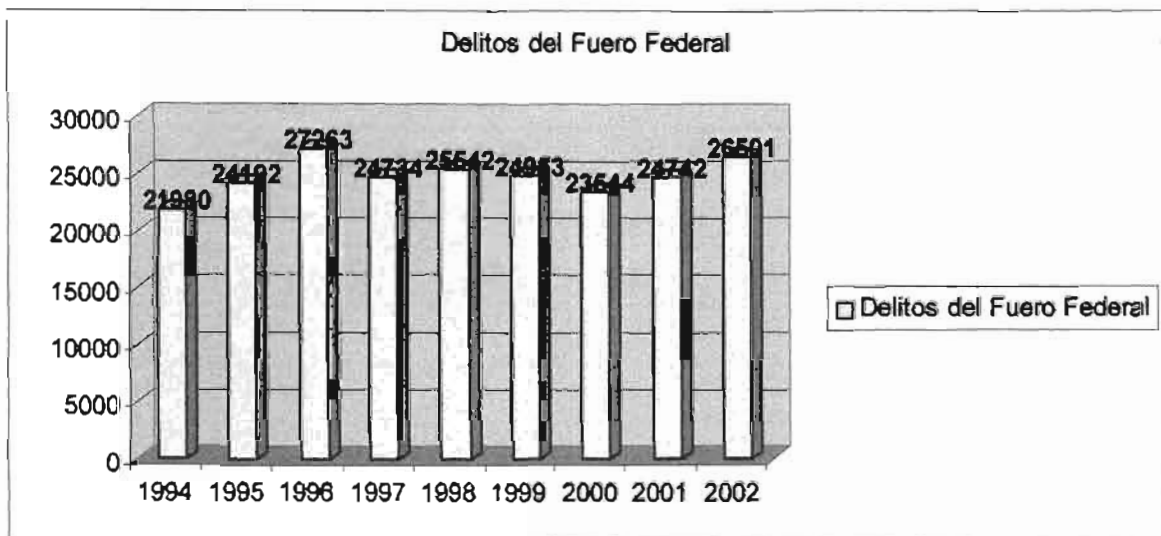
### Delitos del Fuero Común



<sup>58</sup> Reyes Tépac, Marcial. La Seguridad Pública en México: Indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005. México, Dirección General de Bibliotecas SIID. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2005, pp. 12-17.

Los delitos sentenciados del fuero federal en el ámbito nacional mantuvieron un nivel promedio de 24 mil durante el periodo 1994-2002, alcanzando su nivel más alto en 1996, cuando se registraron 27 mil 263 delitos. En 2002 estos ascendieron a 26 mil 501. Los delitos de este fuero que ocurren con mayor frecuencia son los de arma de fuego y narcóticos (ver gráfica ).

### Delitos del Fuero Federal



Es importante señalar que los delitos sentenciados, tanto del fuero común como del federal, son inferiores a los realmente ocurridos. La cifra negra del crimen en México se conforma por la diferencia entre los delitos sentenciados o denunciados y los ocurridos.

Las políticas de seguridad pública llevadas a cabo en nuestro país se han limitado básicamente, a la aplicación de penas y sanciones más severas, medidas que no han logrado disminuir los delitos y los daños que producen en la sociedad. Una de las razones por las cuales este tipo de acciones no han dado resultado es la falta de credibilidad que se tiene en las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia.

Burocracia, discrecionalidad, impunidad y corrupción, son situaciones ante las que se enfrentan aquellas personas que han sido víctimas de algún delito y acuden ante las autoridades a presentar su denuncia<sup>59</sup>. Esto genera incredulidad y desaliento en la víctima que, si bien tiene como herramienta esencial la denuncia, por medio de la cual permite el conocimiento del delito, del delincuente y ayuda a evitar nuevas víctimas, prefiere no denunciar ante la ineficiente atención que recibe de las autoridades.<sup>60</sup>

Al respecto Rafael Macedo de la Concha expone que, es a través de la denuncia como se puede tener mayor éxito en el combate al delito y a la impunidad, y es a través de la supervisión y vigilancia de la ciudadanía, como se puede garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales de procuración de justicia. Por lo tanto, la procuración de justicia y la participación ciudadana se constituyen como un binomio indisoluble.<sup>61</sup>

La participación ciudadana es la piedra angular en el proceso de procuración de justicia. Un Estado democrático como el mexicano demanda dejar atrás el autoritarismo, para dar paso a la apertura y corresponsabilidad en el combate al crimen.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> La víctima del delito es la persona que padece un sufrimiento físico, psicológico o social a consecuencia de la violencia o de una conducta antisocial. La ONU considera a la víctima del delito como una persona que, individual o colectivamente, ha sufrido daños, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos o comisiones que violen la legislación penal vigente. Documentos de Naciones Unidas, Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del Delincuente. En Marchiori, H. Criminología, la víctima del delito, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 1-13.

<sup>60</sup> Cerca del 82% de los delitos cometidos no se denuncian debido a que la parte afectada considera que la pérdida de tiempo es excesiva, por desconfianza en las autoridades, por carencia de pruebas, porque el delito fue de poca importancia, por los trámites largos y difíciles, por temor al agresor y por miedo a la extorsión. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICEI), "Segunda Encuesta Nacional sobre inseguridad en las entidades federativas". México, pp. 24-25, en: <http://www.warebox.net/icesi-org-mx>.

<sup>61</sup> Macedo de la Concha, Rafael. Conferencia Magistral, La participación ciudadana en la procuración de justicia, México, Informe del primer año del ejercicio 2003-2004, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Participación Ciudadana, pp. 57-59.

<sup>62</sup> Idem.



Sin embargo, en nuestro sistema penal el cuello de botella se ubica precisamente en el Ministerio Público y la averiguación previa, ya que, de cada 100 denuncias presentadas en ésta instancia sólo 6 llegan ante un juez. Cada agente del ministerio público recibe en promedio 1000 casos al año, sin contar los pendientes por desahogar o rezagados. Es imposible que con estas cargas de trabajo se pueda tener investigaciones precisas y de calidad.<sup>63</sup>

En entrevista concedida a la revista *Proceso* el 30 de junio de 2004, el entonces Secretario de Seguridad Pública Federal, Alejandro Gertz Manero expuso que, como consecuencia del retraso legal que existe en el país, se cometen en promedio 4.5 millones de delitos anuales, de los cuales sólo 1.5 millones son denunciados. “Esto quiere decir – explica – que los otros tres millones ya no le tuvieron confianza al ministerio público, además, del millón y medio que se denuncia el 90% no se consigna. Así, el número de delitos que quedan impunes es de 95%.”<sup>64</sup>

Si a esto le agregamos los casos en los que el delincuente no es castigado sino absuelto por falta de pruebas y el denunciante se convierte, incluso, en sospechoso de falsear su declaración, nos encontramos ante un escenario demasiado desalentador. Este es un problema grave que afecta no sólo a la víctima, sino también a su familia y a la comunidad en general, ya que produce el temor de volver a ser victimizado y la disminución del sentimiento de seguridad individual y colectiva.

Desde la escalada delictiva la sociedad ha atestiguado una década de medidas fallidas para frenar la delincuencia, que buscan generar efectos mediáticos de corto plazo, y han demostrado que no combaten la raíz del problema. Lo anterior

---

<sup>63</sup> Zepeda, Guillermo, “Diez años sin Seguridad Pública”, *El Economista*, México, julio 13, 2004.

<sup>64</sup> Ravelo, Ricardo, “El Retraso Legal”, *Revista Proceso*, México, No. 1444, julio, 2004, p.22.

nos permite observar que las políticas de seguridad han dejado de lado el más importante de los aspectos para reducir los índices delictivos, *la prevención*. Sin duda, ha hecho falta dedicarle especial atención, esfuerzos, recursos y sobre todo decisión a esta tarea.

## **2.5 Los desafíos de la delincuencia en México**

En el último semestre de 2004 fue posible observar una mejoría en las percepciones que sobre la situación de la seguridad pública existen en el país. Esta tendencia estuvo acompañada por la evolución observada en la evaluación de los ciudadanos sobre la situación económica del país y su situación económica personal y/o familiar.<sup>65</sup>

No obstante, la delincuencia, la violencia y la impunidad de los delincuentes siguen afectando la convivencia social y las actividades productivas de los mexicanos. Efrén Arellano plantea que hoy en día, los desafíos de la delincuencia en México, son los siguientes:<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Sobre las percepciones y evaluaciones de la economía nacional y personal puede consultarse el documento de trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Temas de la agenda legislativa en el debate público núm. 1. Evaluación ciudadana de la economía y prospectiva anual. En: [www.diputados.gob.mx/cesop/doctos-htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos-htm)

<sup>66</sup> Arellano Trejo, Efrén. Los desafíos de la delincuencia en México, Incidencia delictiva y su impacto en la opinión pública.

### Los desafíos de la delincuencia

1) Crecimiento inusitado de la delincuencia.	De 1991 al 2004, el número de denuncias captadas por las procuradurías locales han tenido un crecimiento de 85%.
2) El número de delitos con violencia están entre los diez más altos en el mundo.	Considerando los homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, en los años setenta se registraban entre 10 y 12; en los ochenta 22; entre 1994-1995 esta variable se ubicó entre 18 y 19. En el periodo 2000-2004, esta tasa descendió de 13.7 a 11.0.
3) Por cada delito denunciado existen dos o tres que no lo son.	La "no denuncia" ocurre principalmente por la baja eficacia que percibe la población en el sistema de justicia y la mala evaluación que tienen los cuerpos policiacos.
4) La impunidad es mayor al 95%.	Algunos cálculos, que incluyen delitos no denunciados, estiman que sólo son remitidos a un juez 2 por ciento de quienes delinquen.
5) La delincuencia dispersa, que obtiene bajos montos, afecta a la mayoría de la población.	El asalta en vía y transporte públicos, que presumiblemente son robos con bajos montos, es el delito padecido por el mayor número de ciudadanos. A su vez, es el delito que menos se denuncia.
6) Los sectores con mayores ingresos y escolaridad sufren una mayor proporción de delincuencia.	A medida que crecen los niveles de ingresos y escolaridad, se incrementa el número de delitos padecidos y, consecuentemente, la sensación de inseguridad.
7) Más de 40% de la población justifica la justicia por propia mano.	Más de la mitad de la población considera que la ley se aplica en beneficio de unos cuantos o para defender a la gente con poder. Esta situación, más los altos niveles de impunidad, explican en gran medida que cuatro de cada diez ciudadanos justifiquen la justicia por propia mano.
8) Incremento de delincuencia en algunas entidades.	El Distrito Federal y Baja California se han caracterizado por ser las entidades con los mayores índices de delincuencia. En los dos últimos años se observaron incrementos significativos en Yucatán, Quintana Roo, Morelos y Tabasco.

Fuente: Efrén Trejo, Los desafíos de la delincuencia en México.

En la elaboración de políticas tendientes a atacar el problema delincriminal deben tomarse en consideración este tipo de estudios que posibilitan el hecho de obtener resultados más eficaces, ya que, resaltan las áreas en donde se está fallando, así como los sectores más vulnerables y, por lo tanto, en los que se debe priorizar la atención y los recursos.

## **2.6 La Marcha contra la Inseguridad y sus consecuencias (Trascendencia de la Organización Ciudadana)**

El caso de los jóvenes empresarios, Sebastián y Vicente Gutiérrez, que habían sido secuestrados y que fueron asesinados a pesar de que se había pagado su rescate, generó una gran indignación social. Aunado a esto, a principios de junio del 2004, los clientes del centro comercial Perisur realizaron una “huelga informativa”, para protestar por los asaltos y secuestros registrados en la zona.

Ante estos acontecimientos y muchos más registrados a lo largo y ancho del país, el Consejo Coordinador Empresarial, anunció por medio de su presidente Héctor Rangel Domene, la celebración de una marcha de protesta por la inseguridad para el mes de junio. A esta convocatoria se sumaron diversas organizaciones sociales, entre ellas México Unido contra la Delincuencia que a la postre asumiría la tarea de coordinar estos esfuerzos.<sup>67</sup>

Así, el 27 de junio del 2004, México fue testigo de la mayor manifestación ciudadana que se haya registrado en su historia reciente. Esta fue motivada por el preocupante incremento que la inseguridad pública ha tenido en los últimos años.

En la organización y convocatoria de la marcha silenciosa denominada “Rescatemos México”, participaron alrededor de ochenta organizaciones sociales,

---

<sup>67</sup> Redacción, Revista Milenio Diario, México, Junio 27, 2004, p. 4.

encabezadas por “*México Unido contra la Delincuencia*”, organización que nació en 1997 a raíz del secuestro y asesinato del hijo de la señora Josefina Ricaño de Nava.

El propósito esencial de esta magna expresión ciudadana fue exigir a los tres órdenes de gobierno y a los poderes que los conforman, a actuar en el ámbito de sus competencias para solucionar el problema de la inseguridad pública. Asimismo, se enfatizó el hecho de que las escasas medidas de prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social no satisfacen las demandas de la sociedad.

Esta marcha sacó de sus casas a cientos de miles de ciudadanos agraviados y fue el detonador de la inconformidad social por los nulos avances en materia de seguridad. La sociedad decidió organizarse y hacer escuchar su exigencia por la seguridad pública. Simultáneamente se llevaron a cabo movilizaciones en otros estados de la República como Puebla, Morelos, San Luis Potosí, Nuevo León, Querétaro, Jalisco, Coahuila, Baja California y Tamaulipas.

Se trató de una nueva ciudadanía, que jamás se había manifestado, identificada por el color blanco de sus ropas en son de paz, carente de consignas manipuladas. Las organizaciones que convocaron a la marcha señalaron que para evitar protagonismos políticos, no habría discursos, sólo se entregaría al final un pliego petitorio.<sup>68</sup>

Desde temprano la gente comenzó a darse cita en el Paseo de la Reforma, alrededor del Ángel de la Independencia; diversas organizaciones sociales conformaron bloques, sin embargo, la mayoría eran familias, grupos de amigos, vecinos, personas que llegaban solas o mejor dicho, acompañadas de su impotencia, frustración y coraje por la inseguridad.

---

<sup>68</sup> Jennifer Mejía y Celina Javier. *Milenio Diario*, México, junio 27, 2004, p..

Jerónimo es dueño de la fábrica “*Maquinados y Alambres S.A. de C.V.*”, llegó a la marcha en compañía de sus trabajadores, en sus camisetas llevaban plasmada su consigna “*Pena de muerte a secuestradores y violadores*”. Su propuesta parecía, para algunos, exagerada, pero sus razones no lo eran – somos mil empleados – explica – y en tres años hemos sufrido cuatro mil asaltos.<sup>69</sup>

Más adelante estaba Lucrecia, la prima de Roberto y Guillermo Cummigs, los jóvenes asaltados y asesinados a la puerta de su casa en pleno “*toque de queda*”, en Tlanepantla, sostiene una manta en la cual rinde testimonio de este hecho. También estuvieron los familiares y amigos de Lizbeth Salinas, la chica en la que el país había invertido mucho para una educación de élite en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y que no pudo protegerla de un taxista violador.<sup>70</sup>

Tenía 26 años, era de Jalisco vivía en el Distrito Federal y trabajaba en el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). El 19 de mayo del 2004 se subió a un taxi, como a las ocho de la noche, iba a ver a su novio y nunca más regreso a casa. La encontraron unos días después en la Cruz Roja con golpes brutales y muerte cerebral. Tres hombres la golpearon y la violaron. Murió el 23 de mayo a las 13:00 horas.<sup>71</sup>

Poco a poco el Paseo de la Reforma se empezó a llenar de siluetas blancas, pasadas las once de la mañana la ciudadanía ahí reunida decidió, en una acción espontánea, avanzar. Marcharon por el Paseo de la Reforma, avenida Juárez, Eje Central y 5 de Mayo, hasta llegar a la plaza de la Constitución. Al frente iban las madres de las *Muertas de Juárez*, quienes sostenían las fotografías de sus hijas

---

<sup>69</sup> Mejía Madrid, Fabricio. “La Marcha del día después”, México, *Revista Proceso*, Año 28, Número 1444, julio, 2004, p. 25.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Fosado, Alejandro. “¡Última Llamada!”, *Milenio Diario*, México, junio 27, 2004, p. 20.

asesinadas o desaparecidas, a su paso se iban incorporando aquellos que no alcanzaron a llegar al Ángel de la Independencia.

Cuando los “organizadores” llegaron al Zócalo, éste ya se encontraba repleto, entonces trataron de hacer a un lado a los que llegaron primero que ellos, fuera de sus contingentes - *“Abran paso a la marcha principal”* - gritaban por sus megáfonos, provocando una consigna unificada - *¡Todos somos la marcha principal!* -. Quienes se encargaron de la organización del evento, se equivocaron al señalar que sería una marcha silenciosa, ya que ésta fue la marcha del reclamo, del tiempo de hablar y decirles a todos... *¡la ciudadanía está cansada!*

La movilización dejó en claro que en México, la ciudadanía se crea y participa, no por obra institucional o de la modernidad, sino por los agravios que sufre. La sociedad civil, tal y como la definió Norberto Bobbio, es el espacio donde surgen y se desarrollan los conflictos políticos, económicos, sociales e ideológicos. Por tal motivo, las instituciones del Estado tienen la misión de resolverlos, mediándolos o previniéndolos.<sup>72</sup>

Ante las dimensiones de esta gran movilización, el presidente de la República reconoció la falta de eficiencia para combatir el crimen. Esta es - dijo - la voz de la sociedad en este tema de la inseguridad.<sup>73</sup>

Como consecuencia de la marcha Vicente Fox convocó a los organizadores de ésta con quienes se comprometió a mostrar resultados el día primero de septiembre siguiente; este compromiso lo hizo también de cara a la sociedad, en cadena nacional. De esta manera se puso fin a la espontaneidad de la ciudadanía, como masa, ya que, al encuentro con el titular del ejecutivo sólo se invitó a algunas organizaciones que representaron a un reducido grupo de la sociedad.

---

<sup>72</sup> Paz, Enrique y Arroyo, Luis Alejandro. "La Marcha, Sociedad Civil en Acción", México, Milenio Diario, Junio 04, 2004, p.22.

<sup>73</sup> Ibidem. Redacción.

Los representantes de las organizaciones convocadas entregaron un pliego con 88 demandas ciudadanas. Por su parte, el ejecutivo federal se comprometió a poner en marcha a la brevedad 10 líneas estratégicas para combatir el problema de la inseguridad pública.

10 Líneas en contra de la Inseguridad y la Delincuencia
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Reunión del Consejo Nacional de Seguridad.</li><li>2. Modificación del Consejo Nacional de Seguridad.</li><li>3. Reunión con las conferencias nacionales de procuradores estatales y secretarios de seguridad pública.</li><li>4. Transparencia en la información.</li><li>5. Incremento presupuesto 2005.</li><li>6. Campaña de cultura de la legalidad y de la prevención.</li><li>7. Calidad total en la atención de denuncias.</li><li>8. Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito.</li><li>9. Depuración de los servidores públicos.</li><li>10. Medidas contundentes con gobernadores.</li></ol>

Fuente: 10 Líneas en contra de la Inseguridad y la Delincuencia, Gobierno de la República.<sup>74</sup>

Asimismo, el presidente de la República propuso la creación de un grupo especial antisequestro a nivel nacional; propuso la homologación del castigo de ese delito en los respectivos códigos penales locales; también dio a conocer un decálogo y anunció la entrega de mil millones de pesos a los estados para el combate a la delincuencia (ver tabla), medidas que en opinión de legisladores y especialistas no solucionarían el problema. “La seguridad pública no se resuelve por decreto” afirmó el presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, Jorge Uscanga.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> En: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)



### Recursos Adicionales

Entidades Adicional 2004	Presupuesto Pesos	Entidades Adicional 2004	Presupuesto Pesos
Aguas Calientes	15.052.964	Nayarit	18.540.002
Baja California	42.204.609	Nuevo León	39.427.991
Baja California Sur	17.368.317	Oaxaca	32.615.374
Campeche	15.103.465	Puebla	37.331.817
Coahuila	29.339.804	Querétaro	18.239.280
Colima	14.399.598	Quintana Roo	17.104.670
Chiapas	43.805.155	San Luis Potosí	29.860.181
Chihuahua	34.007.428	Sinaloa	29.307.994
Distrito Federal	61.709.832	Sonora	41.810.972
Durango	24.515.371	Tabasco	24.114.783
Guanajuato	36.258.699	Tamaulipas	38.600.144
Guerrero	31.134.012	Tlaxcala	12.313.448
Hidalgo	23.763.894	Veracruz	49.791.936
Jalisco	46.686.508	Yucatán	20.502.888
Edo. Mex.	80.950.486	Zacatecas	16.119.048
Michoacán	37.672.849		
Morelos	20.346.511	Total en Pesos	1.000.000.000

Fuente: 10 Líneas en contra de la Inseguridad y la Delincuencia, Documento Oficial.<sup>76</sup>

Por otra parte, al atender a las 88 demandas ciudadanas y al acuerdo tomado en la XV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el ejecutivo federal elaboró el Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo,

<sup>76</sup> Caporal, José y Hernández, Ángel. "México ante el IV Informe, Ni fuerte, ni alto, ni rápido", México, *Revista Vértigo*, Año IV, Número 180, agosto, 2004, p. 23.

<sup>78</sup> En: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)

mismo que da contenido al Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública, documento programático que señala las estrategias rectoras y más de 70 acciones.

### Ejes Rectores

Eje Rector	Propósito
Participación Ciudadana	Involucrar a la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas.  Fiscalización de la gestión y difundir la actuación de los órganos de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.
Transparencia en la Información	Fortalecer los esquemas de difusión para dar a conocer la estadística delictiva y los resultados de las instancias internas de control para evitar la corrupción.
Campaña de cultura de la legalidad y de la disuasión de hechos delictivos (entorno seguro)	Destinar tiempos oficiales en medios de comunicación para fomentar la cultura de la legalidad y la prevención del delito, mediante campañas educativas, así como disuadir la comisión de delitos y faltas administrativas, a través de la implementación de políticas y estrategias.
Calidad total en la atención a víctimas del delito	Homologar esquemas de atención personalizada que den cuenta a los interesados de la actuación de la autoridad.
Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito	Impulsar un Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito y la Reparación del Daño.
Depuración de los servidores públicos y profesionalización de las corporaciones policiales	Fortalecer los mecanismos y criterios para el reclutamiento, selección y capacitación del personal sustantivo y administrativo de la PFP, en las policías locales y municipales, así como de procuración de justicia y de readaptación social.
Explotación de la tecnología ya existente	Mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones del Sistema de Seguridad Pública en la prestación de los servicios de prevención. Procuración de justicia y readaptación e inserción social.

Fuente: Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> En. [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)

Sin embargo, las propuestas del Plan Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo, el Decálogo Presidencial y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 16 de agosto del 2004, sólo fueron buenas intenciones que no se materializaron en programas concretos y resultados visibles. La situación requiere planteamientos reales y eficaces.

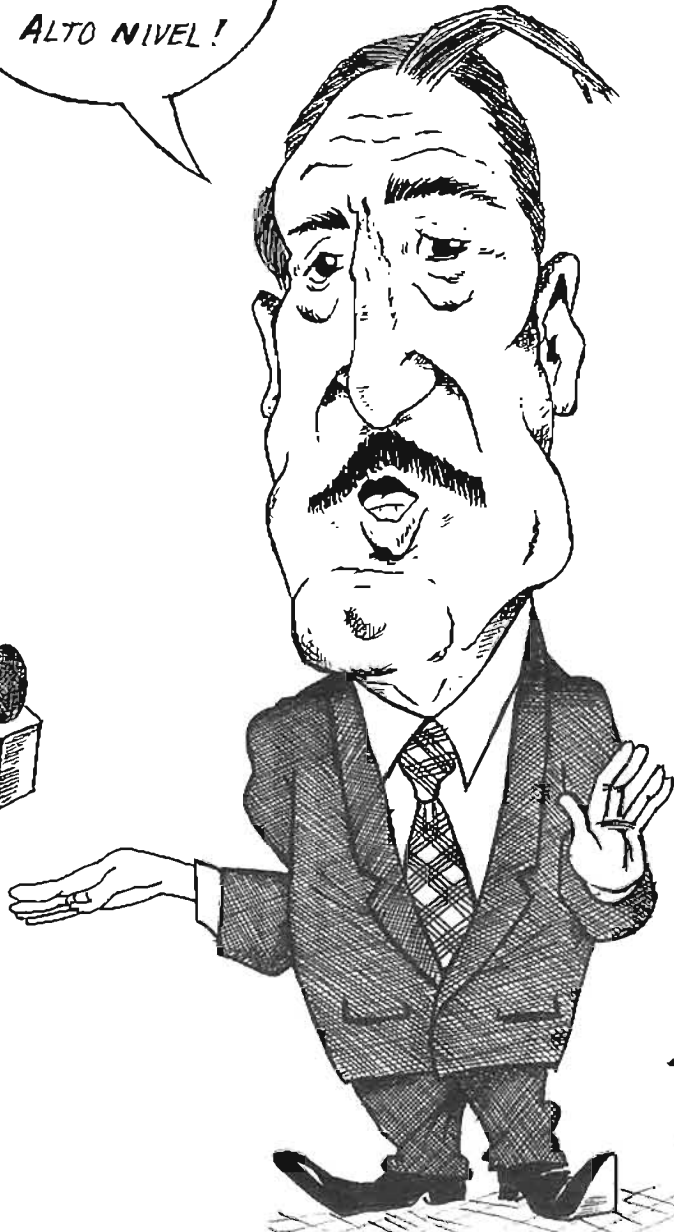
Proporcionar mil millones de pesos a las entidades federativas sin una estrategia precisa e integral, no implicó atender las demandas sociales planteadas en la marcha. Asimismo, los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XV sesión, sólo ratificaron el Plan Emergente sin ofrecer compromisos que incluyeran tareas responsables, metas y compromisos específicos y sobre todo medibles.

Hasta aquí se ha observado de manera general cómo está compuesto el sistema de seguridad pública y cuál es el presupuesto destinado a este rubro. Asimismo, se plantearon algunas cifras que ponen de manifiesto el incremento de los índices delictivos en el país y cómo es que la ciudadanía busca vías alternas para manifestar sus demandas en esta materia. También se dio cuenta de los esfuerzos que en los últimos años ha realizado el gobierno federal para resarcir este problema, los cuales han sido insuficientes y han carecido de continuidad.

En el siguiente capítulo se analizarán los antecedentes y circunstancias que dieron origen a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal como dependencia encargada de prevenir la comisión de delitos y garantizar la seguridad pública en el país. Posteriormente, nos adentraremos en uno de los órganos administrativos dependientes de esta secretaría, que tiene como responsabilidad diseñar e instrumentar programas de prevención del delito, me refiero a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la cual se resaltarán sus objetivos, estructura y acciones.

SR. PRESIDENTE,  
ANTE LA RENUNCIA DEL  
DOC. MANERO...  
¿HA PENSADO EN  
ALGUIEN CON  
EL TAMAÑO PARA  
SUSTITUIRLO?

CIERTAMENTE,  
PARA ESTE  
IMPORTANTE CARGO  
TENGO EN MENTE  
A ALGUIEN DE  
ALTO NIVEL!



2019  
CARNO  
2005

## **CAPÍTULO 3**

### **LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA COORDINACIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS**

Como se ha señalado, el aumento de la delincuencia y la criminalidad en el país generan un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población, lo cual ocasiona diversas consecuencias como: especulación en el mercado, pérdidas en la economía, desempleo, desigualdad, pobreza, comercio informal, entre otros aspectos que ponen riesgo la estabilidad social.

Por otro lado, los estigmas y estereotipos que se hacen con relación a ciertas clases sociales, son inevitables. Por ejemplo, muchas veces se relaciona de manera directa la pobreza con la delincuencia, aunque no necesariamente sea así, ya que, en todos los estratos sociales se cometen delitos. Esto provoca cambios de actitudes y división en la ciudadanía, de tal modo que afecta la sana convivencia y la calidad de vida.

La seguridad pública es un tema trascendente que tiene que ver no sólo con el individuo sino con la comunidad, la sociedad y la nación entera, de ahí que inevitablemente tenga que ser una preocupación de primer orden del Estado. Esta preocupación originó que al inicio de la administración del presidente de la República Vicente Fox Quesada, se ordenara la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), con el propósito de trabajar en la prevención del delito y salvaguardar la seguridad del país, así como la integridad de la población y de sus bienes.

En el marco de las facultades que le fueron conferidas y para cumplir con sus tareas, esta Secretaría creó la Dirección General de Participación Ciudadana y Servicios a la Comunidad y la Dirección General de Protección de los Derechos

Humanos, mismas que posteriormente se fusionarían dando lugar a la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, actualmente llamada Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (CGPCDH). Desde un inicio, el propósito de ésta coordinación fue fomentar la participación ciudadana en la generación de una cultura de prevención del delito, legalidad y respeto a los derechos humanos. En las siguientes líneas conoceremos los antecedentes inmediatos que dan origen a la creación de estas instituciones.

### 3.1 Antecedentes

En vísperas de la elección presidencial del año 2000, los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, decidieron conformar una coalición y presentar como candidato común a Vicente Fox Quesada, quedando integrada la *Alianza por el Cambio*.

Con el propósito de alcanzar el desarrollo integral del país la *Alianza por el Cambio* elaboró su propuesta política, la cual se compuso de diez puntos básicos: 1) más empleos y mejores salarios; 2) superación de la pobreza y justa distribución del ingreso; 3) acceso a una educación de calidad; 4) ataque frontal a la corrupción; 5) construcción de un país seguro; 6) gobierno al servicio de los mexicanos; 7) desarrollo regional equilibrado; 8) nueva relación entre mexicanos; 9) gobierno ecologista y 10) papel activo en el mundo. El planteamiento concreto de cada punto se desarrolla en el Manual de Campaña <sup>78</sup>.

En el apartado 2.01 del Manual el tema que abordado fue la Construcción de un País Seguro para los Mexicanos, para lo cual se plantearon las siguientes líneas estratégicas:

---

<sup>78</sup> Manual de Campaña, Alianza por el Cambio. “Diez compromisos por el cambio”, el subrayado es nuestro.

- a) adoptar una política criminal integral.
- b) revisar el marco jurídico en la materia.
- c) establecer mecanismos de supervisión y control de la policía.
- d) mejorar los programas de formación policial.

En el apartado 2.02 Prevención del Delito, propusieron generar una cultura de la prevención en coordinación con los tres ordenes de gobierno.

Asimismo, en el apartado 2.03 Instituciones de Seguridad Pública, se plantearon las bases constitucionales para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

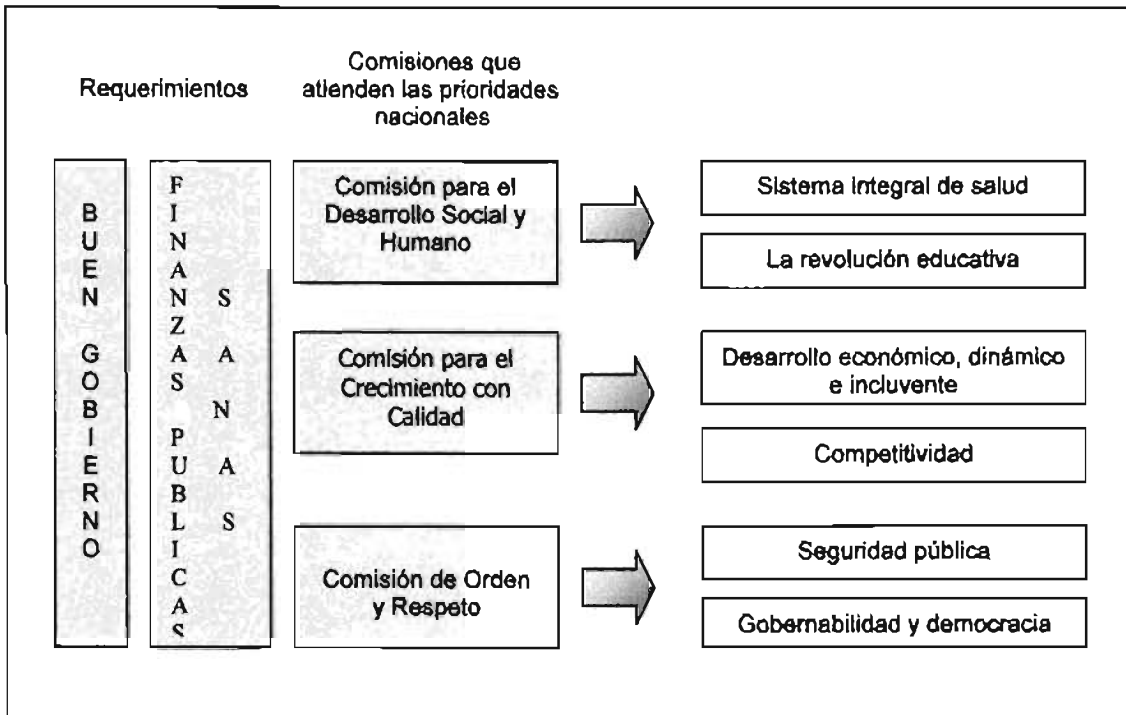
### **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.**

Como presidente de la República Vicente Fox presentó ante el H. Congreso de la Unión, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) en el que planteó como propósito indeclinable dar forma a una democracia moderna, en donde las decisiones se tomaran con la participación colectiva de todos.<sup>79</sup>

Para llevar a cabo los lineamientos y alcanzar los objetivos estipulados en el PND, el titular del ejecutivo federal propuso crear tres comisiones de apoyo con la responsabilidad de agrupar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo con sus ámbitos de competencia. Estas comisiones quedaron conformadas de la siguiente manera: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto (ver cuadro).

---

<sup>79</sup> Véase Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal.



En el PND se puntualizó la responsabilidad de la Comisión de Orden y Respeto como la encargada de enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de derecho.

En el inciso d, del apartado 7.3.8 del PND, encontramos la *Procuración de Justicia* cuyo objetivo es incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de la justicia federal y que a la letra dice:

*“Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas, que busquen inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección. Asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país”.*



### **3.2 Creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal**

El preocupante incremento de los índices delictivos en el país ha obedecido a fenómenos multifactoriales que se vienen arrastrando desde hace mucho tiempo. Por distintos medios nos enteramos todos los días de la comisión de delitos, tanto del fuero común como del federal. Este fenómeno abarca cada vez más territorio, las organizaciones delictivas se han ido especializando, ahora cuentan con armas y tecnología sofisticadas, dejando en desventaja a las autoridades.

Bajo este panorama, el 30 de noviembre del 2000 se crea por Decreto Presidencial la Secretaría de Seguridad Pública Federal, como una dependencia de la Administración Pública Centralizada, cuyo propósito es combatir la delincuencia.

#### **Objetivo**

La SSPF tiene como objetivo primordial prevenir la comisión de delitos, mediante el desarrollo de la política criminal en los términos de las atribuciones que le encomienden la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como en los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.<sup>80</sup>

Entre sus facultades y atribuciones más importantes encontramos las siguientes:

- Instrumentar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal.
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Expedir el Acuerdo de creación del Consejo de Participación Ciudadana.

---

<sup>80</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. Capítulo Primero: Del ámbito de Competencia y de la Organización de la Secretaría. Artículo 1. Diario Oficial de la Federación, México, Enero de 2005.

- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para prevenir el delito.
- Expedir y publicar el Manual General de Organización de la Secretaría; entre otras.

### **Estructura Orgánica de la SSPF**

La Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (U.S.C.S.H.C.P.) dictaminó con oficio 308-A-0075, de fecha 12 de febrero de 2001, la creación y registro por primera vez de la estructura orgánica básica de la SSPF publicándose en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 6 de febrero de 2001, el Reglamento Interior.<sup>81</sup>

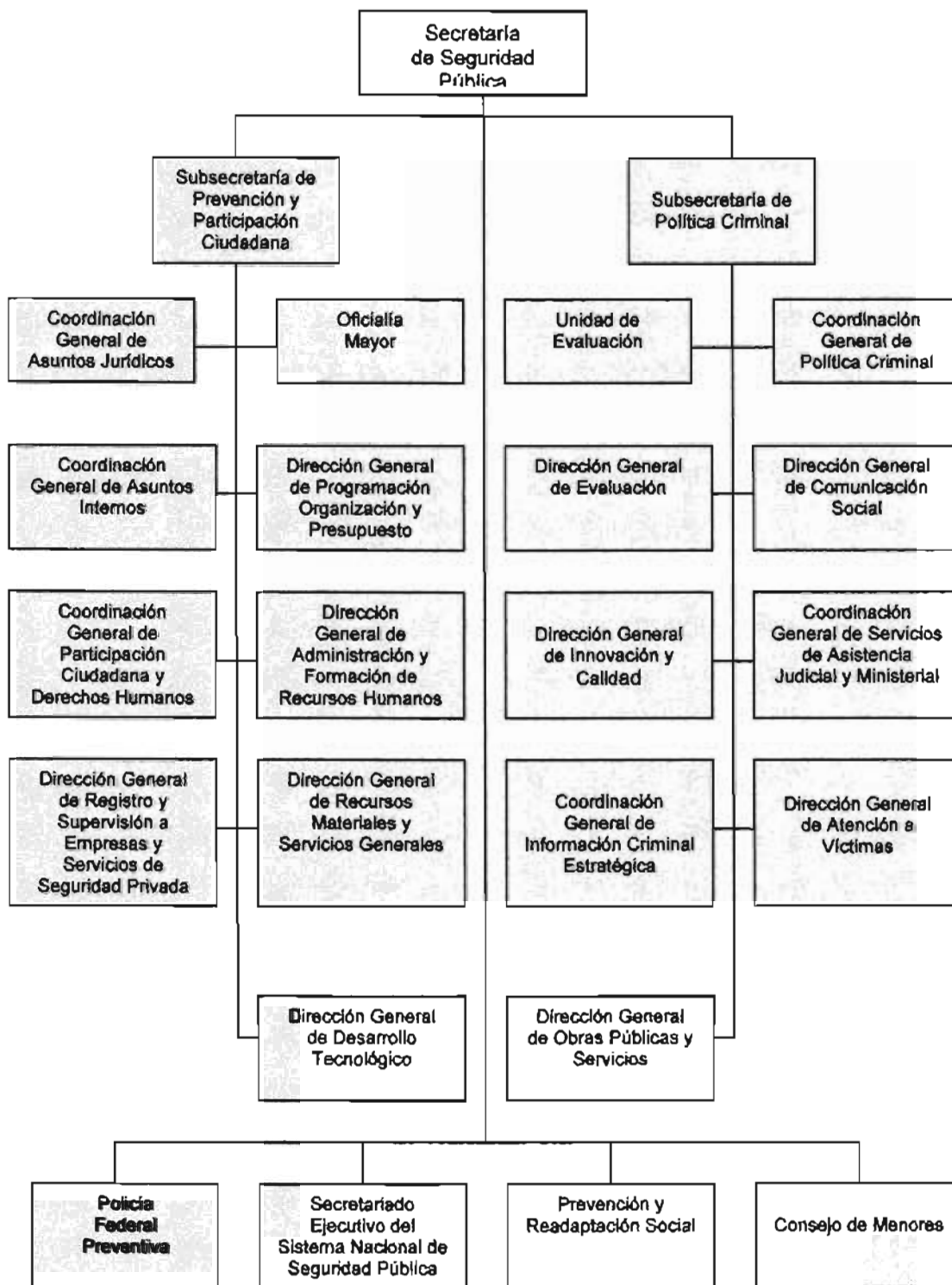
Asimismo, la U.S.C.S.H.C.P., dictaminó con oficios 308-A-772 y 308-A-774 fechados el 11 de mayo de 2001, la creación y registro de la SSPF, con vigencia a partir del 1 marzo del mismo año.

Sin embargo, con la publicación del nuevo Reglamento Interior de la SSPF en enero del 2005, la estructura original también sufrió cambios, quedando conformada de la siguiente manera:

---

<sup>81</sup> Manual de Organización Específico de la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, Agosto, 2004. p. 2.

### Estructura de la Secretaría de Seguridad Pública Federal



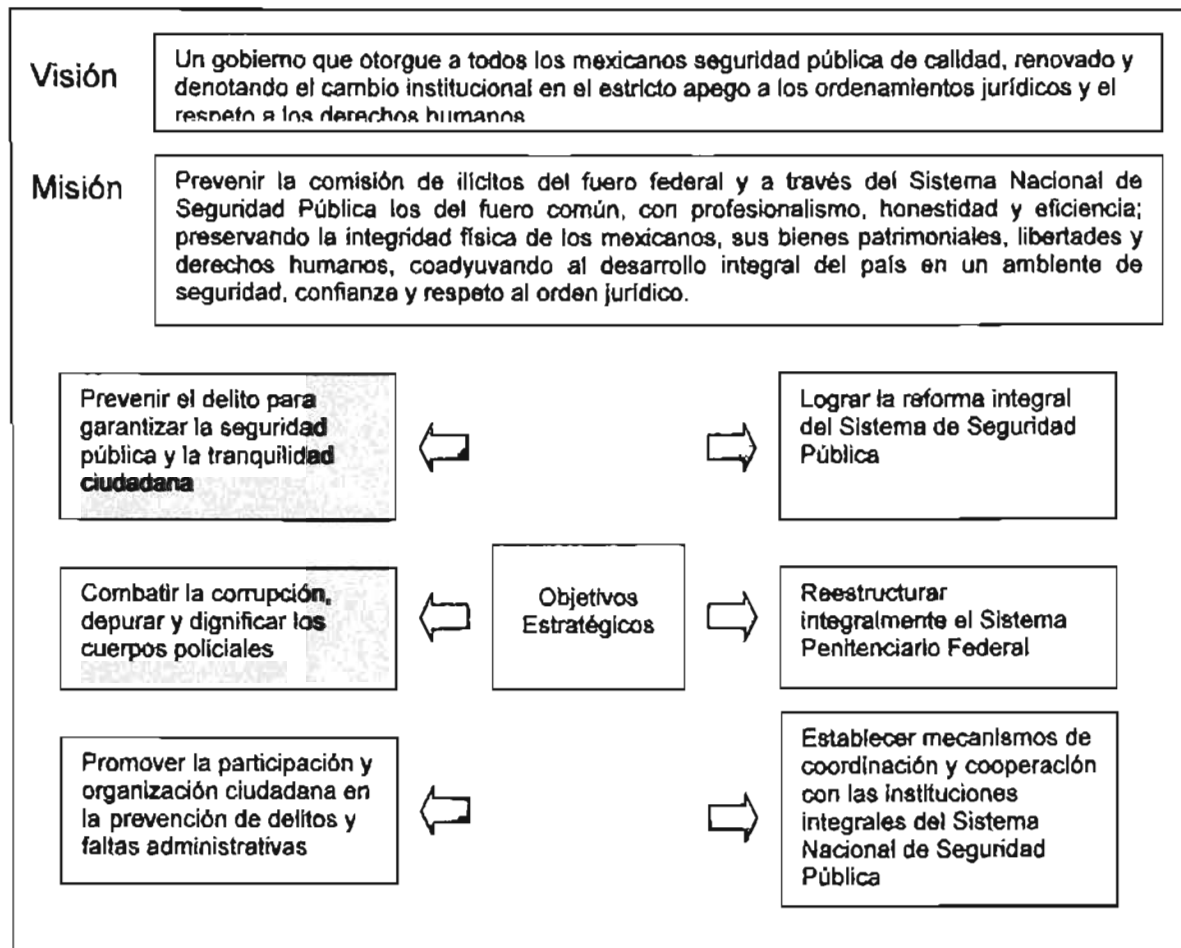
Organos Administrativos Desconcentrados

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interior de la SSPF.

### 3.3 El Programa Nacional de Seguridad Pública

La SSPF elaboró como instrumento normativo y de planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) en donde se establecen las bases para coordinar las acciones del gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

El PNSP contiene los principios y criterios generales de la acción gubernamental, que perfilan el nuevo modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Establece también los objetivos, líneas estratégicas y de acción para prevenir la comisión de conductas ilícitas y combatir a la delincuencia (ver cuadro siguiente).



Fuente: Segundo Informe de gobierno de la SSPF.

Los objetivos fundamentales y estrategias fundamentales del PNSP son<sup>82</sup>:

*1.- Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.*

*Líneas Estratégicas*

- Desarrollar e instrumentar programas y mecanismos integrales de prevención del delito.
- Proporcionar apoyo a los gobiernos locales y a las autoridades federales de acuerdo a los recursos disponibles.
- Promover la difusión de estrategias y sistemas de prevención del delito.

*2.- Lograr la Reforma integral del sistema de seguridad pública*

*Líneas Estratégicas*

- Proponer y establecer la política criminal del país, desde una perspectiva integral.
- Promover la adecuación del marco jurídico en materia de seguridad pública y empresas de seguridad privada.
- Promover la instrumentación del servicio civil de carrera.

*3.- Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.*

*Líneas Estratégicas*

- Promover un sistema de reconocimientos y estímulos al personal.

---

<sup>82</sup> Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, presentado el 1 de Septiembre de 2002.

- Combatir la corrupción mediante el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación de permanencia.
- Prevenir la violación de derechos humanos en las corporaciones policiales.

#### *4.- Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal*

##### *Lineas Estratégicas*

- Promover la adecuación del sistema de readaptación social para que cumpla con las normas mínimas de readaptación de los adultos y el tratamiento de los menores.
- Promover la ejecución de sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional.
- Establecer programas y mecanismos que contribuyan a mantener el orden, la seguridad interna y el respeto irrestricto de los derechos humanos en el sistema penitenciario.

#### *5.- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.*

##### *Líneas Estratégicas*

- Promover la organización y participación de la sociedad en la prevención del delito y faltas administrativas.
- Establecer programas de prevención y denuncia en coordinación con la sociedad y las autoridades correspondientes.
- Promover la evaluación de las instituciones de seguridad pública a través de la ciudadanía.

*6.- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del SNSP.*

#### *Lineas Estratégicas*

- Establecer convenios y acuerdos con las instituciones integrantes del SNSP
- Establecer mecanismos para mejorar la coordinación entre los cuerpos de seguridad pública y regular el funcionamiento de las empresas de seguridad privada.
- Establecer mecanismos para optimizar el aprovechamiento de los recursos del SNSP.

### **3.4 Modificaciones al Reglamento Interno de la SSPF**

Con el propósito de dar respuesta a las demandas de la sociedad y garantizar el pleno estado de derecho, el jueves 6 de enero de 2005, el Ejecutivo Federal ordeno la abrogación del Reglamento Interior de la SSPF del 9 de diciembre del 2000 y la publicación en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del nuevo reglamento. Por lo cual, tanto las funciones como la estructura orgánica se modificaron.

Este reglamento plantea la creación de dos nuevas Subsecretarías: la de Política Criminal y la de Prevención y Participación Ciudadana, cuyas tareas generales se describen a continuación.

### **Subsecretaría de Política Criminal.**

- Desarrollar las políticas públicas para hacer frente al fenómeno criminal, a través del estudio, planeación y establecimiento de estrategias científicas que permitan combatir los ilícitos y abatir los índices delincuenciales.
- Realizar estudios e investigaciones sobre la génesis criminal para elaborar estrategias de planeación y proyectos normativos tendientes a inhibir el delito.
- Ejecutar convenios, políticas, lineamientos generales de coordinación y apoyos interinstitucionales en materia de su competencia.
- Establecer sistemas de detección oportuna de los factores criminógenos y grupos de riesgo para minimizar su potencial delictivo, a través de la política científica de la política criminal.
- Elaborar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Informática y Estadística de Seguridad Pública.

### **Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.**

- Establecer las bases y criterios para la colaboración ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal, de acuerdo con el marco jurídico aplicable.
- Representar a la Secretaría ante el Consejo de Participación Ciudadana.
- Establecer y mantener vínculos con organizaciones sociales, los demás poderes de la Unión y las dependencias y entidades gubernamentales para la ejecución de acciones conjuntas tendientes a garantizar el pleno ejercicio de la libertad y el estado de derecho.
- Planear, elaborar y evaluar en coordinación con las unidades administrativas competentes, los programas regionales de participación ciudadana en el marco del Programa Nacional.



- Desarrollar y aplicar las políticas, programas, proyectos y la ejecución de acciones de la Secretaría en materia de servicios a la comunidad y participación social.

Al margen de la creación de estas subsecretarías, las funciones sustantivas de la dependencia se mantienen sobre la misma plataforma.

Actualmente la SSPF es presidida por Ramón Martín Huerta, quien durante el mandato de Vicente Fox como gobernador constitucional del estado de Guanajuato, se desempeñó como secretario de gobierno y posteriormente gobernó la entidad. La designación de Martín Huerta se realizó el 13 de agosto de 2004, en sustitución de Alejandro Gertz Manero.

### **3.5 Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos**

Tomando como marco normativo de referencia el Reglamento Interior de la SSPF, publicado en el DOF el 6 de febrero de 2001, encontramos que quedaron conformadas entre otras áreas, la Dirección General de Participación Ciudadana y Servicios a la Comunidad y la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos; teniendo como propósito diseñar las políticas y lineamientos para fomentar entre la ciudadanía y los servidores públicos de la propia secretaría, una cultura de prevención del delito y respeto a la legalidad y a los derechos humanos, en el marco de la seguridad pública.

El 24 de septiembre de 2002, estas dos direcciones se fusionaron quedando conformada la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana. Con la publicación del nuevo Reglamento Interior de la SSPF, ésta coordinación cambió su denominación a Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (CGPCDH), aunque sus funciones siguen siendo las mismas.

### **Objetivo de la CGPCDH**

Instrumentar programas integrales de prevención del delito y combate a las adicciones y promover la participación ciudadana en los diferentes sectores, fomentar una cultura de protección y respeto a los derechos humanos en materia de seguridad pública, así como dar seguimiento a quejas y denuncias de la sociedad.

### **Misión**

Promover la participación de la ciudadanía para implementar y desarrollar programas integrales, que propicien la prevención del delito, la protección y el respeto a los derechos humanos.

### **Visión**

Generar en la comunidad una cultura propositiva, incluyente, participativa, evaluadora, de prevención y de civilidad que logre la protección y el respeto a las garantías fundamentales, así como a los principios universales de los derechos humanos.

### **Atribuciones**

De conformidad con el artículo 16 del Reglamento Interior de la SSPF, la CGDHPC, tiene, entre las más importantes, las siguientes atribuciones:

- Fomentar la cultura preventiva del delito en la ciudadanía promoviendo la participación de los sectores social y privado.
- Promover el intercambio con entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la

participación ciudadana, cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito.

- Promover la participación de los habitantes, organismos empresariales, cámaras de comercio, asociaciones de banqueros, organizaciones no gubernamentales y centros académicos, entre otros, para que se involucren en la supervisión y evaluación de las actividades policiales para evitar la comisión de ilícitos.
- Establecer y ejecutar programas de vinculación, recepción, atención, orientación y en su caso, seguimiento y canalización de las quejas y denuncias de la ciudadanía en materia de seguridad pública por violación a sus derechos humanos.
- Fomentar entre los servidores públicos de la secretaría y la ciudadanía una cultura de respeto a los derechos humanos.
- Vigilar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la secretaría.

### **Estructura Orgánica**

La Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos cuenta con una Coordinación General, dos Direcciones Generales Adjuntas, 5 Direcciones de Área, 13 Subdirecciones y 29 Jefaturas de Departamento.

Para los propósitos del presente trabajo nos ubicaremos en la Dirección General Adjunta de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, concretamente en la Dirección de Participación Ciudadana en la Prevención, ya que ésta última es la encargada de instrumentar los programas que en materia de prevención del delito lleva a cabo la dependencia.

### **3.6 Dirección General Adjunta de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana**

#### **Objetivo**

Planear y dirigir los programas integrales de servicios a la ciudadanía, para promover su participación en los diferentes sectores, y determinar las acciones de prevención del delito y combate a la delincuencia.

#### **Funciones**

- Implementar programas, estrategias y convenios interinstitucionales para promover la cultura de prevención del delito.
- Implementar programas y mecanismos de intercomunicación con la comunidad que fomenten la denuncia de los delitos del fuero federal.
- Implementar políticas con el fin de organizar la participación ciudadana en la construcción de redes tendientes a prevenir el delito.
- Celebrar convenios de colaboración con organismos nacionales e internacionales en materia de participación ciudadana y prevención del delito.

#### **Dirección de Participación Ciudadana en la Prevención**

##### **Objetivo**

Fomentar y apoyar los programas de participación ciudadana para la prevención del delito con los que cuenta la Coordinación, sobre la base del Programa Rector "Ojo Ciudadano", y en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de fomentar una cultura de prevención y respeto a la legalidad.

## Funciones

- Establecer convenios con instituciones públicas y privadas, gobiernos estatales y municipales, y organizaciones de la sociedad civil, para promover su participación en los programas que en esta materia se implementan.
- Establecer y coordinar mecanismos con otras dependencias del gobierno federal para instrumentar programas de participación ciudadana y prevención del delito.
- Fortalecer la participación organizada en las comunidades municipales y estatales para apoyar los programas de la secretaría y atender a los Consejos Ciudadanos de Seguridad y a los Comités de Consulta y Participación.

Para el desarrollo de sus actividades, esta Dirección cuenta con el apoyo de tres Subdirecciones: la de Participación en la Prevención, de Organizaciones e Instituciones, y Orientación Ciudadana, cada una con tareas específicas pero complementarias entre sí.

Como se pudo observar, la creación de la SSPF responde a la preocupación por el incremento que la delincuencia y la criminalidad han tenido en los últimos años y, a la necesidad de contar con una dependencia a nivel federal que se encargue de combatir de manera frontal este fenómeno. Las tareas encomendadas a esta secretaría son diversas aunque en general se persigue un único fin general, prevenir la comisión de delitos y garantizar la seguridad de la población.

Cabe señalar que los esfuerzos realizados por esta dependencia han dado algunos resultados como la detención de importantes narcotraficantes, la desintegración de algunas bandas delictivas y de secuestradores, decomisos de drogas, entre otros. Sin embargo, se trata de hechos aislados que en general no

responden a las expectativas de la sociedad. La percepción que se tiene de la SSPF es de poca eficiencia, ya que, los índices delictivos siguen aumentando en todo el país.

Además, este tipo de acciones son reactivas, lo que hace pensar que se ha descuidado una de las tareas primordiales de la secretaría: la prevención del delito. Como se señaló, la CGPCDH tiene como responsabilidad el diseño e instrumentación de programas de prevención, así como el fomentar la participación de la ciudadanía en esta materia.

En días recientes, la SSPF ha lanzado una campaña en radio y televisión, en la cual se difunden el mensaje “2005 año de la Participación Ciudadana en la Prevención del Delito” . Sin embargo, estos mensajes carecen de contenido toda vez que no se plantean programas concretos ni se mencionan alternativas reales y palpables que vinculen a la dependencia con la ciudadanía en trabajos encaminados a prevenir el delito.

A este respecto, podemos mencionar que hasta ahora la SSPF a través de la CGPCDH cuenta con un programa rector denominado “Ojo Ciudadano” y tres programas que se desprenden de este primero: *Súmate*, *Enlace con la Comunidad* y *Programa Juvenil de Prevención Integral*. El fin que se persigue con estos programas es la vinculación de la ciudadanía en la prevención del delito y la generación de una cultura de respeto a la legalidad, no obstante, han carecido de difusión entre la población.

PROFECO

A QUE  
RESPONDE  
SU  
DENUNCIA?

COMPETENCIA  
DESLEAL...  
TODOS SE ESTAN  
UNIENDO EN  
MI CONTRA

O SERA  
UN  
COMPLÓ



## CAPÍTULO 4

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COORDINACIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

La prevención es una tarea fundamental para disminuir los índices delictivos en el país, generarla es una corresponsabilidad entre la autoridad y la ciudadanía. La Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (CGPCDH) es el órgano administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) encargado del diseño e implementación de programas sustantivos encaminados a propiciar la participación de los ciudadanos en la creación y difusión de una cultura de prevención del delito y respeto a la legalidad.

En las siguientes líneas conoceremos los programas con los que cuenta la CGPCDH, comenzando por el programa rector denominado *Ojo Ciudadano*, en el cual se establecen los lineamientos y estrategias generales que deben seguir los programas que de él se desprendan para la atención de sectores específicos.

Los programas generados a partir de *Ojo Ciudadano* son: *Súmate*, dirigido al sector infantil y padres de familia; *Enlace con la Comunidad*, encaminado a generar redes ciudadanas que trabajen en la creación de una cultura de civildad respeto y tolerancia y, *Programa Juvenil de Prevención Integral*, con el propósito de combatir el consumo de drogas, la comisión de delitos y hechos violentos en la juventud mexicana. De la mano de este último, se han llevado a cabo dos Encuentros Nacionales de Jóvenes Promotores, de los cuales también se da cuenta en este apartado.

Posteriormente, se revisarán los resultados obtenidos hasta ahora y se identificarán algunos de los problemas que se han presentado en el desarrollo de los programas. Finalmente se expondrán las propuestas consideradas pertinentes y la conclusión de la investigación.



#### 4.1 Programa Rector *Ojo Ciudadano*

El 31 de enero de 2001, en Tijuana Baja California, el presidente de la República Vicente Fox Quesada convocó a la "Alianza Social contra la Delincuencia", la cual gira en torno al programa denominado *Ojo Ciudadano*, instrumentado como una política del gobierno federal, orientada al fomento de la participación ciudadana y a la atención de sus demandas, denuncias y propuestas, en convergencia con las autoridades estatales y municipales, para combatir las causas que generan la delincuencia e incidir en la disminución de ésta. En dicha Alianza, tanto autoridades como organizaciones sociales participantes suscribieron el compromiso de aplicar y hacer cumplir el programa en cada una de sus comunidades.<sup>83</sup>

Como dependencia responsable de definir y coordinar la política criminológica y las estrategias para garantizar la seguridad pública del país, la SSPF es la encargada, a través de la CGPCDH, de implementar las acciones instruidas en el programa rector *Ojo Ciudadano*. Cabe señalar que este programa se realizó bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001–2006, en el cual se establece el compromiso que tiene el gobierno federal con la ciudadanía de garantizar la seguridad pública.

La elaboración del programa surge de las demandas y propuestas planteadas por los ciudadanos para combatir la delincuencia, la corrupción, la ilegalidad y la impunidad. *Ojo Ciudadano* es un programa que contribuye a la definición y realización de otros programas implementados por la CGPCDH, dirigidos a sectores específicos en los distintos niveles y sectores del país.

---

<sup>83</sup> Cuadernillos de difusión, SSPF.

Este programa es instrumentado por el gobierno federal en coordinación con los gobiernos de los distintos estados y municipios del país, en razón de sus respectivas atribuciones y competencias, con el propósito de servir a la sociedad y promover su participación en acciones orientadas a prevenir el delito y las adicciones a través de cinco líneas estratégicas:

- I. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.
- II. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
- III. Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales.
- IV. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.
- V. Promover la participación ciudadana en la prevención del delito.

### **Misión**

Promover la participación ciudadana en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para lograr que la política relativa a la seguridad pública:

- Responda a las propuestas y exigencias de la sociedad civil.
- Fortalezca la prevención del delito.
- Mejore la atención a la comunidad.
- Facilite la transformación de las instituciones de seguridad pública.

### **Objetivos Generales**

#### **Primer objetivo. Mejor Gobierno.**

Contribuir al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia y readaptación social, y a lograr que las autoridades se comprometan con la seguridad y la justicia cumpliendo cabalmente con sus obligaciones legales de servicio, orientación y atención a la sociedad.

## **Lineamientos**

1. Las autoridades tienen obligación de informar a los ciudadanos del estado que guardan los índices delictivos y de los resultados de su gestión. La ciudadanía debe conocer las obligaciones de las autoridades para exigir su cumplimiento.
2. Deben promover políticas y cambios estructurales necesarios para crear y mantener las condiciones de seguridad y de justicia pronta y oportuna, y por tanto, asegurar la atención a las víctimas y la reparación del daño.
3. Prevenir el delito con medidas coercitivas y promover la participación ciudadana, así como la atención de sus demandas y propuestas.

## **Segundo Objetivo: Mejor Sociedad**

Concientizar a la población de los factores que influyen en la seguridad pública y la justicia penal y contribuir al desarrollo de su participación para llevar a cabo los lineamientos estratégicos del Programa.

## **Lineamientos**

1. Promover la información de la ciudadanía y la atención a sus quejas y denuncias.
2. Coordinar la evaluación ciudadana de las instituciones y políticas de seguridad pública.

## **Reglas de Operación**

- I. El Programa debe aplicarse en entidades federativas y municipios: coordinar esfuerzos con los gobiernos federales y municipales para promover la

participación ciudadana en la prevención del delito, ya que, el 90% de los delitos que se cometen corresponden al fuero común.

- II. Promover ante el Poder legislativo mejoras al marco jurídico: orientar y apoyar a la ciudadanía ante las legislaturas locales y el Congreso de la Unión en la búsqueda de las reformas jurídicas que sean necesarias.
- III. Contribuir a la credibilidad del Poder Judicial: generar un acercamiento objetivo de la ciudadanía con los procesos jurisdiccionales para asegurar que éstos culminen conforme a derecho. Así como pugnar por la justa aclaración de quejas y denuncias presentadas en contra de jueces y magistrados.
- IV. Participación Social con representatividad y liderazgo social: fortalecer los consejos de seguridad e incluir en ellos a líderes de organizaciones sociales. Crear y consolidar los comités de consulta y participación previstos en la Ley General de Bases de Coordinación del SNSP.
- V. Acciones de acercamiento a la comunidad: establecer contacto con el secretariado ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública de cada estado y con organizaciones y líderes sociales para trabajar conjuntamente.
- VI. Modificar el estado de opinión pública: generar confianza y credibilidad en la ciudadanía a través de la difusión en medios de comunicación, de casos exitosos de participación ciudadana.
- VII. Enfoque plural, incluyente y de coordinación: vinculación y coordinación del programa con las distintas instituciones y ámbitos de la sociedad.
- VIII. Opciones de participación: como denunciante, simpatizante, voluntario, evaluador verificador, coordinador, coadyuvante de prevención, enlace institucional o colaborador comprometido.
- IX. Coordinación interinstitucional: suscribir convenios o acuerdos de colaboración en el marco del CNSP, integrando un cuerpo colegiado en cada entidad federativa.

Este es de manera general el programa rector *Ojo Ciudadano*, el cual como se puede observar es ambicioso y requiere necesariamente de la participación de la ciudadanía para su funcionamiento. Como se comentó anteriormente, de este programa surgen otros tres denominados: *Súmate*, *Enlace con la Comunidad* y *Programa Juvenil de Prevención Integral*. Cada uno de ellos está dirigido a un sector específico.<sup>84</sup> A continuación conoceremos de manera general estos tres programas.

## 4.2 Programas originados de *Ojo Ciudadano*

### a) Programa *SÚMATE*

Tomando en cuenta que el primer nivel de organización social y fomento de valores y conductas es la familia, su aportación es fundamental en la construcción de una cultura de prevención y respeto a la legalidad. Por ello, conforme a los lineamientos del programa rector *Ojo Ciudadano*, se crea el programa *Súmate*, el cual está dirigido principalmente al público infantil y padres de familia.<sup>85</sup>

*Objetivo:* Fortalecer los valores cívicos desde la edad infantil para desarrollar en los niños una actitud de respeto a la familia, a sus semejantes y a las leyes. Así como prevenir la comisión de delitos y consumo de drogas a través del fomento de programas educativos, actividades culturales y deportivas.

*Misión:* Dotar de herramientas básicas en materia de prevención del delito y combate a las adicciones a la población infantil, juvenil y padres de familia.

---

<sup>84</sup> Al menos son los únicos que cuentan con material de difusión y de los que se hace mención en los Informes de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

<sup>85</sup> Cuadernillos de difusión, Secretaría de Seguridad Pública Federal.

**Visión:** Concientizar a las nuevas generaciones para que sean agentes de cambio en la prevención del delito y el combate a las adicciones, bajo un marco de respeto a la legalidad.

**Alcances:** El programa contempla la formulación de diagnósticos y acuerdos interinstitucionales para en forma prioritaria aquellas zonas que reporten mayores índices delictivos o situaciones de riesgo para la población infantil.

**Mecanismos de implementación.**

- Pláticas de prevención del delito, seguridad infantil, combate a las adicciones y fortalecimiento de lazos familiares.
- Ferias de difusión de la prevención del delito y combate a las adicciones.
- Eventos deportivos y culturales acompañados de la orquesta sinfónica de la SSPF y la puesta en escena de la obra "Alguien va a cambiar".
- Constitución de comités de seguridad escolar integrados por docentes, padres de familia, alumnos y autoridades locales.

#### **b) Programa *Enlace con la Comunidad***

Tomando como referencia las conductas antisociales que originan la delincuencia, se creó el programa *Enlace con la Comunidad*, el cual propone generar en la familia y en la sociedad en general, una cultura de civildad, respeto y tolerancia así como de no violencia, a través de la creación de *Redes Ciudadanas* con capacidad organizativa que refuercen los lazos de solidaridad.<sup>86</sup>

**Misión:** Alentar y coordinar la participación de la sociedad para desarrollar acciones de prevención del delito y respeto a los derechos humanos, mediante una cultura de la legalidad.

---

<sup>86</sup> Cuadernillos de difusión, SSPF.

*Objetivo:* Crear una alianza gobierno-sociedad en la que haya una relación de compromiso para colaborar en acciones de prevención del delito y mejorar la relación ciudadano-policía.

### **Líneas de acción**

- Investigación de datos sociodemográficos, problemas urbanos y factores criminológicos.
- Pláticas de prevención del delito.
- Jornadas comunitarias, deportivas, culturales y recreativas.
- Formación de Redes Ciudadanas.
- Coordinación entre las áreas de la SSP y la Policía Federal Preventiva.
- Verificación policial.

### **c) Programa Juvenil de Prevención Integral**

El *Programa Juvenil de Prevención Integral (PJPI)*<sup>87</sup> nace del esfuerzo conjunto entre organizaciones sociales e instituciones públicas con el fin de conformar un frente común que atienda a este sector y oriente los esfuerzos preventivos de manera integral y eficiente, conforme a los lineamientos del programa rector “Ojo Ciudadano”.

En agosto de 2001 se conformó la Mesa Nacional Interinstitucional (MNI), integrada por 22 miembros, tanto dependencias del gobierno federal como organizaciones sociales, la cual realizó el diseño y la planeación del PJPI, así como del Primer Encuentro Nacional de Jóvenes Promotores.

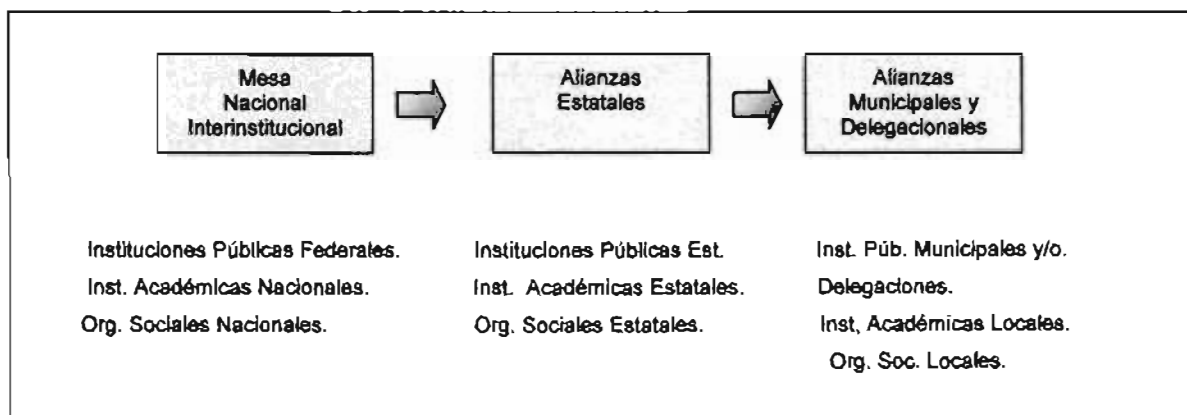
---

<sup>87</sup> Cuadernillos de difusión, SSPF.

Los objetivos, estrategias y acciones del PJPI se definieron por consenso entre las autoridades y los representantes de las organizaciones sociales involucradas, las cuales hicieron valer su espacio, su iniciativa y su participación.

El PJPI se creó como una posibilidad de apoyo para la juventud mexicana en la construcción soluciones reales a sus problemas de consumo de drogas, comisión de delitos y hechos violentos. El programa se implementa en escuelas públicas y privadas de nivel medio y medio superior a través de las denominadas *Jornadas Juveniles* coordinadas por las Mesas Interinstitucionales. Es éstas se imparten pláticas de prevención del delito y combate a las adicciones, y se invita a alumnos a formar parte de la Red de Promotores Juveniles del PJPI.

### Mecanismos de coordinación



### Objetivo general

Generar una gran movilización nacional a través de la coordinación interinstitucional de dependencias gubernamentales, organizaciones y líderes sociales, instituciones educativas públicas y privadas, y sociedad en general; para encauzar el potencial de la juventud de manera positiva y coadyuvar en la prevención del delito y las adicciones.



## **Objetivos particulares**

- Encausar positivamente el potencial de la juventud del país y favorecer su participación activa en el desarrollo de una cultura de prevención y autocuidado.
- Disminuir de los índices de consumo de sustancias adictivas, hechos violentos y delictivos entre la población de 12 a 29 años de edad.
- Sensibilizar a los jóvenes sobre la importancia del respeto a la legalidad, el fortalecimiento de la tolerancia social y la defensa de los valores y tradiciones culturales.
- Informar a los jóvenes sobre los riesgos y consecuencias por el consumo drogas, y en su caso, encauzar a quienes necesiten ayuda a los centros de atención especializada.

## **Estrategias**

- Vinculación interinstitucional (firma de acuerdos con los tres ordenes de gobierno e instituciones públicas y privadas).
- Actividades educativas (jornadas juveniles y talleres).
- Difusión y comunicación (ferias de prevención y eventos de difusión).

## **Promoción y difusión**

- Integración de Redes de Promotores juveniles y Comités de Prevención en escuelas, integrados por alumnos, profesores, padres de familia y autoridades locales.
- Difusión de normas y reglamentos básicos para una cultura de legalidad.
- Difusión del PJPI y campañas preventivas en medios de comunicación e internet.

El PJPI es el que ha generado mayores expectativas y resultados. Dada su importancia se ha puesto especial énfasis en su buena aplicación, por lo cual se sometió a un proceso de calidad y partir de diciembre de 2004 se encuentra certificado bajo los criterios de la Norma ISO-9001-2000.

Como se mencionó, paralelamente al PJPI se planeo el Primer Encuentro Nacional de Promotores Juveniles con el propósito de dar a conocer a nivel nacional el programa y generar los vínculos necesarios para su difusión. A continuación revisaremos lo que sucedió con esta iniciativa.

### **4.3 Encuentros Nacionales de Promotores Juveniles**

#### **a) Primer Encuentro Nacional de Promotores Juveniles**

Derivado del esfuerzo de diversas organizaciones sociales y dependencias gubernamentales se logro la conformación de la Mesa Nacional Interinstitucional (MNI). Una de sus primeras tareas fue la planeación del Primer Encuentro Nacional de Promotores Juveniles, con el propósito de dar a conocer y difundir a nivel nacional el PJPI.

El jueves 29 de noviembre de 2001, en el Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de los Pinos, el presidente de la República hizo la inauguración oficial del evento, el cual llevó a cabo sus actividades en Meztitla, Morelos.

En la ceremonia de inauguración, Vicente Fox aseguró ante cientos de jóvenes, los representantes de la MNI y organizaciones sociales participantes que, el PJPI *"es una respuesta directa de las instituciones de gobierno y organizaciones civiles para prevenir de manera coordinada las adicciones y sus efectos"*.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Memoria del Primer Encuentro Nacional de Promotores, Programa Integral de Prevención Integral. Meztitla, Morelos, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2001, Secretaría de Seguridad Pública, Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, p. 20.

Por su parte, Cristian Castaño, titular del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), enfatizó en la necesidad de crear una gran alianza y hacer un esfuerzo entre instituciones públicas y privadas, pero sobre todo con la sociedad, para realizar acciones organizadas que prevengan de manera integral el camino hacia las adicciones que llegan a tomar muchos jóvenes.<sup>89</sup>

En el mismo evento, el Director General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la SSPF, Dr. Guillermo Velasco Arzac, manifestó que: *“prevenir no sólo es actuar antes de que se den los problemas sino atender las causas, remover los obstáculos, mejorar el medio social y sobre todo, cambiar la cultura, fomentar una cultura del cuidado de sí mismos, de la prevención de la salud individual y de la armonía social, mediante el conocimiento de los factores de riesgo y de protección frente a las adicciones, la violencia, la comisión de delitos y de incorporación a la participación ciudadana”*.

El Primer Encuentro de Promotores Juveniles tuvo como objetivo principal proporcionar a los jóvenes asistentes los elementos necesarios que les permitieran integrarse y comprometerse a ser promotores del PJPI en sus respectivas comunidades.

Su misión principal fue promover la participación de los jóvenes en el fomento de una cultura de cuidado de sí mismos, de la legalidad, de la conservación de la salud, de la armonía social, mediante el conocimiento veraz de los factores de riesgo y protección frente a las adicciones, la violencia y la comisión de delitos.

Para ello, se propuso poner en marcha una movilización juvenil a favor de la legalidad, la paz y el respeto a la vida e integrar a las organizaciones juveniles del país en un esfuerzo nacional contra el delito, las adicciones y la violencia.

---

<sup>89</sup> Ibidem. p. 21.

Este Primer Encuentro contó con la participación de 34 panelistas y expositores, 72 instituciones de educación media y superior, 47 organizaciones sociales, 48 delegaciones de instituciones federales, 54 instituciones estatales y un total de 753 jóvenes provenientes de las distintas entidades que conforman en país.

El evento duró tres días durante los cuales, se llevaron a cabo cinco talleres en los que participaron diversas organizaciones sociales y dependencias públicas:

- Taller de liderazgo, para destacar las ventajas que los jóvenes poseen para orientar y capacitar a otros jóvenes en la prevención;
- Taller de iniciación deportiva, para canalizar su potencial en actividades físico deportivas;
- Taller del papel del promotor y trabajo comunitario, adquisición de habilidades y técnicas para trabajar en sus comunidades en la prevención;
- Taller de entretenimiento y utilización del tiempo libre, adquisición de habilidades y técnicas al respecto;
- Taller de elaboración de programas y materiales de apoyo didáctico y difusión, técnicas de manejo y preparación de programas de prevención.

Estos talleres permitieron a los jóvenes adquirir conocimientos y desarrollar habilidades para aplicarlas en la instrumentación del Programa en sus distintos estados, municipios y delegaciones. También se presentaron 14 conferencias magistrales con temas referentes a la prevención de delitos y el combate a las adicciones, y un programa de actividades artísticas, culturales y deportivas.

El encuentro arrojó como resultado la firma de un Acuerdo Nacional en el cual los asistentes se comprometieron a difundir e implementar el PJPI mediante los siguientes puntos:

- Participar como promotores del PJPI.
- Aplicar en cada comunidad las acciones del programa.
- Promover y sembrar valores positivos, éticos, familiares y sociales.
- Pugnar por la indispensable convergencia gobierno-sociedad.
- Promover la integración de mesas interinstitucionales en los tres órdenes de gobierno.
- Fortalecer las organizaciones y los programas preventivos propios.
- Combatir las causas de las adicciones, el delito y la violencia.
- Proponer reformas jurídicas y políticas públicas para facilitar la aplicación del PJPI.

Este primer encuentro superó las expectativas ya que, se esperaba una asistencia de 500 jóvenes representantes de todo el país y asistieron 762. La pluralidad de éstos constituyó un reto de integración que permitió en intercambio de ideas, visiones e ideologías diversas.

También se asumió el compromiso de darle continuidad a este proceso de participación social en todo el país, por lo que se propuso realizar un Segundo Encuentro Nacional con el propósito de complementar esta primera experiencia.<sup>90</sup>

### **b) Segundo Encuentro Nacional de Promotores Juveniles**

Atendiendo al compromiso asumido el año anterior, se realizó el Segundo Encuentro Nacional de Jóvenes Promotores el cual se llevó a cabo los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2002, en Tepoztlán Morelos. El objetivo de este segundo encuentro fue brindar espacios de expresión e intercambio de experiencias y

---

<sup>90</sup> Para mayor amplitud de información consultar: Memorias del primer Encuentro Nacional de Promotores, Coordinación General de Derechos Humanos y participación Ciudadana, Documento Oficial.

conocimientos en torno al trabajo preventivo contra las adicciones, el delito y la violencia, para fortalecer, acordar y consolidar las acciones del PJPI, así como dar continuidad a los compromisos adquiridos en el encuentro anterior.

La organización del evento estuvo a cargo del Comité de Coordinación y planeación de la Mesa Nacional Interinstitucional conformada por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), El Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública, la *Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la SSPF*, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Procuraduría General de la República (PGR), Central Mexicana de Alcohólicos Anónimos (AA), Comisión Nacional del Deporte (CONADE) e integrantes de la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados.

Para el desarrollo de las actividades se hizo una división por regiones, quedando conformados cinco grupos de trabajo, que utilizaron para su identificación los “slogans” de los principales programas:

1. Región Noreste: Poder Joven.
2. Región Noreste: La vida es la neta.
3. Región Centro: México por una mirada joven.
4. Región Bajío: Va por ti, la prevención es primero.
5. Región Sureste: Deporte sí, drogas no.

De igual manera se implementaron falleres artísticos, actividades deportivas y paneles con la intervención de especialistas. Se intercambiaron experiencias y se expusieron las propuestas de trabajo y continuidad del PJPI, generando las siguientes conclusiones y compromisos:

- Convocar e institucionalizar las mesas estatales.
- Mayor promoción y difusión del PJPI en los medios de comunicación.
- Apoyo a grupos y organizaciones no gubernamentales que trabajen al respecto.
- Darle seguimiento a las acciones del PJPI.
- Intercambio de información a través de la mesas estatales interinstitucionales.
- Fortalecer la red de intercambio de información entre promotores juveniles.
- Instalar mecanismos de evaluación y diagnóstico.
- Realizar un Tercer Encuentro para el 2003.

En comparación con el Primer Encuentro Nacional de Promotores Juveniles, en éste segundo se observó un importante decremento en cuanto a la asistencia y menor representatividad de los estados, ya que, tan sólo se obtuvo un registro aproximado de 250 jóvenes representantes de 21 estados de la República y el Distrito Federal.

El Tercer Encuentro Nacional de Promotores Juveniles no se ha llevado a cabo debido entre otras causas a la fusión de la Dirección General de Derechos Humanos con la Dirección de Participación Ciudadana y Servicios a la Comunidad de la SSPF, de la cual se origina la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, ahora denominada Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos. Así como por problemas de carácter político que quedaban fuera de los propósitos de estos encuentros.

#### **4.4 La juventud parte importante en la prevención**

Es importante trabajar en cada sector y en la sociedad en general para generar una cultura de prevención del delito y de esta manera contribuir a la disminución de los índices delictivos. Sin embargo, debe ponerse especial atención en el

sector conformado por los jóvenes, no sólo por representar poco más del treinta por ciento de la población total del país, sino por ser altamente vulnerable. En esta etapa se corren diversos riesgos que pueden orillar a los jóvenes a consumir algún tipo de droga, cometer conductas antisociales o delinquir. La violencia y el maltrato en el ámbito familiar, los problemas económicos, la falta de oportunidades de desarrollo, la deserción escolar, entre otros, son causas que influyen para que los jóvenes caigan en este tipo de acciones.

El hecho de consumir drogas está estrechamente vinculado con conductas violentas y de tipo antisocial. Por lo general los integrantes de bandas juveniles que cometen delitos consumen algún tipo de droga. De acuerdo con datos oficiales la mayor parte de los decesos por accidente y violencia, incluidos los homicidios, suicidios y muertes súbitas, están relacionados con el consumo de drogas o alcohol.

Tradicionalmente la marihuana era la droga más recurrida por los jóvenes, sin embargo en los años recientes se ha registrado un importante incremento en el consumo de cocaína. Han aparecido también otro tipo de drogas como el crack, la heroína y metanfetamínas como el éxtasis.

La mayoría de jóvenes estudiantes que consumen drogas se ubican en el nivel de bachillerato, los cuales enfrentan diversos problemas y conductas antisociales como son: de salud, psicológicos, familiares, académicos e incluso legales debido a que la dependencia de la droga los orilla a delinquir para obtenerla.

En las instituciones de procuración de justicia del país se tienen datos referentes a delitos cometidos bajo los efectos de alguna droga, entre los que sobresalen: robo, homicidio, lesiones, delitos sexuales, rapto, contrabando, daños en propiedad ajena, abuso de confianza, delitos contra la salud, entre otros.



Otro dato obtenido es que, de 1976 al 2000 más del 50 % de los presuntos delincuentes registrados en los juzgados del fuero común son sujetos entre 20 y 29 años de edad.

Sin embargo existe también un gran número de jóvenes comprometidos que reclaman espacios para trabajar en beneficio de la sociedad y en medidas que alienten la prevención de delitos y el combate las adicciones.

Ejemplo de ello son los jóvenes participantes en los encuentros nacionales antes citados y aquellos quienes se identifican con este tipo de esfuerzos, como Leslie Guadalupe Coronado, quien como representante de los jóvenes en la ceremonia inaugural del Primer Encuentro de Jóvenes Promotores dirigió un emotivo mensaje: *“Los y las jóvenes andamos en las calles, en las escuelas, buscando trabajo, andamos con los amigos, con la banda, en los parques, en los conciertos, en las discos de moda, compramos cosas o nos frustramos por no poderlas comprar, estamos felices, preocupados, enamorados, ansiosos, a veces también nos duele, a veces también reímos, los jóvenes vivimos la calle, los conflictos y por eso los jóvenes también conocemos muchas de las soluciones al caos que nos rodea”*.

Esto nos hace recordar aquella ocasión en el Palacio de las Bellas Artes, cuando el poeta uruguayo Mario Benedetti presentó su libro *“La vida ese paréntesis”*. El público que asistió se abarrotaba para entrar al recinto y la asistencia fue tal que rebasó cualquier expectativa. Hubo necesidad de instalar una pantalla gigante en la explanada del inmueble para que la gente que no pudo entrar siguiera el evento. El número de asistentes fue impresionante como lo fue su conducta. El escritor comenzó su recital y ya avanzado, hizo una pausa para observar al público y entonces dijo: *“que gusto me da ver reunida a tanta gente, y me da especial gusto ver que la gran mayoría son jóvenes”*, acto seguido y con evidente emoción leyó el siguiente poema:

*¡Que les queda a los jóvenes!*

*¡Qué les queda por probar a los jóvenes  
en este mundo de paciencia y asco!  
¡sólo graffiti! ¡rock! ¡escepticismo!  
también les queda no decir amén  
no dejar que les maten el amor  
recuperar el habla y la utopía  
ser jóvenes sin prisa y con memoria  
situarse en su historia que es la suya  
no convertirse en viejos prematuros.*

*¡qué les queda por probar a los jóvenes  
en este mundo de rutina y ruina!  
¡cocaína! ¡cerveza! ¡barras bravas!  
les queda respirar / abrir los ojos  
descubrir las raíces del horror  
inventar la paz así sea a ponchazos  
entenderse con la naturaleza  
y con la lluvia y los relámpagos  
y con el sentimiento y con la muerte  
esa loca de atar y desatar*

*¡qué les queda por probar a los jóvenes  
en este mundo de consumo y humo!  
¡vértigo! ¡saltos! ¡discotecas!  
también les queda discutir con dios  
tanto si existe como si no existe  
tender manos que ayudan / abrir puertas  
entre el corazón propio y el ajeno /  
sobre todo les queda hacer futuro  
a pesar de las ruinas del pasado  
y los sabios granujas del presente<sup>91</sup>.*

Estas reflexiones nos ponen de manifiesto la necesidad de trabajar con y para los jóvenes, y fomentar en ellos una cultura de prevención y respeto a la legalidad. Para que ésta se de, deben realizarse diagnósticos precisos que permitan adentrarse en su naturaleza, conocer sus problemas, sus inquietudes y necesidades; generarles el deseo por el deporte, el arte, la cultura, el interés por la

---

<sup>91</sup> Benedetti, Mario. *La Vida ese Paréntesis*, México, 1998, Alfaguara, p. 134.

sociedad y los valores familiares. En la medida en que se tomen en cuenta las características singulares de este sector, los programas gubernamentales podrán tener éxito.

El problema delictivo en México debe atacarse desde todos los frentes, poniendo énfasis en la juventud. Un delincuente maduro tiene hábitos, costumbres y vicios muy arraigados, lo que hace difícil y costosa su readaptación. Por ello, debe trabajarse de manera decidida en el sector juvenil, aquí pueden prevenirse conductas que inciten al joven a delinquir.

Los programas y estrategias de prevención del delito y combate a las adicciones deben planearse a mediano y largo plazo garantizando su continuidad, independientemente de intereses políticos o de grupos. Para ello, es fundamental la participación organizada de los jóvenes y las organizaciones sociales en general, en conjunto con las autoridades, para la supervisión y búsqueda de alternativas.

#### **4.5 Resultados**

El impacto obtenido por la aplicación de los programas antes mencionados, que en materia de prevención del delito lleva a cabo la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, dirigidos a la atención de sectores específicos; así como de los Encuentros Nacionales de Jóvenes Promotores realizados hasta ahora, es el siguiente:

- El programa *Ojo Ciudadano* se ha presentado en diversos estados y ciudades del país como son: Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Tlaxcala, Distrito Federal, Nuevo Laredo, Puebla, Culiacán y Pachuca; contando con la presencia de los representantes de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, instituciones educativas, organizaciones

sociales y, en algunos casos, representantes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Instituto Nacional de Migración (INAMI) y Procuraduría General de la República (PGR).<sup>92</sup> Algunos estados han implementado programas de prevención del delito con la participación de la ciudadanía, basados en los lineamientos generales planteados en este programa rector.

- El programa *Súmate* ha impartido poco más de trescientas pláticas en escuelas, delegaciones y comités vecinales, principalmente en el Distrito Federal, acompañadas en algunos casos de la representación teatral *“Alguien va a cambiar”* y de la *Banda Sinfónica de la Secretaría*.
- El programa *Enlace con la Comunidad* ha impartido pláticas de prevención del delito y ha fomentado la creación de redes ciudadanas, principalmente con personas de la tercera edad, a través de convenios con los clubes de adultos mayores del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INAPAM) en el Distrito Federal, dejando de lado otros sectores y comunidades al interior de la República. Asimismo, los centros de verificación policial se encuentran suspendidos de manera permanente en todo el país.
- El programa Juvenil de Prevención Integral se ha llevado a cabo en las Delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Xochimilco, los municipios de Amecameca, Chalco, Ecatepec, Naucalpan, Tulancingo y Tlanepantla, y los estados de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, a través de asesorías, jornadas juveniles, eventos y diversas formas de participación. El total de jóvenes que se han impactado con las Jornadas y los dos Encuentros Nacionales es de 15,724.

---

<sup>92</sup> Tercer Informe de Labores, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2003, p. 111-112.

#### **4.6 Identificación de problemas existentes**

Las políticas que el Estado implementa para la resolución de problemas sociales se convierten en un indicador importante para calificar el desempeño de éste, por lo tanto influyen en el acercamiento o distanciamiento de la ciudadanía. Esto depende del grado de eficiencia de las políticas y de la capacidad de respuesta para la atención de la compleja variedad de demandas. Asimismo, la evaluación de estas políticas da la pauta para que la sociedad legitime o descalifique las acciones gubernamentales.

En este sentido, el programa *Ojo Ciudadano*, y por ende, los demás programas y estrategias que de él se derivan, han sido instrumentados como una política del gobierno federal, encausada a la disminución de la inseguridad pública a través de la prevención del delito.

Podemos decir que el planteamiento inicial de este programa fue muy ambicioso y daba la esperanza de que con su instrumentación existiría una verdadera coordinación del gobierno federal, a través de la CGPCDH, con los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el municipal, y demás actores involucrados, para trabajar en la disminución de los índices delictivos. Sin embargo, en la práctica *Ojo Ciudadano* ha quedado demasiado limitado y, por lo tanto, no ha cumplido con su propósito esencial.

Tal pareciera que este programa tan sólo pretendió dar una respuesta inmediata a las demandas de la sociedad y a los compromisos asumidos durante la campaña presidencial, y que en realidad carece de una visión a mediano y largo plazo. Además, no existen indicadores reales que permitan evaluar el desempeño de la CGPCDH, así como el desarrollo, resultados y seguimiento de los programas dirigidos a sectores específicos.

Estas y otras circunstancias inhiben la participación de la ciudadanía, la cual necesita percibir resultados tangibles en su vida cotidiana para involucrarse y seguir apoyando estas medidas; de lo contrario buscará sus propios medios, como ya ha sucedido. A continuación se mencionan algunos problemas que hemos identificado y que han influido para que hasta ahora no se hayan alcanzado los resultados esperados de los programas y de la CGPCDH en general:

- No se ha establecido una adecuada coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno. Esto debido a que en realidad no existe un acuerdo normativo a nivel nacional en donde todas y cada una de las dependencias involucradas asuman el compromiso de trabajar sobre una sola política general, en la cual se especifiquen los objetivos, estrategias y métodos de coordinación y evaluación y donde exista una representación real y determinante de la de la ciudadanía.
- El desempeño de la CGPCDH, que en un inicio fue alentador, hoy en día es casi imperceptible por la sociedad, la cual ha preferido trabajar desde sus propios espacios en la prevención del delito, es decir, la coordinación ha sido rebasada.
- La aplicación de los programas que se desprenden de *Ojo Ciudadano* no se ha llevado a cabo en todos los estados de la República, su concentración ha estado principalmente en el Distrito Federal y aún en él, ha sido segmentada, ya que, tampoco se ha aplicado en las 16 delegaciones políticas que lo componen. Por lo tanto, no cumplen con el propósito de ser programas nacionales, ni siquiera locales o regionales.
- No existe un mecanismo de control adecuado que evalúe y dé seguimiento los grupos y sectores en donde se hayan aplicado los programas. Por ende, tampoco existe una continuidad que permita reforzar estos trabajos, lo que reduce el impacto real obtenido.

- Los programas con los que cuenta la CGPCDH son insuficientes para atacar desde la óptica de la prevención, el problema de la inseguridad pública. Un programa rector y tres programas específicos no abarcan la gran variedad de delitos que se cometen en el país.
- La participación de la ciudadanía es vista tan sólo como reproductora de los programas y acciones ya estipuladas. No existe, en la CGPCDH, un área específica que se dedique al diseño de políticas o programas preventivos, en donde se convoque de manera real y directa a la ciudadanía.
- El programa que ha tenido mayores resultados y mejor aceptación en la sociedad, es el Programa Juvenil de Prevención Integral. Sin embargo, no ha tenido la difusión y el respaldo suficiente. Además de que sigue pendiente la elaboración del Tercer Encuentro de Jóvenes Promotores.
- Efectivamente, es fundamental trabajar intensamente con la juventud en las acciones de prevención del delito, pero no deben descuidarse los demás sectores.

Para transformar esta situación deben diseñarse y ponerse en marcha instrumentos y conductas que demuestren que realmente interesa que la ciudadanía participe en la resolución del problema de la inseguridad pública y en la generación de una cultura de prevención del delito. Por eso, se deben promover la participación ciudadana institucionalizada, es decir, que esté reconocida en leyes y reglamentos.

#### **4.7 Propuestas**

La participación de la ciudadanía es fundamental y determinante para la generación de programas exitosos de prevención del delito. Por lo tanto, en la medida en que se involucre de manera directa a los ciudadanos en su diseño y supervisión, se estará en la posibilidad de alcanzar los objetivos y resultados esperados, es decir, incidir en la reducción de los índices delictivos.

A continuación se exponen algunas propuestas que se han considerado pertinentes, aunque no únicas, para contribuir en el mejor desempeño de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

- Realizar un análisis exhaustivo del desarrollo y los resultados que se han obtenido con la aplicación del programa rector *Ojo Ciudadano*. En base a este análisis realizar un replanteamiento de los objetivos, estrategias y alcances que se pretenden obtener.
- Establecer vínculos directos con las instituciones encargadas de la seguridad pública y la impartición de justicia en cada una de las entidades federativas, para trabajar en acciones conjuntas y permanentes en materia de prevención del delito, tanto del fuero común como del federal.
- Implementar en el Distrito Federal, un programa piloto que podría denominarse "*Semana de Prevención del Delito*". Este se llevaría a cabo en coordinación con las autoridades de las 16 delegaciones políticas, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil y público en general interesado en participar. El objetivo de esta semana sería la difusión de los programas de prevención del delito. También se impartirían conferencias y pláticas al respecto, así como talleres interactivos en donde se distribuyan materiales de difusión. Cada semana se trabajaría en una demarcación hasta cubrir el total de ellas. Algunas de las metas serían la firma de compromisos de colaboración, la generación de redes ciudadanas así como su seguimiento y apoyo. Posteriormente se podría implementar el programa en cada uno de los estados de la República.
- Realizar de manera permanente campañas propositivas en los medios masivos de comunicación.



- Propiciar el diálogo entre las distintas instituciones relacionadas con la seguridad pública en el país y la ciudadanía, para crear el Instituto Nacional Ciudadano para la Seguridad y la Justicia, con facultades para conocer y evaluar las acciones que en esta materia se realicen.
- Difundir entre la población material didáctico e informativo a cerca de los distintos delitos, tanto del fuero común como del federal, que son penados por nuestras leyes.
- Fomentar en la sociedad una cultura de la denuncia del delito, distinguiendo los que son del fuero común de los del federal, así como las instancias en donde deben ser denunciados.
- Cabildear con la Secretaría de Educación Pública la posibilidad de incluir en los programas oficiales de estudio, de los niveles básico, medio y medio superior, como materia o taller, temas referentes a la prevención del delito y respeto a la legalidad.
- Convocar a concursos periódicos de dibujo, cartel, video, ensayo, entre otros, en donde el tema sea la prevención del delito y el respeto a la legalidad. Estos estarían dirigidos al público infantil y juvenil con el propósito de generar en ellos conciencia de los riesgos a los que se exponen con conductas antisociales.
- Reactivar y posicionar la Mesa Nacional Interinstitucional y establecer las Mesas Estatales y Municipales para organizar y llevar a cabo el Tercer Encuentro Juvenil de Prevención Integral.
- Reestructurar la CGPCDH, definiendo tareas y responsabilidades específicas, evitando que se empalmen entre las distintas áreas.
- Crear la *Subdirección de Políticas y Programas*, que dependa de la Dirección de Participación Ciudadana en la Prevención, que convocaría a los representantes de los distintos sectores de la sociedad para trabajar coordinadamente en el diseño de políticas y programas de prevención, que ataquen de manera específica a los distintos delitos que se comenten en el país. Algunas propuestas de programas son:

- Programa de prevención de la violación y delitos sexuales.
- Programa de prevención del secuestro (en sus distintas modalidades).
- Programa de prevención de asaltos en carreteras.
- Programa de prevención en aeropuertos.
- Programa de prevención en terminales de autobuses.

Sin lugar a dudas, la crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país es, hoy por hoy, la mayor preocupación de los mexicanos. Como hemos observado, éste ha sido un fenómeno que ha venido creciendo paulatinamente ante la indiferencia de las autoridades. Es momento de que la ciudadanía, como lo ha demostrado en otros momentos, se posicione de los espacios de expresión y decisión y, le exija más que nunca a las autoridades no sólo actuar, sino escuchar y tomar en cuenta sus propuestas, es ahí donde se encuentra la importancia de la participación ciudadana.

## CONCLUSIÓN

El hilo conductor de este trabajo se basa en el propósito de resaltar el papel de la ciudadanía en la prevención del delito, haciendo un balance de los programas que en esta materia ha puesto en marcha la Secretaría de Seguridad Pública Federal a través de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

En México la prevención del delito ha sido una asignatura arrollada por las políticas gubernamentales que buscan en la inmediatez y los resultados cuantitativos, generar un impacto en la sociedad. Esto hace necesario realizar una revisión estricta de los resultados obtenidos en la aplicación de estas políticas que basan sus aparentes éxitos en medidas meramente correctivas.

Nuestro sistema de seguridad está conformado de cuatro etapas: prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y sistema de ejecuciones o readaptación social. Sin embargo, en los últimos años la delincuencia y la criminalidad han aumentado considerablemente, poniendo en evidencia la falta de eficacia del modelo y de las políticas implementadas.

Además, el sistema se encuentra plagado de vicios como corrupción, burocracia, y discrecionalidad, entre otros, que desalientan la denuncia del delito. En promedio, de cada 4.5 millones de delitos anuales, sólo 1.5 son denunciados y de estos el 90% no logran ser consignados. En general un 95% de los delitos cometidos quedan impunes. De tal manera que es indispensable depurar este sistema, al tiempo de generar en la sociedad una cultura de prevención del delito y respeto a la legalidad.

La manera más efectiva de resarcir este fenómeno de la delincuencia es combatiendo las causas que la originan. El delito no sólo representa una acción que contradice la norma jurídica, sino también entra en contradicción con una norma cultural porque atenta contra el valor socialmente reconocido del bien común.

Las autoridades responsables de garantizar la seguridad pública en el país encuentran serios problemas, sobre todo con las asociaciones delictivas, las cuales se han profesionalizado e incorporado en su práctica tecnología y armamento sofisticado, además de tener una gran capacidad de organización y control, estrategias con las que muchas veces no cuentan las autoridades que se ven frecuentemente rebasadas.

Es necesario crear una política integral que unifique criterios y establezca las bases de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en la cual se favorezca la participación ciudadana. Esta política debe propiciar la profesionalización de los cuerpos policiacos y de los encargados de la administración e impartición de la justicia. Por lo tanto, se deben destinar recursos suficientes para este rubro.

Bajo este panorama, la criminología organizacional ha cobrado relevancia debido a que proporciona elementos técnicos aplicables en la realidad y no solo teóricos como plantean otras corrientes.

La década de los ochenta significó para México el inicio de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Ante la falta de respuesta a sus demandas y el fracaso del sistema benefactor, la ciudadanía comenzó incursionar en la discusión de los asuntos públicos, instrumentando nuevos mecanismos de expresión y participación, que dieron la pauta a la generación de diversas organizaciones y movimientos sociales.

A partir de ese periodo la ciudadanía ha procurado estar mejor informada, ser más crítica, analítica y propositiva. Uno de problemas que más le preocupan y en el que ha concentrado su atención es la crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país.

En los últimos tiempos se ha puesto especial énfasis en la incorporación de la ciudadanía en la planeación y aplicación de políticas y programas tendientes a generar una cultura de prevención del delito. Su participación es de gran importancia y trascendencia, ya que, son los ciudadanos los que difunden estas medidas en sus distintos ámbitos, familiar, comunal, laboral, escolar, entre otros.

La participación ciudadana es fundamental en la generación de una cultura de prevención del delito. Rescatar su papel es un requisito indispensable para lograr poner en movimientos a una sociedad tradicionalmente apática de trabajar en conjunto, que ha preferido adoptar medidas individuales y de autoprotección para cuidarse de la delincuencia.

En cualquier acción de prevención del delito debe existir una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, solo así se obtendrán los resultados deseados. Si la ciudadanía quisiera por sí sola frenar la ola delictiva, sería un esfuerzo importante pero que difícilmente lograría abatir el fenómeno de manera global. De igual manera, las políticas gubernamentales que no favorezcan la participación ciudadana están destinadas al fracaso o a la obtención de resultados parciales.

Por lo tanto, el Estado debe crear una política integral que atienda las causas y los efectos de la delincuencia, y que proporcione a la ciudadanía las herramientas necesarias para trabajar al respecto. El delito es un mal social que debe ser tratado desde su gestación, sin necesidad de esperar a que se manifiesten los síntomas y menos aun a que se desarrolle en plenitud.

Una política integral de prevención del delito debe tener una visión de mediano y largo plazo, que surja de un análisis multifactorial y multiinstitucional que no se contraponga a la aplicación de la ley ni a quien la infringe, es decir, la prevención del delito y la política punitiva deben complementarse

Uno de los sectores con los que más se debe trabajar en la prevención del delito y el combate a las adicciones es el de los jóvenes. Diversos estudios muestran que en los últimos años, el índice de jóvenes involucrados de alguna u otra manera en la comisión de delitos y crímenes ha aumentado considerablemente. Las causas son diversas: alcoholismo, drogadicción, violencia familiar, deserción escolar, entre otras. Se deben generar alternativas de desarrollo para este sector y encausar su potencial en actividades productivas.

En el caso concreto de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (CGPCDH) se cuenta con un programa rector denominado *Ojo Ciudadano* en donde se establecen las bases y estrategias a seguir por la dependencia en materia de prevención del delito. Se trata de un programa muy general que no concretiza medidas reales para cada sector de la sociedad. Además, éste no ha tenido la difusión ni el seguimiento requeridos para considerarlo como un programa rector a nivel nacional. Debe hacerse una estricta evaluación de los alcances y el impacto obtenidos con la aplicación de este programa.

Asimismo, los objetivos y estrategias de los programas *Súmate*, *Enlace con la Comunidad* y *Programa Juvenil de Prevención Integral* deben ser replanteados, ya que, no cumplen con el propósito de abatir los índices delictivos. Su aplicación ha

sido demasiado limitada localista, por lo cual no han tenido un impacto importante en la sociedad. Al igual que *Ojo Ciudadano*, han carecido de la difusión y supervisión necesarias para constituirse como programas nacionales.

Estos programas resultan insuficientes para abarcar la variedad y complejidad de los delitos que se cometen en el país. Por lo tanto, para generar una cultura de prevención del delito se requiere generar más y mejores programas que atiendan problemáticas concretas en los distintos sectores de la sociedad, que cuenten con un sistema de seguimiento y control en donde la ciudadanía tenga participación directa.

La reflexión que nos queda es que la CGPCDH solo ha cumplido parcialmente con sus propósitos. La estructura y recursos con los que cuenta no se ven justificados hasta ahora.

La actuación de la CGPCDH es verdaderamente importante, por ello la necesidad de crear un órgano administrativo que se encargara de ella. La crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país hace necesario redoblar esfuerzos en la prevención del delito. Sabemos que la delincuencia y la criminalidad no son de ahora, sin embargo, no podemos permitir que siga avanzando. La CGPCDH debe replantear su funcionamiento, no debe convertirse en un espectador mientras otras dependencias y sobre todo, la sociedad civil hacen la tarea.

Sabemos que la prevención del delito no es una asignatura sencilla, requiere del compromiso y colaboración de diversas instituciones, asignación de recursos, persuasión de la sociedad, pero sobre todo, de voluntad. Implica un cambio cultural, ese es un punto medular al que hay que llegar, es la esencia de cualquier política o programa que pretenda prevenir el delito.

Avanzar en esta dirección requiere también, construir alianzas entre los distintos y diversos grupos sociales.

La asignatura sigue pendiente, está en la voluntad y el compromiso mutuo del Estado y la ciudadanía cumplirla: *siempre será preferible prevenir que lamentar.*

*“Que a nuestros hijos, los ciudadanos más vulnerables de cualquier sociedad, les debemos una vida sin violencia ni temor. Para garantizarla, hemos de ser incansables en nuestros esfuerzos por lograr la paz, la justicia y la prosperidad, no sólo para los países, sino también para las comunidades y los miembros de una misma familia. Debemos hacer frente a la raíz de la violencia, sólo entonces transformaremos el legado del siglo pasado del lastre oneroso en experiencia aleccionada”*

*Nelson Mandela*



## BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

### LIBROS

- ÁLVAREZ Enríquez, Lucia. (Coordinadora), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Editores-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.
- ARISTÓTELES. *La Política*, Editorial Gredos, 1988.
- BENEDETTI, Mario. *La Vida ese Paréntesis*, México, Editorial Alfaguara, 1998.
- CARNOY, Martín. *El Estado y la Teoría Política*. Alianza Editorial, 1993.
- CROZIER, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para el Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- DEL PONT, Luis Marco. *Los Criminológicos*, México, Editorial Porrúa, 1993.
- DOGER Guerrero, Enrique. *Gobierno Estatal*, México, Colegia Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2004.
- GAMBOA Montejano, Claudia y Váldez Robledo, Sandra. *Seguridad Pública, Estudios de antecedentes legislativos relacionados con el tema*, México, Servicios de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2004.
- GINER, Salvador. *La Estructura Lógica de la Democracia, Ensayos Civiles*, Barcelona, Península.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán o la materia forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- JOSÉ Peñalosa, Pedro y Garza Salinas, Mario A. *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- KARL E. Case y Ray C. Fair. *Principios de Microeconomía*, México, Prentice may, 1997.
- KYMLICKA y Norman. *El Reto del Ciudadano*, Montevideo, Cuadernos CLAEH No 75, 1996.
- LAVEGA, Gerardo. *El Papel de la Sociedad Civil en la Prevención del Delito*, México, Editorial Porrúa, 1995.
- MARCHIORI, H. *Criminología, la Víctima del Delito*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- MARSHALL y Bottomore. *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

- MERINO, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 4, Instituto Federal Electoral.
- PÉREZ Fernández del Castillo, Otón. *Ciclo Internacional de Conferencias*, México, PGR-Fundación Konrad Adenaver, 2003.
- REYES Tépatch, Marcial. *La Seguridad Pública en México: Indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005*, México, Dirección General de Bibliotecas SIID, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2005.
- RODRÍGUEZ Manzanera, Luis. *Criminología*, México, Editorial Porrúa, 1993.
- SANHUEZA, Andrea. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Chile, Corporación PARTICIPA, Educación y Desarrollo, Documento de trabajo, 2004.
- XAVIER Abós y Salvador Giner. *La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1998.
- ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, editorial Porrúa- Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1998.

## **OTRAS FUENTES**

### **Periódicos**

- El Economista, julio 13 de 2004.
- Milenio Diario, junio 27 de 2004.
- Reforma, junio 27 de 2004.

### **Revistas**

- Proceso No. 1444, julio de 2004.
- Vértigo No. 180, agosto de 2004.

### **Documentos oficiales**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Manual de Campaña PAN-PVEM.
- Manual de Organización Específico de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

- Segundo Informe de Labores de la SSPF.
- Tercer Informe de Labores de la SSPF.
- Cuadernillos de Difusión del Programa Ojo Ciudadano.
- Cuadernillos de Difusión del Programa Súmate.
- Cuadernillos de Difusión del Programa Enlace con la Comunidad.
- Cuadernillos de Difusión del Programa Juvenil de Prevención Integral.
- Memorias del Primer Encuentro de Promotores Juveniles.
- Memorias del Segundo Encuentro de Promotores Juveniles.

### **Páginas Web**

[www.iesam.csic.es/moreno.htm](http://www.iesam.csic.es/moreno.htm)

[www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf)