

Participación ciudadana en seguridad pública: Factor clave para el Desarrollo Regional

Linda Castro Gaínza¹

Introducción

El presente ensayo pretende dar un panorama sobre las acciones que el Estado Mexicano ha realizado en materia de políticas públicas para detonar el desarrollo regional y a la vez involucrar a la sociedad y recuperar la legitimidad que poco a poco ha ido perdiendo en los últimos años. A través de la democratización de las acciones en Seguridad Pública, materia de esta reflexión, se ha transitado hacia el reconocimiento del poder público por parte del ciudadano al tener una participación activa en los programas cumpliendo así con las características de un estado democrático y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para iniciar este trabajo se parte de las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido la evolución del Estado Mexicano en el proceso de democratización? ¿Ha pretendido el Estado legitimar sus instituciones en seguridad pública a través de la “democratización” del poder? ¿En qué etapa nos encontramos ahora y hacia dónde vamos en materia de participación ciudadana en desarrollo regional? ¿Cuál es la relación entre seguridad pública y desarrollo regional?

Para lograr despejar esas cuestiones, se tratan de establecer en este ejercicio de reflexión, primeramente en qué consiste el nuevo concepto de seguridad pública en México, cuáles han sido las políticas de inclusión de la ciudadanía en los programas implementados por el gobierno, la construcción del capital social, necesario para lograr la legitimidad del Estado y enseguida se analiza la participación ciudadana en seguridad pública y su relación e importancia con el desarrollo regional.

Concepto integral de seguridad pública.

¹ Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Veracruz

lindacastrog@yahoo.com

El año de 1994 marca un parteaguas en México en lo que a seguridad pública se refiere, ya que es reformado el artículo 21 constitucional para elevar a función de Estado a la seguridad pública –anteriormente era considerado mero servicio público- y es creado un sistema nacional de seguridad pública en donde convergen los tres niveles de gobierno, quedando los dos últimos párrafos, como a continuación se transcribe:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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.

Catorce años después, en el primer semestre del 2008, nuevamente fue reformado el artículo 21 constitucional, y en lo relativo a seguridad pública queda de la siguiente manera:

Artículo 21. ...

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

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

A) la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La

operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

B) el establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

C) la formulación de políticas publicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

D) se determinará la participación de la comunidad que coadyuvara, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad publica.

Es en esta reforma cuando se considera a nivel constitucional la participación de la comunidad en la evaluación de la seguridad pública; anteriormente sólo se consideraba su participación en la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.

En la LGBSNSP en su artículo 3º define a la seguridad pública como “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”.:

En la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes, de lo cual se infiere que se pretende crear un nuevo concepto de seguridad pública que vaya difuminando la añeja percepción que la sociedad tiene sobre la seguridad pública relacionándola como mera función preventiva.

Esta propuesta de la exposición de motivos de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define a la seguridad pública como:

... todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país, y en general todas las que realicen directa o indirectamente las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.

Como podemos observar, en este concepto se incluyen nuevos elementos que hacen más integral esta actividad, ahora ya función del Estado Mexicano con rango constitucional.

Asimismo, dedica un título completo a la participación de la comunidad en las tareas de seguridad pública, el cual señala que:

TITULO TERCERO

DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Artículo 49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50.- Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- I.** Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II.** Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III.** Realizar labores de seguimiento;
- IV.** Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V.** Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI.** Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Artículo 51.- Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

Ahora bien, si la ley nos da la posibilidad de intervenir opinando, evaluando y dando seguimiento ¿porqué los resultados nos muestran que la respuesta no ha sido la esperada? a trece años de haber expedido esta Ley, la ciudadanía poco conoce que tiene esta oportunidad de participar incluso en el diseño de la política pública y programas que se implementen en su región, que respondan a las necesidades de seguridad latentes en sus comunidades.

La democratización del poder y la participación ciudadana

La intención que se planteó para reformar al Estado desde los 80's se dio en el marco de involucrar a la ciudadanía en los programas sociales que el Gobierno implementaba y ejecutaba, por lo que al darle participación a la población como corresponsable en la aplicación de programas es una forma de transitar hacia la democratización del poder que originalmente detenta el Estado.

Esto me guía a reflexionar sobre el papel de la ciudadanía en la construcción de un Estado democrático, al respecto Luis Fernando Villafuerte señala que:

“La idea central de la construcción de la ciudadanía en México, resulta fundamental en la medida en que a mayor ciudadanía, mayor participación de la organización social a través de los canales de autogestión (tal y como la sociedad civil, las ONG's o los movimientos sociales) o por los programas gubernamentales que buscan la participación social (Pronasol, oportunidades, etcétera). De esta manera, la construcción de la democracia se hará no solo de manera institucional, sino se tenderán redes desde “abajo”, que ayuden al enraizamiento de los valores democráticos dentro de los imaginarios sociales en amplios contingentes de la sociedad, ayudando a la consolidación y la profundización de las democracia como un mecanismo que garantice la calidad de vida de la sociedad en general”.

De lo anterior se desprende que la sociedad civil tiene especial interés en participar en las decisiones y diseño de políticas dentro del poder público para evitar la concentración del mismo.

Ahora bien, la importancia de la participación de la comunidad en el diseño y evaluación de las políticas públicas de seguridad, radica en que se podría establecer como sensor para los tomadores de decisiones como medida para identificar hacia dónde deben dirigir los programas y políticas que se deseen implementar, o en su momento, redireccionar las ya implementadas.

Hacia la construcción de un capital social para el desarrollo regional

¿Para qué la construcción de un capital social que legitime a las estructuras encargadas de seguridad pública?

De acuerdo a lo señalado por estudios del Banco Mundial, el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas.

Bourdieu, considerado uno de los primeros autores en realizar aporte teórico respecto del capital social lo define como: el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo (Bourdieu, citado en Forni, 2004:2)

Tomando en consideración que la base del capital social es la confianza (Putman citado en Forni, 2004: 5) , ya que lubrica la cooperación en virtud de que cuanto mayor es el grado de confianza dentro de una comunidad, mayor es la probabilidad de que sus integrantes cooperen.

En coincidencia con Martha García Damián (2002:718), “el capital social es parte de nuestra cultura en donde las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables”; es decir, con la cohesión social, derivada de la confianza entre unos y otros, podemos lograr establecer una red de que nos permita darnos seguridad entre los ciudadanos.

Al ser las instituciones estructuras y mecanismos de orden social y cooperación que gobiernan el comportamiento de un grupo de individuos (que puede ser reducido o coincidir con una sociedad entera) y que las instituciones trascienden las vidas e intenciones humanas al identificarse con la permanencia de un propósito social, y gobiernan el comportamiento humano cooperativo mediante la elaboración e implantación de reglas, de acuerdo a lo que explica Uvalle Berrones (1998). Es imperativo que las instituciones respondan a las necesidades y demandas de la población.

Actualmente en México, se vive en condiciones de inseguridad, lo cual genera que la ciudadanía desconfíe de sus autoridades por la escasa o nula respuesta al incremento del índice delictivo y de la impunidad, e incide en gran medida en que no se denuncien delitos y, en muchos casos, en que no se coopere con las instituciones responsables. Muestra de ello lo dan los índices de percepción pública de la policía que nos presenta Sergio Aguayo (2007:154), resultados de la encuesta realizada en el 2005 en 15 zonas urbanas, en la cual se evaluó el índice de confianza y satisfacción con el desempeño de 6 instituciones encargadas de la seguridad pública: Agencia Federal de Investigaciones (AFI), Policía Federal Preventiva (PFP), Policía preventiva local, policía judicial estatal, Agente del Ministerio Público y policía de tránsito. Al cuestionarles a los encuestados el grado de confianza en dichas instituciones, al menos el 53% dijeron tener poca confianza; al preguntarles en relación a la satisfacción con el desempeño, osciló entre el 49% y el 73% se dijo insatisfecho. Esto nos muestra una grave desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones que tienen la obligación de proteger y garantizar su seguridad.

Además, en la medida que la inseguridad se convierte en un sentimiento predominante, la postura de la comunidad se agudiza y exige respuestas urgentes, con frecuencia radicales que pueden en un momento dado a atentar contra los derechos humanos, como son la pena de muerte o cadena perpetua en el mejor de los casos e inclusive linchamientos públicos como ilustran los casos de ladrones muertos por pobladores o el de los policías federales que estaban encubiertos haciendo investigación y que fueron confundidos con secuestradores en el Estado de México, y el caso de la persona acusada por violación y quemado vivo en el municipio de Tatahuicapan en la Entidad Veracruzana, también por la gente que habita la localidad. Todo lo anterior origina un círculo vicioso en el que se endosan

responsabilidades entre gobernados y gobernantes, lo que genera ciertas situaciones que pueden crear ingobernabilidad.

Hoy en día, los mexicanos hemos exigido mayores funciones del Gobierno para que garanticen la seguridad –nos hemos manifestado en marchas, una en 2004 y otra recientemente en agosto de 2008- y no nos hemos percatado que la ley que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública nos da la potestad de participar, como se apuntó en páginas anteriores, y que cuando menos, en algunas de estas acciones que hemos hecho exigibles al estado, el papel activo corresponde al sector privado y a la comunidad. Esto se refleja en el fomento que la autoridad hace para incentivar a la población a que participe sin obtener una respuesta satisfactoria.

De acuerdo a lo señalado por María de la Luz Lima Malvido (2003) “en la actualidad la comunidad percibe una escasa satisfacción de sus intereses legítimos agraviados y una casi nula reparación del daño causado, motivo por el cual la confianza en las instituciones se ha visto mermada. Caso contrario de lo que ocurría en diversas culturas del México antiguo cuando la comunidad era la más comprometida en la solución de los conflictos”. Se podría suponer que existía un capital social bien construido.

Además, agrega la autora, en la actualidad muchos ciudadanos que han sido violentados en sus derechos ya no acuden ante las autoridades para denunciar, por temor o desconfianza de las prácticas corruptas, y se presenta una situación de confusión social en el mensaje de control social al no diferenciar entre cuáles son las conductas reprimidas y cuáles las toleradas. Es más, la confusión se agrava, porque las autoridades reaccionan en casos iguales de manera distinta. En otras tantas al delincuente no se le castiga y a quien denuncia se le convierte en sospechoso, lo que genera un estado de anomia social respecto al Estado de derecho que se deslegitima, aunque permanezcan las normas vigentes.

El problema es complejo, señala Alejandro Gertz Manero (2002:19), porque a la fecha se han sumado amenazas tradicionales de la seguridad pública nacional, el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. Agrega el autor que el problema no se ha desbordado gracias a que las fuerzas armadas están cumpliendo su papel de resguardar la seguridad nacional, además de que cuentan con un sentimiento de confianza de la población, que no lo tienen las instituciones de seguridad pública existentes.

Ahora bien, la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones es evidencia de una crisis del Estado, la ciudadanía ve mermado su acceso a las cuestiones públicas, aunado a la ausencia de capital social, entendido como el nivel de confianza del ciudadano en sus instituciones y entre ellos mismos. La crisis en las instituciones ha obligado que el Estado inicie un proceso de reforma para permitir se recobre y reestructure el capital social. ¿Y qué es lo que hace el Estado para conseguirlo? Involucrar a la ciudadanía y acercarla a la toma de decisiones públicas.

Desarrollo regional y seguridad pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de la presente administración de Felipe Calderón, define cinco ejes rectores, y el primero de ellos es estado de derecho y seguridad, el cual señala que el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el estado de derecho. El desarrollo humano precisa el respeto irrestricto a la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros.

Agrega que además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el respeto a la ley constituye un elemento determinante para el desarrollo de un país. La vigencia del estado de derecho favorece el crecimiento económico, pues disminuye costos de transacción, y en general mejora las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de empleos de calidad. A su vez, esto permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos y contribuye a reducir la brecha de la desigualdad, lo que es indispensable para alcanzar un desarrollo de la población de manera sostenida.

Con este discurso que se maneja oficialmente, y tomando en cuenta que la seguridad pública es elemento importante que contribuye a lograr elevar o al menos mantener una buena calidad de vida en la población.

Ugo Pititone (1994:27) señala que “la salida del atraso no consiste en la aplicación correcta de estrategias que preexisten en alguna región de perfecciones platónicas, sino en un progresivo descubrimiento de capacidades y posibilidades al interior de prolongadas secuencias históricas de pruebas y errores”.

Cito el texto anterior porque quisiera relacionarlo con la creación del Fondo de Seguridad Pública (FOSEG) que en el año de 1998, después de haber transitado ya por la reforma constitucional, la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley de la materia, el Gobierno Federal inicia con la ejecución de su Programa Nacional de Seguridad Pública, el cual permearía hacia las entidades en políticas que se traducirían en recursos y que se ministrarían anualmente teniendo como base un Convenio de Coordinación para la realización de acciones en materia de seguridad pública; en virtud de lo anterior hubo la necesidad de establecer un Fideicomiso de Seguridad Pública para la administración de esos recursos, es importante mencionar que el compromiso de la Federación es aportar el 70% del total de los recursos quedando cada entidad de aportar el otro 30%; de estos convenios que se signan año con año desde 1988, se derivan anexos técnicos en los cuales se señalan los rubros y partidas en los cuales habrá de ejercerse el recurso.

La correcta aplicación de los recursos de este Fondo de Seguridad, generaría por añadidura la detonación del desarrollo de las entidades federativas.

Consideraciones Finales

La seguridad pública es una de las prioridades en la agenda del Estado Mexicano. En los últimos años se ha venido incrementando el índice delictivo y la autoridad se ha visto rebasada por el crimen organizado, lo que ha obligado a redireccionar las estrategias y políticas para su combate. Una de estas estrategias es la de involucrar a la ciudadanía en la evaluación y opinión en el diseño de las políticas de seguridad pública, y con ello lograr la legitimación del Estado y la detonación del desarrollo regional.

La participación de la ciudadanía en las tareas de seguridad pública, ya sea como coadyuvante o como ojo fiscalizador daría legitimidad a las acciones realizadas por el Estado, y generaría por ende la confianza entre los mismos ciudadanos, logrando así una cohesión social que permita la construcción del capital social hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población y a corto plazo el logro de un desarrollo regional.

Bibliografía

Aguayo, Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008 Editorial Aguilar. México, D.F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

García Damián, Martha (2002) Capital social e identidad comunitaria: una posibilidad de desarrollo en México en *Sociedad y Desarrollo en México*. Ediciones Castillo. Monterrey, N.L. México.

Gertz Manero, Alejandro. (2002) Una reforma integral para la seguridad pública, *Revista de Administración Pública*. No. 106. México, INAP.

Forni et al (2004) ¿Qué es el Capital Social y cómo analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza? Research report No. 35. Julian Samora Research Institute.

Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Lima Malvido, María de la Luz (2002) en PEÑALOZA, Pedro José y otros. Coordinadores. *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Martínez Garnelo, Jesús (2005). Sistema Nacional de Seguridad Pública. Editorial Porrúa, segunda edición. México, D.F.

Pipitone, Ugo. (1994) Los laberintos del desarrollo. México. Triana.

Plan nacional de desarrollo 2007-2012. Poder Ejecutivo.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998). *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. 2da. Edición, México, UNAM.