

Rosana Ruiz Sánchez
Dolores del Carmen Chinas Salazar
Coordinadores

Seguridad ciudadana: alcances y desafíos



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Red Universitaria de Jalisco

 UDGVIRTUAL®

Seguridad ciudadana: alcances y desafíos

Rosana Ruiz Sánchez
Dolores del Carmen Chinas Salazar
(Coordinadoras)

Seguridad ciudadana: alcances y desafíos

México
2016



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

 UDGVIRTUAL®

Primera edición, 2016



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

D.R. © 2015, Universidad de Guadalajara
Sistema de Universidad Virtual
Av. de la Paz 2453, Col. Arcos Sur
CP 44140 Guadalajara, Jalisco
Tel. 3134-2222 / 3134-2200 / Ext. 18801
www.udgvirtual.udg.mx

 UBGVIRTUAL®

es marca registrada del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

ISBN 978-607-742-440-6

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación, su tratamiento informático, la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso expreso del titular del copyright.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

PRÓLOGO _____	9
INTRODUCCIÓN _____	13
CAPÍTULO 1. LOS DIVERSOS SIGNIFICADOS Y VARIADAS INTERPRETACIONES DEL TÉRMINO SEGURIDAD CIUDADANA _____	17
María Amelia Solórzano Peña, Rosana Ruiz Sánchez, Dolores del Carmen Chinas Salazar y Martha Berenice Vázquez Chora	
Introducción.....	18
El concepto de seguridad ciudadana desde las posturas de diversos autores y organismos internacionales.....	24
El concepto de seguridad ciudadana desde la legislación y las políticas públicas vigentes en México	29
El enfoque de seguridad ciudadana y el diseño de políticas públicas.....	42
El caso de Jalisco.....	47
¿Y las conclusiones?	49
Referencias bibliográficas	53
CAPÍTULO 2. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LOS ENFOQUES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS _____	59
Dolores del Carmen Chinas Salazar, María Amelia Solórzano Peña, Alma Angélica Retano Pelayo, Raymundo René Hurtado Buendía, Natividad Ahumada Rodríguez	
Introducción.....	59
Los derechos humanos y la seguridad ciudadana desde los enfoques de políticas pública	64
La postura de los organismos internacionales sobre las perspectivas de los derechos humanos y la seguridad ciudadana.....	69
La visión de seguridad ciudadana sustentada en el enfoque de derechos humanos.....	77
El debate en América Latina	81

Los derechos humanos en México. La reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	92
Conclusiones y reflexiones	104
Referencias bibliográficas	108

**CAPÍTULO 3. MODELOS DE SEGURIDAD CIUDADANA
EN AMÉRICA LATINA** _____ 115

Laura Arvizu Pérez, Gerardo Octavio Solís Gómez,
Diego Arturo Herrera Gutiérrez, Sandra Patricia Nava Gómez

Introducción.....	115
Marco conceptual de seguridad ciudadana en América Latina	116
Contextualización de seguridad ciudadana	118
El caso de Chile	119
Mientras tanto en Uruguay.....	126
Una mirada al modelo de seguridad ciudadana de Venezuela.....	133
¿Y qué pasa en Colombia? políticas basadas en seguridad ciudadana.....	144
Conclusiones generales	151
Referencias bibliográficas	155

**CAPÍTULO 4. LINEAMIENTOS PARA ELABORAR UN PROYECTO
DE INTERVENCIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA** _____ 161

Paola Gleason Espíndola, Lourdes María Guadalupe Rodríguez Quiñones,
Eva Luz Orozo Flores, Yadira Ríos Colín, Alejandro Góngora Montejano

Introducción.....	161
Definición de un proyecto de intervención.....	162
Proyecto de intervención en seguridad ciudadana.....	168
Propuesta metodológica para un proyecto de seguridad ciudadana	180
Conclusiones	197
Referencias bibliográficas	198

ACERCA DE LOS AUTORES _____ 201

Prólogo

Entre los males que lastiman a nuestra sociedad, sin duda destaca la violencia en todos los niveles, desde la cotidianidad en la familia, la escuela y la calle, hasta los graves conflictos mundiales por los fundamentalismos religiosos, las luchas por el poder, el terrorismo y las guerras por los recursos naturales, especialmente los energéticos.

Esta situación nos muestra, además, una de las grandes carencias de los procesos educativos en la sociedad, tanto la educación informal de nuestra vida diaria como los sistemas institucionalizados desde la educación básica hasta la superior en las escuelas y universidades. No podemos decir que los países que se muestran orgullosos de tener las mejores universidades en los primeros lugares de los rankings mundiales por sus avances científicos y tecnológicos, lo que evidencia la calidad de sus procesos para generar conocimientos y compartirlos, puedan presumir de lograr aprendizajes para mejorar la convivencia pacífica entre las personas y las naciones.

Recordando lo que Delors llama los cuatro pilares de la educación en su obra *La educación encierra un tesoro*, todo indica que le hemos dedicado más tiempo, recursos, talento y esfuerzo al aprender a saber y hacer que al aprender a ser y convivir. Esto es algo que debe preocupar y ocupar a quienes deciden las políticas educativas nacionales. La educación para la paz y la convivencia se merece y es urgente que se le dedique mucha más atención

que la que hasta ahora se le ha dado. Máxime en estos tiempos que parecen agudizarse los niveles de tensión y enfrentamientos.

En este contexto y por las razones expuestas, surge la motivación del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara por promover programas educativos tendentes al aprendizaje para la convivencia; entre ellos, la licenciatura en Seguridad Ciudadana.

No hay día en que el tema de la seguridad no esté presente en todos los ámbitos, sea por los medios masivos, los discursos e informes de los políticos y en nuestras pláticas cotidianas, pero poco se ha avanzado en la educación para la seguridad. Por ello, UDGVirtual se esfuerza en colaborar en este rubro y un ejemplo es esta obra, en la cual profesores y asesores de la citada licenciatura nos ofrecen sus estudios.

Los contenidos están organizados en cuatro temas. Se inicia con la descripción de la postura de la Universidad de Guadalajara y el posicionamiento de la licenciatura sobre seguridad ciudadana y se especifica su enfoque y trascendencia; luego, se presenta su evolución conceptual, así como su relación y las diferencias con otros conceptos y prácticas, como son la seguridad pública y seguridad nacional, peculiaridades muy importantes para entender la relevancia e impacto social de cada estrategia.

Para contar con un buen marco de referencia, otro estudio efectúa un análisis comparado de diversos modelos de seguridad en algunos países de América Latina. Esto contribuye a una mejor contextualización en el análisis de los modelos propios. También con una visión internacional se trata la relación entre seguridad ciudadana y los derechos humanos; para ello, se definen posturas de varias instancias de América Latina y el debate en México, así como la persona y los derechos humanos desde las políticas públicas, sin perder de vista el enfoque desde la seguridad ciudadana.

Dada la complejidad que implica el estudio de la seguridad ciudadana, se culmina con la propuesta de algunos lineamientos para elaborar un proyecto de intervención.

Por el cuidado que se puso en esta publicación y la importancia del tema en la situación actual de nuestra sociedad, de seguro su lectura será de gran valor para los interesados en la seguridad ciudadana y lo que ésta significa para nuestra convivencia.

Mtro. Manuel Moreno Castañeda
Guadalajara, Jalisco
Otoño, 2015

Introducción

El libro que el lector tiene en sus manos corresponde a un trabajo de académicos que imparten docencia en la licenciatura en Seguridad Ciudadana en el Sistema de Universidad Virtual (SUV) de la Universidad de Guadalajara. Su finalidad es plantear una aproximación a la seguridad ciudadana desde su conceptualización doctrinaria, lo que han señalado los organismos internacionales, la normativa federal y la del estado de Jalisco, los respectivos planes de desarrollo nacional y estatal, las políticas públicas existentes, la diferencia entre seguridad ciudadana y seguridad pública, nacional y humana, la seguridad ciudadana y los derechos humanos, los enfoques y experiencias de algunos países de América Latina y los lineamientos para elaborar un proyecto de intervención en seguridad ciudadana, puntos que más adelante se abordarán en forma concreta.

En el trabajo académico de la licenciatura en Seguridad Ciudadana surge la inquietud de este acercamiento en virtud de que es un tema en construcción; los docentes realizan un intercambio permanente de ideas, opiniones, perspectivas y búsqueda del mejor enfoque que permita a los mexicanos la solución de diversos problemas de inseguridad que aquejan a nuestro país. Por tanto, resulta necesario contextualizar cómo nace esta licenciatura, cómo se concibió y su vinculación con la problemática social.

El 5 de enero de 2008 se publicó en diversos medios que la Universidad Autónoma del Estado de México había trabajado en el diseño del plan de estudios para la licenciatura en Seguridad Pública, en virtud de que, desde el debate político nacional, se había señalado la necesidad de establecer alianzas con universidades a fin de que la formación profesional respondiera a los grandes retos de seguridad. En el mismo sentido, el Consejo Nacional de Seguridad Pública destacó la necesidad de nuevos profesionales que atendieran los retos de la seguridad.

En 2007, en la región toscana en Italia, en una reunión para la consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana, como parte del Programa URB-AL Unión Europea, se hizo hincapié en que tanto en Europa como en América Latina se habían estado difundiendo dentro de los gobiernos locales y en todos los niveles nuevas figuras profesionales encargadas específicamente de las políticas de seguridad, a las que llamaron “coordinadores”. Sin embargo, en nuestro país no existía un programa docente que atendiera las necesidades de formación profesional para seguridad ciudadana.

El 30 de octubre de 2009, en sesión extraordinaria, el máximo órgano de gobierno de la Universidad de Guadalajara, el H. Consejo General Universitario, mediante dictamen número I/2009/2030, aprobó la creación de la licenciatura en Seguridad Ciudadana para operar en la modalidad a distancia y en línea en el SUV.

El SUV, para poder proponer la nueva licenciatura en Seguridad Ciudadana, trabajó de octubre de 2008 a octubre de 2009 en el diseño curricular de lo que sería el programa educativo. Contó con la participación de un grupo de destacados abogados, psicólogos, psiquiatras, sociólogos, politólogos y otros expertos en seguridad ciudadana con la intención de formar profesionales competentes en

... intervenir en problemáticas y necesidades que la sociedad plantea en la materia, vinculadas con la prevención del delito, la procuración y administración de justicia, la protección civil, el combate a la delincuencia común y al crimen organizado, así como la reinserción social de sentenciados y menores infractores, promoviendo la sistematización e investigación en el área de seguridad pública y abrir espacios académicos a través de los cuales se fortalezca la vinculación entre la universidad y su entorno.

Estos puntos quedaron como los objetivos generales del programa educativo. Asimismo, se elaboró un documento para fundamentar la necesidad de que la Universidad de Guadalajara, de conformidad con sus facultades y atribuciones en la formación de nuevos profesionales, contribuya con los tres órdenes de gobierno a investigar, intervenir y proponer políticas públicas en materia de seguridad como un bien común y no sólo como un valor jurídico, normativo o político, sino también social. El programa educativo tiene como fin que sus egresados den respuesta a problemáticas con políticas de prevención, en materia policial, de justicia municipal, penal (procuración, administración y reinserción social) y victimológica.

En la revisión y actualización permanente de los planes de estudio de la licenciatura, el trabajo de academias y la experiencia derivada de impartir las respectivas materias que integran el plan (28 cursos de formación básica común, particular obligatoria y de proyectos de intervención; 10 materias especializantes selectivas: prevención, policial, penal y actores y procesos; y 13 cursos optativos abiertos), el cuerpo docente ha venido discutiendo que la seguridad ciudadana no sólo es prevención del delito, procuración y administración de justicia, protección civil, combate a la delincuencia común y al crimen organizado, así como la reinserción social de sentenciados y menores infractores, sino que la respuesta a problemáticas de inseguridad que se debate en nuestros días va más allá de políticas de prevención, en materia policial, de justicia municipal, penal (en procuración, administración y reinserción social) y victimológica; existe una visión y conceptualización más amplia de lo que es seguridad ciudadana y las diferentes posturas respecto a las políticas de seguridad ciudadana.

Los capítulos que conforman esta obra son:

- Significados e interpretaciones del término seguridad ciudadana. Aborda el concepto de seguridad ciudadana desde las posturas de diversos autores y organismos internacionales, y de la legislación y las políticas públicas vigentes en México; la seguridad ciudadana y su justificación en el diseño de las políticas públicas y el análisis a partir de distintos enfoques.

- La seguridad ciudadana y los derechos humanos. Examina la posición de los organismos internacionales sobre la seguridad ciudadana y el enfoque de derechos humanos; la seguridad humana, la seguridad ciudadana y los derechos humanos; el debate al respecto en América Latina; la seguridad ciudadana y los derechos humanos en México; la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los derechos humanos, un enfoque en el diseño de las políticas públicas en México y el Programa Nacional de Derechos Humanos.
- Modelos de seguridad ciudadana en América Latina. Estudia los conceptos de seguridad ciudadana en América Latina, la contextualización y las políticas basadas en la seguridad ciudadana de Chile, Uruguay, Venezuela y Colombia.
- Lineamientos para elaborar un proyecto de investigación en seguridad ciudadana. Define lo que es un proyecto de intervención y su importancia, así como los elementos fundamentales que se deben considerar en un proyecto de intervención en seguridad ciudadana y sus etapas. Aborda el enfoque metodológico de la investigación acción participativa, que tiene aspectos comunes con la perspectiva de la seguridad ciudadana, y conjunta los elementos de la propuesta de fases para la elaboración de un proyecto de intervención que nació de la experiencia de los docentes que asesoran proyectos en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Este acercamiento queda abierto a un análisis profundo para determinar qué es la seguridad ciudadana, elaborar los marcos teóricos, e identificar los paradigmas y las teorías que sostienen su fundamento y sus justificaciones, así como los marcos conceptuales que la originan. Lo anterior, con el propósito de aportar conocimiento y soluciones a los problemas de inseguridad de nuestro país.

Capítulo 1

Los diversos significados y variadas interpretaciones del término seguridad ciudadana

María Amelia Solórzano Peña
Rosana Ruiz Sánchez
Dolores del Carmen Chinas Salazar
Martha Berenice Vázquez Chora

El término *seguridad ciudadana* es el objeto de estudio de este capítulo, debido a la limitada reflexión sobre el tema y del tratamiento que se le ha dado como un asunto vinculado al ámbito policial. El objetivo es develar que existen imprecisiones conceptuales dados sus diversos significados y variadas interpretaciones entre la comunidad científica y académica, así como entre los organismos internacionales. El problema se planteó a partir de afirmaciones como la de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que asegura que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’” (2009).

Ante la diversidad de conceptos y posturas, para develar la confusión conceptual se optó por hacer la búsqueda de las definiciones aportadas por la norma y las políticas públicas vigentes, y no de lo expuesto en la doctrina, en las experiencias de otros países o en documentos elaborados por organismos internacionales. Constituyó un ejercicio basado en el paradigma positivista como modo de acercarse al estudio del derecho conforme a los presupuestos expresados por Bobbio para partir del derecho tal como es, y no del derecho que debe ser. Para este fin, realizamos una delimitación espacial y temporal de su utilización en México en el ámbito federal de 2014 a 2018.

El propósito de la metodología aplicada fue contribuir al debate académico en torno a la confusión que genera la utilización del término, su significado y variadas interpretaciones, con el objeto de eliminar la mimetización de lo que hasta ahora se ha entendido como seguridad ciudadana y la necesidad de establecer nuevos lineamientos metodológicos que permitan la generación de conocimiento para la reconstrucción integral del concepto aplicable a México desde el análisis, la planificación y el consenso.

INTRODUCCIÓN

Analizar y explicar los escenarios actuales y los fenómenos en materia de seguridad ha propiciado la confrontación entre lo establecido por la norma, la teoría, el discurso político y lo realizado en la práctica cotidiana. Lo anterior ha impulsado que las comunidades académicas discutan la pertinencia de “cuestionar” los paradigmas que dieron respuesta a las necesidades teóricas de los siglos XIX y XX, así como su proceso evolutivo; esta discusión es indispensable para otorgar coherencia y certidumbre a las cambiantes sociedades del siglo XXI.

El predominio del paradigma liberal en Europa y en América Latina, a finales de siglo XVIII y principios del XIX, vinculó la noción de seguridad a las ideas de individuo, propiedad, democracia, división de poderes, principio de legalidad, reconocimiento y positivización de los derechos civiles y políticos.

La visión neoliberal obliga al Estado y al sistema judicial a abandonar la pretensión de realizar promesas sociales, declaran Rodríguez y Uprimny (2003), ya que deben centrarse en la protección de los derechos individuales y del mercado. El objetivo es brindar certeza a los derechos de propiedad y seguridad a los contratos, a fin de disminuir los costos de transacción y evitar las pugnas redistributivas.

Conforme a lo anterior, Cerruti (2013) señala que las crisis económicas del siglo XX provocaron la transformación de las sociedades posindustriales hacia un enfoque punitivo de la inseguridad social a través de una activación y despliegue del aparato penal del Estado para controlar a los sectores

sociales. De esta forma, la “inseguridad” pasa a ser un “constructo social” basado en una concepción represiva de contención de la crisis social, producto de la implementación de los imperativos económicos neoliberales. La inseguridad se convirtió en tema político y se introdujo como eje prioritario en la agenda de gobierno con una campaña mediático-política en la cual se usaron términos novedosos, como “combate a la delincuencia”, “mano dura” y “tolerancia cero”.

No obstante, en los postulados posneoliberales se introdujeron posturas ideales y contradictorias a la lógica de una economía de mercado, muchas veces con el apoyo de organismos internacionales, es decir, los vocablos equidad, justicia social, libertad e igualdad de oportunidades, solidaridad, responsabilidad social, seguridad humana y seguridad ciudadana se incorporaron al discurso político institucional, a las políticas públicas e, incluso, a la legislación, en la mayoría de los casos acriticamente y fueron aceptados sin importar si correspondían a paradigmas contradictorios al neoliberalismo.

Posteriormente, la crisis de las políticas económicas neoliberales impactó el crecimiento sostenido desde ese modelo económico, lo que puso de manifiesto la necesidad de evolucionar la economía mundial de los años noventa. En ese contexto de crisis económica, social y política, el neoliberalismo entró también en crisis ideológica, con el correspondiente cuestionamiento de los valores mercantiles. Se precisaban nuevas instituciones ante el fracaso del Fondo Monetario Internacional y el alarmante aumento de la pobreza.

Stolowicz (2005) manifiesta que, en un lapso de veinte años, la derecha ha puesto en práctica dos operaciones ideológicas aparentemente contradictorias, pero con éxito parecido: en un principio, impuso el consenso neoliberal y, después, uno posliberal, que es presentado como “crítica” y “alternativa” del primero. Un “antineoliberalismo” con el que pretende desligarse del descrédito que padece para incidir en la discusión de las alternativas y acotar el horizonte de lo posible y, por lo tanto, deseable. Su objetivo es mantener y hasta profundizar los mismos objetivos capitalistas en nombre del “cambio”. Entre sus más visibles logros, está el convencer que dicha alternativa no es antítesis, sino una tercera vía. Las “alternativas

al neoliberalismo” fueron impulsadas por académicos y políticos vinculados a las llamadas “terceras vías”: nekeynesianismo, poscapitalismo y socialdemocracia. Ramírez (2003) explica que pretenden compatibilizar al mismo tiempo el rol intervencionista del Estado con la dinámica individualista de los mercados y la democratización de la sociedad.

Desde esta perspectiva, Silva (1998, p. 45) plantea que la seguridad se le vincula al derecho penal, lo que funciona como medio de control social y encuentra su justificación “teórica” en la protección de los individuos y de la sociedad de los llamados “delincuentes” y en su afán de “disciplinar” a la sociedad civil con el “sistema de seguridad ciudadana”, lo que comúnmente se suele confundir con el término “seguridad pública”.

Los académicos y defensores de esta corriente persiguen justificar teóricamente “proteger” a la sociedad y a los individuos de esta clase de delincuentes. Para ellos el centro de atención será —es—, en consecuencia, la sociedad y el Estado no el ser humano individual (delincuente, trasgresor, desviado). Ésta es, a nuestro entender, una variante del positivismo en versión neoliberal y sus seguidores se van a agrupar en nuestra opinión en la que denomino nueva Escuela de Defensa Social. Esta corriente de pensamiento es —a nuestro juicio— la predilecta para los sistemas de gobierno donde el caos, el desorden, la ingobernabilidad, se alega, van en detrimento de un Estado fuerte que propugne el crecimiento de la economía en la era de la globalidad (Silva, 2002, p. 277).

En América Latina, el concepto de seguridad ciudadana suele vincularse al diseño de políticas públicas desde dos versiones explícitas:

La represiva —dominante en la actualidad—, que pone énfasis en las causas de la pena (lo teleológico), y la preventiva, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito (la etiología), que hoy tiene gran acogida discursiva-legitimadora, al extremo que, en muchos casos, la primera es recubierta por la segunda para lograr legitimidad social (guerra preventiva, policía preventiva). La primera se aplica con el discurso legitimador de la segunda (guerra preventiva, policía preventiva) (Carrión, Pontón y Armijos, 2009, p. 14).

En nuestro trabajo, el término seguridad ciudadana se constituye en objeto de estudio a causa de la limitada reflexión sobre el tema y el tratamiento

que se le ha dado como un asunto relacionado con el ámbito policial. De acuerdo con Riveros (2008), en América Latina, el proceso de adopción de las llamadas políticas públicas de seguridad ha sido más intuitivo que analítico, reactivo que planificado, segmentado que integral, disperso que focalizado, fragmentado que consensuado. Así, existen imprecisiones conceptuales dados sus diversos significados y variadas interpretaciones entre la comunidad científica y académica, así como entre los organismos internacionales.

Las preguntas centrales que responderemos en este capítulo son dos:

- ¿Qué se entiende por seguridad ciudadana? Nuestra respuesta busca establecer si existe un concepto formalmente reconocido y aceptado.
- ¿Qué es la seguridad ciudadana? Nuestra respuesta se orienta a determinar el uso que se le da al término (modelo de gestión, política pública, enfoque, teoría, entre otros).

El problema se planteó a partir de afirmaciones como la formulada por la CIDH (2009), que asegura que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’”. Lo anterior derivó en la búsqueda del estado del arte, en el cual identificamos una gran cantidad de conceptos sobre lo que se entiende por seguridad y los tipos de seguridad, es decir, para los efectos de nuestro estudio, lo que se entiende por seguridad ciudadana y, en consecuencia, por los distintos tipos de seguridad.

Solórzano y Contreras (2015) aseveran que existe más de un discurso sobre lo que se entiende por seguridad ciudadana, voz a la que se atribuyen elementos provenientes de distintos paradigmas que son irreconciliables para concebir, analizar y explicar un mismo objeto en relación con el individuo, la sociedad y el Estado, lo que denota desconocimiento e incoherencia teórica y epistémica, además de la confusión que genera su utilización.

Ante la diversidad de conceptos y posturas, para develar la confusión conceptual optamos por hacer una búsqueda de las definiciones aportadas por

la norma y las políticas públicas vigentes y no de lo expuesto en la doctrina, en las experiencias de otros países o en documentos elaborados por organismos internacionales. Éste fue un ejercicio basado en el paradigma positivista para acercarse al estudio del derecho conforme a los presupuestos expresados por Bobbio (Munné, 2005, p. 104) con el fin de partir del derecho tal como es y no del que debe ser, lo que favorece la generación de esquemas de decisión para la ciencia jurídica.

Con este fin, realizamos una delimitación espacial de su utilización en México en el ámbito federal y temporal durante el periodo 2014-2018. Para visualizar la confusión entre los conceptos y que los términos se usan indistintamente, formulamos cuatro hipótesis (tabla 1) mediante el diseño de silogismos disyuntivos (*modus ponendo tollens*), de modo que la inferencia válida para la lógica proposicional, al afirmar, niega:

A es B o C
Ahora bien, es B
Luego, no es C

No profundizamos en el análisis de los conceptos de seguridad interior, seguridad nacional y seguridad pública en la construcción del objeto de estudio; su abordaje se limitó a la comprobación de la hipótesis. Además, respecto al término de seguridad humana, no planteamos hipótesis porque, en la búsqueda del estado del arte, no identificamos el uso del término en la legislación mexicana o en las políticas públicas vigentes; no obstante, hacemos referencia al “enfoque de seguridad humana” en relación con el “enfoque de seguridad ciudadana”.

Hay que señalar que los profesores del programa notaron una confusión terminológica y uso indistinto entre los conceptos. No fue tarea fácil, porque si bien todos los coautores desempeñan actividades profesionales, de docencia o investigación relativas a la seguridad, cada uno ha abordado el tema de la seguridad ciudadana desde supuestos ontológicos, epistemológicos, axiológicos y metodológicos distintos.

Tabla 1. Hipótesis del trabajo

Hipótesis 1 - Seguridad interior	PREMISAS	A	La salvaguarda de la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.	La salvaguarda de la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional son materia de la seguridad interior, luego NO son materia de la seguridad ciudadana.
		B	Seguridad interior	
		C	Seguridad ciudadana	
Hipótesis 2 - Seguridad nacional	PREMISAS	A	Las acciones para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.	Las acciones para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano son materia de la seguridad nacional, luego NO son materia de la seguridad ciudadana.
		B	Seguridad interior	
		C	Seguridad ciudadana	
Hipótesis 3 - Seguridad pública	PREMISAS	A	La prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.	La prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas son materia de la seguridad pública, luego NO son materia de la seguridad ciudadana.
		B	Seguridad pública	
		C	Seguridad ciudadana	
Hipótesis 4 - Seguridad ciudadana	PREMISAS	A	Garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad.	Garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad es materia de la seguridad ciudadana, luego NO es materia de la seguridad pública.
		B	Seguridad ciudadana	
		C	Seguridad pública	

Fue muy interesante comprobar que dentro del propio grupo surgió la problemática expuesta, pues también existía más de un discurso sobre lo que se entendía por seguridad ciudadana. Para hacer frente al desafío, fue necesario proceder al análisis, evaluación, contextualización y distinción propios del pensamiento crítico, con el objeto de modificar los contenidos, entenderlos correctamente, apropiarlos, internalizarlos y expresar puntos de vista documentados; esto implicó discriminar la calidad de la información, pensar de manera autónoma para elaborar juicios y tomar decisiones, y apoyar el debate de las posturas en juicios (Educarchile, 2015).

Por ese motivo, la metodología empleada pretendió realizar una fusión de la propuesta de Quintar (2003), respecto a establecer la diferencia entre lo que es reproducir la información y lo que es pensar críticamente dicha información para no sólo “dar cuenta de”, sino “darse cuenta como acción”, y la de Solórzano y Contreras (2013, 2015), que señalan que la “visibilización” permite el “develamiento” de las dinámicas que caracterizan los procesos estudiados, a fin de reconstruir, a partir de una postura crítica, la revisión de las motivaciones e intereses que están detrás de la actuación del Estado desde el proceso legislativo al administrativo en el diseño de las políticas públicas.

El propósito de la metodología aplicada no es determinar cuál es la acepción correcta para el término seguridad ciudadana de entre las identificadas en la conformación del estado del arte, sino contribuir al debate académico en torno a la confusión que genera la utilización del término, sus significados y variadas interpretaciones.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LAS POSTURAS DE DIVERSOS AUTORES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Al intentar posicionar la investigación conforme al desarrollo científico y académico, la búsqueda del estado del arte condujo al análisis de las posturas expuestas por diversos autores e investigadores con el ánimo de responder las preguntas de investigación e identificar si la percepción general sobre la seguridad ciudadana obedece a ideas “preconcebidas” y “generalmente aceptadas”

acerca de las características y atributos que se le concede desde el discurso y que, por lo regular, no son cuestionadas o puestas a discusión.

En México son muy pocos los investigadores y académicos que han hecho de la seguridad ciudadana su objeto de estudio. Por poner un ejemplo: si se utiliza como referente de la literatura científica a los institutos de investigaciones jurídicas, sociales y económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), no se identifica ni una sola obra cuyo tema central sea la seguridad ciudadana.

Para dimensionar con mayor claridad lo anterior, en la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, al 15 de septiembre de 2015, se tenían disponibles 3 874 libros, de los cuales ninguno lleva en su título el vocablo seguridad ciudadana. De igual modo, de 32 335 artículos en revistas, identificamos cinco que hacen referencia al tema que nos ocupa frente a 25 que profundizan en la seguridad pública y 24, en la seguridad nacional. Por otra parte, de las 47 288 colaboraciones en obras colectivas, 14 conciernen al objeto de estudio, mientras que 142, a la seguridad pública y 36, a la seguridad nacional.

Para responder a la pregunta qué se entiende por seguridad ciudadana, en la tabla 2 incluimos una serie de los conceptos que se eligieron como resultado de un muestreo aleatorio simple a fin de que el lector “visibilice” cómo se concibe, analiza y explica un mismo término con significados y atribuciones distintas.

Tabla 2. Conceptos seleccionados del muestreo aleatorio simple del término seguridad ciudadana

SEGURIDAD CIUDADANA	<p>"En esencia, podría decirse que la seguridad ciudadana es un 'bien', una 'aspiración', una "condición" a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o, al menos, contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario. El conjunto de ellas conforman un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado" (Tudela, 2004, p. 6).</p>
	<p>"La seguridad ciudadana obedece más bien a una percepción de inseguridad instalada en la ciudadanía desde los medios de comunicación, y legitimada por los expertos interesados en asegurar la sostenibilidad de sus servicio, en el emergente 'mercado de la seguridad'" (Rementería, 2005).</p>

SEGURIDAD CIUDADANA	<p>"La seguridad ciudadana, anclada en el concepto de Desarrollo Humano, (como ampliación de capacidades y oportunidades) puede concebirse de forma amplia como las condiciones que generan un contexto que minimiza los riesgos y potencia el tejido social para que las personas, en tanto ciudadanos sujetos de derechos, puedan desarrollarse de acuerdo a los proyectos de vida que han definido" (García y Zambrano, 2005, p. 69).</p>
	<p>"El derecho que posee todo ciudadano que vive en sociedad, de que el Estado, a través de sus gobernantes le garantice el resguardo a su vida y a sus bienes. De tal manera, que podría afirmarse que la seguridad ciudadana posee dos papeles claramente diferenciados: El papel activo, de parte del Estado que está obligado a establecer las acciones necesarias para procurarle a la ciudadanía su seguridad, y un papel pasivo: que recaería en el ciudadano, como el receptor de dicha garantía de seguridad, igualmente podría definirse como, la relación en donde el Estado posee la obligación y el ciudadano el derecho, de que se le garantice su integridad física y material" (Arroyo, 2013, p. 4).</p>
	<p>"La seguridad ciudadana puede ser comprendida como 'un monopolio natural', es decir un servicio que alcanza o logra su mayor eficiencia gracias al monopolio y no a la competencia entre quienes ofrecen el servicio" (Oviedo, 2002, p. 266).</p>
	<p>"La seguridad ciudadana se refiere a números aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se utiliza con el tema de la criminalidad" (Rico y Chinchilla, 2002, p. 11).</p>
	<p>"La seguridad ciudadana es de interés público y en ella deben participar todos los sectores de la sociedad, es algo más que el combate a la delincuencia o asuntos de policías o de poder judicial, o problemas de corrupción. Es cultura por respeto a las instituciones, al Derecho, a la denuncia, al orden, a la tolerancia, al respeto y amor al orden establecido, culto a la patria, a los valores y virtudes éticas" (Ramírez, 2009, p. 127).</p>
	<p>"La seguridad ciudadana es una respuesta a la doctrina de la seguridad nacional, de la seguridad pública, y sitúa en el centro del tema a las personas. Eso implica un cambio de mentalidad, de enfoque, que pasa primeramente por la prevención, pero no la famosa prevención del delito, sino la prevención social; es decir, identificar, atender todos aquellos factores personales, comunitarios y sociales que se asocian a problemas de violencia" (Carrasco, 2013, p. 118).</p>
	<p>"La seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y, por lo tanto, le defiende. Se refiere al reconocimiento que se hace del otro y sus derechos (el tema de la libertad) y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero como disuasión" (Carreón, 2004, pp. 214-215).</p>

"La seguridad ciudadana, en tanto, implica que los ciudadanos, de manera individual y colectiva, están en situación de vivir y convivir disponiendo de una protección necesaria tal que les permita superar los peligros propios de un entorno social riesgoso, aún cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad derivados de la acción de personas, grupos e instituciones o de elementos del medio natural que amenacen la vida, de responsabilidad tanto de la policía como de los ciudadanos mismos" (De la Puente y Torres, 2000, p. 22).

En el proceso de conformación del estado del arte, observamos diversos enfoques, perspectivas y posturas respecto al uso del término seguridad ciudadana:

- Es un bien.
- Es una aspiración.
- Una condición.
- Es un servicio.
- Es una percepción de inseguridad.
- Condiciones que generan un contexto que minimiza los riesgos y potencia el tejido social.
- Un derecho del ciudadano.
- Es un "monopolio natural".
- Aspectos inherentes a la vida social organizada que se utiliza con el tema de la criminalidad.
- Es de interés público.
- Una respuesta a la doctrina de la seguridad nacional, de la seguridad pública, y sitúa en el centro del tema a las personas.
- Orden público ciudadano.
- Es una respuesta una doctrina de la seguridad nacional y de la seguridad ciudadana.
- Es un conjunto de políticas públicas.
- Es un conjunto de derechos fundamentales.
- Es un enfoque.
- Es un fenómeno dinámico y global.
- Obedece a una percepción de inseguridad instalada en la ciudadanía.
- La oposición a una visión dominante de seguridad.
- Es un cambio de mentalidad.

- Es una garantía del Estado.
- Es un tipo de seguridad que se da en un ambiente libre de amenazas de violencia.

Sin embargo, tal parece que la tarea de establecer un concepto de seguridad ciudadana ha recaído en los organismos internacionales; por tanto, realizamos el mismo ejercicio en cuanto a la postura institucional respecto al significado y el uso de aquél (tabla 3); nuestro propósito fue hacer visible la forma en que se concibe, analiza y explica un mismo término, pero desde el ámbito internacional y atribuyéndole propiedades que lo distinguen de otras definiciones en referencia al individuo, la sociedad y el Estado.

Tabla 3. Definiciones institucionales del concepto de seguridad ciudadana

	ORGANISMO	CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	"La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma 'súbita y dolorosa' la vida de las víctimas" (PNUD, 2009, p. 31).
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	"...la seguridad ciudadana aparece estrictamente sólo como una de las dimensiones de la seguridad humana, pues se la concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados [...] De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano" (CIDH, 2009).
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	"La seguridad ciudadana es un bien público que comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de gozar una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas, a la cultura de la

	ORGANISMO	CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	legalidad y a la confianza de los ciudadanos. La seguridad ciudadana va más allá de la lucha contra los delitos ya que también abarca un abanico más amplio de conceptos como son el cumplimiento de normas de convivencia; la resolución de conflictos, eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros" (BID, 2009, p. 12).

De nueva cuenta, dentro del proceso de creación del estado del arte, identificamos diversos enfoques, perspectivas y posturas sobre el uso del término seguridad ciudadana desde el punto de vista institucional:

- Es una modalidad específica de la seguridad humana.
- Es una dimensión de la seguridad humana.
- Es la forma principal de seguridad humana.
- Es política pública.
- Es un bien público.
- Una preocupación.
- Una forma de superar la visión de seguridad subordinada a las respuestas policiales y penales.

Como indicamos, al aplicar la metodología elegida, se hizo evidente que existía más de un discurso tanto en el orden académico y científico como institucional, la confusión que genera la utilización del término, sus múltiples significados y variadas interpretaciones, puesto que se encuentran presentes diversas estructuras de pensamiento y, en muchas ocasiones, los autores y las organizaciones no expresan con claridad sus afirmaciones o no legitiman sus posturas; por tanto, no es factible realizar una adecuada defensa de éstas.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES EN MÉXICO

Habermas distingue entre poder comunicativo o social (la expresión), poder político (la manifestación institucional) y poder administrativo (el derecho).

El proceso de legislación es el proceso de conversión del poder comunicativo en el poder administrativo. Para lograr esta transformación, se aprovechan, por un lado, los procedimientos democráticos (formales) y, por otro, los procesos informales en el espacio público-político (Cárdenas, 2003).

En cuanto al proceso legislativo, desde el positivismo se infiere la aceptación “dogmática” de las normas creadas por el legislador; la experiencia como fuente de verificación de las proposiciones científicas no tiene cabida en la ciencia dogmática. Es una ciencia racional; no empírica (Alchourrón y Bulygin, 1987). El uso de argumentos dogmáticos puede ser visto no sólo como no contradictorio con los principios de la teoría del discurso, sino, además, como un tipo de argumentación exigido por ésta en el contexto especial del discurso jurídico. Alexi refiere (1989) que, si son posibles argumentos dogmáticos, deben ser usados.

Podestá (2001) explica que la política pública se entiende como un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil. Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas son un instrumento fundamental.

Por su parte, González (2006) señala que la administración pública como proceso tiene un carácter estructural, el cual está contenido en las políticas públicas implementadas a través de programas, objetivos y metas a cumplir y, por otro lado, en la capacidad de gestión de políticas públicas eficientes, sin descuidar la dinámica de la sociedad y del sistema político; así se manifiesta la influencia de la política sobre la gestión, y viceversa.

Como aclaramos en la introducción, planteamos el problema a partir de afirmaciones como la realizada por la CIDH (2009), que asegura que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’”. Por lo tanto, procedimos a identificar el tratamiento que, desde la postura de este organismo, debe dárseles a las

normas y a las políticas públicas para, posteriormente, contrastarla con la norma y las políticas públicas mexicanas.

Tabla 4. Tratamiento de normas y políticas públicas de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	
Políticas públicas	"Una política sobre seguridad ciudadana, que se construya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública."
Normas	"El área normativa de la política pública de seguridad ciudadana se refiere a la adecuación del marco jurídico, tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito y la violencia, como para el desarrollo del procedimiento penal o la gestión penitenciaria." En esta dirección, la legislación interna debe articular equilibradamente las potestades de las instituciones estatales (sistema judicial, policial y penitenciario) con las garantías de los derechos humanos. Las normas que tienen que ver con la política de seguridad ciudadana establecen, en la generalidad de los casos, limitaciones o restricciones al ejercicio de algunos derechos humanos. Por lo tanto, en cualquier circunstancia, el respeto al principio de legalidad señala que estas normas deben tener jerarquía de ley en el sentido material como en el formal.

Para determinar si existe un concepto y el uso que se le da al término seguridad ciudadana desde la norma y las políticas públicas mexicanas, hicimos un ejercicio para identificar el derecho tal como es en el texto jurídico mexicano y no como debería ser de acuerdo con lo indicado por los organismos internacionales, en relación con los vocablos seguridad interior, seguridad nacional y seguridad pública.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta los argumentos de Magaloni (2005), quien declara que en el lenguaje dogmático-normativo subyace la ficción de que las normas prefiguran realidades; por tanto, todo problema puede ser atendido con cambios en la ley; en oposición al paradigma básico de política pública, que sostiene que el primer paso es “diagnosticar el problema”, se subestima la fuerza del diagnóstico y se sustituye por la fuerza de las palabras de la ley. Por su parte, Sánchez (1998) expone que en el saber jurídico positivista ningún concepto permite dar cuenta de la conexión de la norma con el entorno social, no formal jurídico.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra previsto el término seguridad ciudadana, ni tampoco en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en cuyo eje “México en Paz” adopta las voces: gobernabilidad democrática, seguridad pública, justicia penal, seguridad nacional, defensa exterior, seguridad interior y derechos humanos, pero no seguridad ciudadana; no obstante, en distintos apartados de dicho documento (diagnóstico, objetivos, metas, estrategias y acciones) encontramos similitudes y concordancias con la postura del Banco Interamericano de Desarrollo respecto a las áreas de acción de seguridad ciudadana (prevención social, prevención situacional, policía preventiva, sistema de justicia penal y sistema penitenciario y rehabilitación).

La importancia del Plan Nacional de Desarrollo radica en su calidad de documento rector del desarrollo de nuestro país, ya que contiene los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Planeación. Establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Además, su propósito es la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos contenidos en la propia Constitución y en la ley; esto, de conformidad con el artículo 3º de la Ley de Planeación. Por tanto, el diseño de “políticas públicas de seguridad ciudadana” o de “políticas públicas desde un enfoque de seguridad ciudadana” necesariamente deben materializarse en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas que de éste se desprenden.

A continuación, a través del silogismo antes expuesto, pretendemos probar el problema planteado: existe confusión conceptual y en el uso del término seguridad ciudadana debido a las imprecisiones conceptuales, diversos

significados y variadas interpretaciones entre la comunidad científica y académica, así como entre los organismos internacionales, con vocablos seguridad interior, seguridad nacional y seguridad pública.

Seguridad interior

El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 define la seguridad interior como

... la condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Se trata de una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Luego, la hipótesis se formula de la manera en que exponemos en la tabla 5.

Tabla 5. Hipótesis 1

Hipótesis 1 - Seguridad interior	PREMISAS	A	La salvaguarda de la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.	La salvaguarda de la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional son materia de la seguridad interior, luego NO son materia de la seguridad ciudadana.
		B	Seguridad interior	
		C	Seguridad ciudadana	

El actual Gobierno de la República le otorga a la seguridad interior una perspectiva multidimensional que debe identificar el conjunto de vulnerabilidades que han permitido el aumento de la violencia y la delincuencia en nuestro país; por lo tanto, para restablecer las condiciones que permiten garantizar la seguridad interior, propone cuatro instrumentos de política pública vinculados entre sí (ver tabla 6).

Tabla 6. Instrumentos de política pública

INSTRUMENTO	ORIENTACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA
Programa Nacional de Procuración de Justicia	Define la política de procuración de justicia que será observada por esta administración, y señala los mecanismos que serán puestos en marcha para alcanzar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.
Programa para la Prevención Social de la Violencia	Busca transformar las condiciones sociales que han permitido el aumento de la violencia y la delincuencia en regiones específicas de nuestro país por medio de una atención focalizada.
Programa Nacional de Seguridad Pública	Tiene el propósito de combatir los delitos de más alto impacto para la población, como el homicidio, el robo con violencia, el secuestro y al extorsión.
Programa para la Seguridad Nacional	Privilegia un enfoque de seguridad multidimensional en el que la seguridad interior forma parte de una política de Estado acorde con las exigencias de México en el siglo XXI.

De igual forma, no hay una sola referencia directa en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 que vincule seguridad interior a seguridad ciudadana.

Confirmamos la hipótesis en los términos que fue formulada desde la lectura de la norma y las políticas públicas; por ello, las acciones tendentes a salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional a través del mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional son materia de la seguridad nacional y no de la seguridad ciudadana.

Seguridad nacional

En el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional se entiende por seguridad nacional

... las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

De acuerdo con el artículo anterior, la hipótesis se formula de la siguiente manera (ver tabla 7):

Tabla 7. Hipótesis 2

Hipótesis 2 - Seguridad nacional	PREMISAS	A	Las acciones para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.	Las acciones para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano son materia de la seguridad nacional, luego NO son materia de la seguridad ciudadana.
		B	Seguridad interior	
		C	Seguridad ciudadana	

Además, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 establece los propósitos de la política de seguridad nacional del Estado mexicano, que pretende fortalecer, preservar, mantener y defender los intereses y objetivos nacionales para consolidar el proyecto de nación propuesto para la actual administración:

- a) La población, el territorio nacional, el orden constitucional, las instituciones de gobierno y la soberanía e independencia nacionales son elementos indispensables para la existencia del Estado mexicano, por lo que constituyen intereses nacionales permanentes o esenciales.
- b) La preservación de la democracia entendida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema

de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México constituye un objetivo nacional permanente del que derivan las aspiraciones y los objetivos nacionales de carácter estratégico.

- c) La política de Seguridad Nacional es una función de índole superior que dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer nuestro proyecto de nación.

No pasa inadvertida la postura de la CIDH (2009) sobre la distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le corresponden a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 son omisos en cuanto a la utilización del vocablo seguridad ciudadana.

Por lo tanto, confirmamos la hipótesis como fue formulada desde la lectura de la norma y las políticas públicas; por lo tanto, las acciones tendentes a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano son materia de la seguridad nacional y no de la seguridad ciudadana.

Seguridad pública

Conforme al artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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”.

Por lo tanto, siguiendo el ejercicio expuesto en los puntos anteriores, la hipótesis se formula de la siguiente manera (ver tabla 8):

Tabla 8. Hipótesis 3

Hipótesis 3 - Seguridad pública	PREMISAS	A	La prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.	La prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas son materia de la seguridad pública, luego NO son materia de la seguridad ciudadana.
		B	Seguridad pública	
		C	Seguridad ciudadana	

No hay que olvidar que, de acuerdo con el Programa Nacional de Seguridad Pública, la política pública en esta materia está sustentada en diez apartados:

- I. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social
- II. Justicia penal eficaz
- III. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía
- IV. Transformación del sistema penitenciario
- V. Promoción y articulación de la participación ciudadana
- VI. Cooperación internacional
- VI. Información que sirva al ciudadano
- VII. Coordinación entre autoridades
- IX. Regionalización
- X. Fortalecimiento de la inteligencia

De nuevo, nos remitimos a lo que señala la CIDH (2009): las responsabilidades exclusivas de la seguridad ciudadana deben ser las fuerzas policiales; a su parecer, es un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana. En cuanto al área normativa de la política pública de seguridad ciudadana impuesta por el organismo, se debe adecuar el marco jurídico tanto a las necesidades de prevención o represión del delito como al desarrollo del procedimiento penal o la gestión penitenciaria, que es un ámbito exclusivo de la seguridad pública y del derecho penal.

Esta postura es contraria a lo dispuesto en la norma mexicana y en el Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018), el cual, al igual que el Plan

Nacional de Desarrollo 2013-2018, es omiso en la utilización de la voz seguridad ciudadana.

Por otra parte, también existe contradicción con lo expresado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009): “La seguridad ciudadana va más allá de la lucha contra los delitos ya que también abarca un abanico más amplio de conceptos como son el cumplimiento de normas de convivencia; la resolución de conflictos, eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros” (p. 12), porque la prevención, investigación y persecución de los delitos son propios del sistema de seguridad pública y la reinserción social del sistema de justicia penal.

De esta forma, confirmamos la hipótesis como fue formulada desde la lectura de la norma y las políticas públicas, la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, que son materia de seguridad pública, pero no de la seguridad ciudadana.

Seguridad ciudadana

Gran parte de la confusión al utilizar el término seguridad ciudadana en México se debe al deseo de incorporar figuras jurídicas, vocablos de moda o enfoques usados en el discurso político de los organismos internacionales, sin reflexionar si es posible su introducción y adecuación a nuestra realidad política, económica, social, cultural, etcétera.

En 2011 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana, diseñados para coincidir y desarrollar lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en lo que concierne a la prevención del delito:

La prevención del delito se visualiza como el conjunto de acciones que buscan disuadir o desalentar la comisión de delitos mediante el incremento de penas y mayor capacidad operativa, y de respuesta de las policías. Sin embargo, es necesario articular una mayor sinergia entre la prevención y la política social, a efecto de incluir la transversalidad de las diversas políticas que implementa el Estado en materia de seguridad y desarrollo humano.

En los lineamientos se justifica que existe consenso internacional acerca del tipo de políticas y enfoque que deben adoptar los gobiernos para enfrentar los fenómenos de la delincuencia, la criminalidad organizada y la violencia, los cuales se resumen en el concepto de seguridad ciudadana:

La seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. El catálogo de derechos sujetos de protección de la seguridad ciudadana incluyen los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y de la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, y de participar en los asuntos de interés público.

Tudela (2004) comparte la postura expresada en los lineamientos en cuanto a la vinculación de los términos de “ciudadano y ciudadanía”; al respecto, explica que la seguridad ciudadana comparte los principios desde los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior y la seguridad pública, pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos.

Entonces, el gobierno federal ha buscado instrumentar acciones de política pública que vayan más allá de la prevención. Para ello, a través de la denominada “prevención social” busca promover una cultura de la prevención que incida sobre los contextos de riesgo (sociales, económicos, demográficos, urbanos y jurídicos), que propician o agravan la violencia y la actividad delictiva entre grupos específicos de la población. En este marco, “la prevención social debe contribuir a modificar la estructura de comportamientos de la sociedad, por medio de la promoción de un ejercicio proactivo de la ciudadanía en la generación de entornos seguros y libres de violencia” (Secretaría de Gobernación, 2011).

Sin embargo, los lineamientos se materializaron en una norma y acciones de política pública que no utilizan el vocablo seguridad ciudadana. La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en 2012, no lo menciona en ninguno de sus artículos.

Posteriormente, en 2013, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se crea con carácter de permanente la Comisión

Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, cuyo objeto es la coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal en el diseño y la ejecución de políticas públicas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

No fue sino hasta 2014, con una nueva administración y un nuevo plan nacional de desarrollo, que en la fracción I del artículo 22 del Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia establece que las políticas, programas y acciones en materia de prevención social y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones incidan en esta materia deberán basarse entre otros, en el enfoque de *seguridad ciudadana* como “la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad”.

A partir de aquí, formulamos la hipótesis 4 (ver tabla 9):

Tabla 9. Hipótesis 4

Hipótesis 4 - Seguridad ciudadana	PREMISAS	A	Garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad.	Garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad es materia de la seguridad ciudadana, luego NO es materia de la seguridad pública.
		B	Seguridad ciudadana	
		C	Seguridad pública	

A su vez, el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018) expone que la seguridad ciudadana se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica.

Si se parte de lo establecido en el reglamento y el programa antes mencionado, la seguridad ciudadana trata sobre las causas; no sobre las consecuencias de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, ni tampoco cómo prevenir dichos fenómenos. La seguridad de la persona se entiende no sólo desde la integridad del individuo; el espectro más amplio abarca el ejercicio de derechos.

Sin embargo, en el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa

Nacional de Prevención del Delito, publicado en 2014, cuyo objeto es establecer las disposiciones para el otorgamiento, ejercicio, vigilancia y seguimiento de los recursos federales define la seguridad ciudadana de la siguiente forma: “XVII. Seguridad Ciudadana: a la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el desarrollo de la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona y al derecho a tener una vida digna”.

Los subsidios materia de estos lineamientos tienen como objetivo “... apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana, misma que prioriza un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia”. Además, señala que el ejercicio de los recursos federales del apoyo y las políticas, proyectos y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia de los tres órdenes de gobierno deberá alinearse a la seguridad ciudadana, a la perspectiva de derechos humanos, a la perspectiva de género y al enfoque de cohesión comunitaria.

Como observamos, el concepto aportado en los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito es coincidente con los elementos del concepto expuesto en los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana, pero no con la definición que se expone como “enfoque” en la fracción I del artículo 22 del Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

En el capítulo I del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018) se indica que la literatura especializada en prevención reconoce la influencia de una combinación de causas estructurales y factores de riesgo de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) que, en su conjunto, pueden facilitar situaciones de violencia y delincuencia. Los factores sobre los que se planea trabajar de manera prioritaria son los siguientes:

- Embarazo temprano.
- Consumo y abuso de drogas legales e ilegales.
- Ambientes familiares deteriorados o problemáticos.
- Deserción escolar.
- Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.

- Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente.
- Entornos de ilegalidad.
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados.
- Marginación y exclusión social.

Deducimos, entonces, que en México los temas que deben tratarse en relación con la seguridad ciudadana son los antes descritos y que el programa reconoce como factores de riesgo.

A diferencia del tratamiento que daban los lineamientos a la seguridad ciudadana en los problemas de la violencia y la delincuencia mediante la profesionalización de los cuerpos de seguridad y los sistemas de justicia penal (procuración e impartición de justicia), en el programa de prevención social el policía es sólo un actor social más en la prevención de la violencia y la delincuencia; su actuación se orienta hacia la proximidad con la ciudadanía y a favorecer la comunicación y confianza mutua; esto, con la finalidad de generar y fortalecer relaciones respetuosas a través de la sensibilización y capacitación sobre protocolos de actuación (en materia de violencia familiar y no discriminación de jóvenes en pandillas).

Así, confirmamos la hipótesis como fue formulada desde la lectura de la norma y las políticas públicas; por lo tanto, las actividades tendentes a garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad, es materia de la seguridad ciudadana y no de la seguridad pública.

EL ENFOQUE DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un enfoque es una manera de ver las cosas o las ideas y, en consecuencia, tratar los problemas relativos a ellas. Para Bunge y Ardila (2002), se basa en un cuerpo de conocimiento preexistente, junto con una interpretación de problemas, un conjunto de objetivos y una colección de métodos, un arquetipo que marca una conducción.

De acuerdo con Salas-Zapata, Ríos-Osorio, Gómez-Arias y Álvarez-Del Castillo (2012), el análisis de políticas públicas puede considerarse como

una disciplina científica y como una ciencia social aplicada. Particularmente, se ha definido como un proceso multidisciplinar y multimetodológico de gestión del conocimiento dirigido a explicar tanto las interacciones de influencia entre actores, instituciones, intereses e ideas como la naturaleza y el resultado de las decisiones y acciones que emergen de tales interacciones (p. 77).

Enfoque de seguridad humana

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) indica que el uso o no del concepto de seguridad humana “no es tan relevante como la aplicación del enfoque de la seguridad humana y sus instrumentos metodológicos”.

El enfoque de seguridad humana coloca a las personas y a las comunidades, a través de la comprensión multisectorial de las inseguridades, en el centro del análisis para comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y los proyectos.

El enfoque de seguridad humana, a su vez, vincula tres enfoques (PNUD, 2001, p. 22) (ver tabla 10):

Tabla 10. Enfoques de seguridad humana

SEGURIDAD HUMANA	ENFOQUES	LIBERTAD	DERECHOS
	PAZ	Para vivir sin miedo	Ligados a la supervivencia
	DESARROLLO	Para vivir sin miseria	Ligados a los medios de vida
	DERECHOS HUMANOS	Para vivir con dignidad	Ligados a la igualdad, la equidad, etc.

La dependencia de seguridad humana de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2009) explica en qué se diferencia la seguridad humana de los enfoques de seguridad tradicional, desarrollo humano y derechos humanos:

Mientras que la seguridad del estado se centra en las amenazas directas contra el estado, principalmente en forma de ataques militares, la seguridad humana traslada el foco de atención al conjunto más amplio de amenazas a las que se enfrentan los individuos y las comunidades [...]. Al objetivo “crecer en igualdad” del desarrollo humano, la seguridad humana añade la importante dimensión del “empeoramiento con seguridad”.

La seguridad humana reconoce que, como resultado del empeoramiento de situaciones como conflictos, crisis económicas y financieras, sanidad deficiente y desastres naturales, las personas se enfrentan a inseguridades y privaciones repentinas. [...] la seguridad humana destaca la universalidad y la primacía de un conjunto de derechos y libertades que son fundamentales para la vida humana. La seguridad humana no hace distinciones entre diferentes tipos de derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), por lo que trata las violaciones de los derechos y las amenazas de una forma multidimensional e integral (p. 9).

En la búsqueda del estado del arte no ubicamos un concepto en la legislación mexicana o en las políticas públicas vigentes sobre la voz seguridad humana ni tampoco alguna referencia al enfoque de seguridad humana ni siquiera en relación con el término seguridad ciudadana.

Enfoque de seguridad ciudadana

La CIDH describe que una política pública de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: institucional, normativa y preventiva. De esta forma, se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública: la integralidad y la multilateralidad.

En el diseño de las políticas públicas, de acuerdo con los términos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se parte de la idea de que, para la consolidación de un Estado democrático en México, se debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos.

Siguiendo la misma línea, a fin de guardar coherencia con las metas nacionales y los objetivos de los programas sectoriales, el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia incorpora las perspectivas transversales de equidad de género, derechos humanos y cohesión social. Su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros mediante la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado y que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.

El Programa de Seguridad Nacional busca transversalidad a través de la alineación de enfoques y perspectivas de los proyectos, programas y acciones para la consecución de los objetivos específicos y la realización de las líneas de acción:

- El enfoque de seguridad ciudadana, que ubica los derechos y las libertades en el centro de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia.
- El enfoque de cohesión comunitaria, como proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades alcanzan su máximo potencial.
- La perspectiva de género, que busca identificar y revertir las relaciones de poder que generan desigualdad o inequidad entre hombres y mujeres.
- La perspectiva de derechos humanos, que busca el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El Programa Nacional de Seguridad Pública menciona el enfoque de género y de derechos humanos, pero excluye cualquier alusión al enfoque de seguridad ciudadana.

El programa de prevención social coincide con el Programa de Seguridad Nacional al ubicar los derechos y las libertades en el centro de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia y, además, aclara que el enfoque de seguridad ciudadana:

- Privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención.
- Entiende la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado y que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.

Resulta interesante que la CIDH (2009) oriente a la construcción de una política sobre seguridad ciudadana que incorpore los estándares de derechos humanos como guía y, a la vez, como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas supone que "... toda aquella acción del gobierno responda o atienda un problema

público bajo un sistema de derechos, el cual a su vez tiene sus fundamentos en los principios constitucionales y los instrumentos internacionales que se orientan a la consolidación de una sociedad de derechos” (Secretaría de Gobernación, 2014, pp. 38 y 39).

En México se tiene un concepto y un enfoque vinculado al vocablo de seguridad ciudadana, pero no existen políticas identificadas como tales, sino políticas públicas de prevención social. De conformidad con la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la “prevención social” es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia. El programa se centra en los procesos de transformación y fortalecimiento individual, familiar y comunitario que permiten la convivencia pacífica, la vigencia de los derechos humanos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad, y el aumento de la calidad de vida de las personas.

Enfoque de derechos humanos

La reforma del 10 de junio de 2011 modificó el artículo 1º de la Constitución mexicana hacia el reconocimiento de los derechos humanos, que se interpretarán de conformidad con lo dispuesto en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, es decir, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Como ya indicamos, el proceso de legislación es la conversión del poder comunicativo en administrativo; por lo tanto, la efectiva implementación supone pasar del contenido de la reforma a las políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce que a pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 pretende alinear la actuación de las autoridades al enfoque de derechos humanos, lo que

implica su efectivo reconocimiento y reducir las violaciones a éstos. Ello requiere acciones del Estado que garanticen su goce y ejercicio para todas las personas. No obstante, este programa en ningún momento refiere un concepto o enfoque de seguridad ciudadana.

EL CASO DE JALISCO

Debemos puntualizar que hicimos una demarcación espacial al ámbito federal y al periodo 2014-2018 con el propósito de comprobar las hipótesis, dado que todos los coautores desempeñan actividades profesionales, de docencia o investigación relativas a la seguridad en el estado de Jalisco; sin embargo, con fines únicamente exploratorios para futuros trabajos de investigación, procedimos a la revisión del estado del arte y la norma aplicable en la entidad federativa en lo general, sin profundizar en el análisis de algún municipio en particular.

Hay que recordar que, en 2011, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana, que indicaban las aristas de la política de seguridad ciudadana:

La política de seguridad ciudadana se ocupa de las diferentes aristas que presenta el problema de la violencia y la delincuencia, tanto por el lado de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de los sistemas de justicia penal –procuración e impartición de justicia–, como por la promoción de políticas de desarrollo humano que incentiven la creación de mejores barrios y condiciones de desarrollo para los habitantes. En ese catálogo de acciones la prevención social ocupa un lugar primordial.

En concordancia con lo expuesto en los lineamientos, la Universidad de Guadalajara apoyó la adopción del término no como un enfoque, sino como un “modelo de seguridad ciudadana” en la consulta para el diseño del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

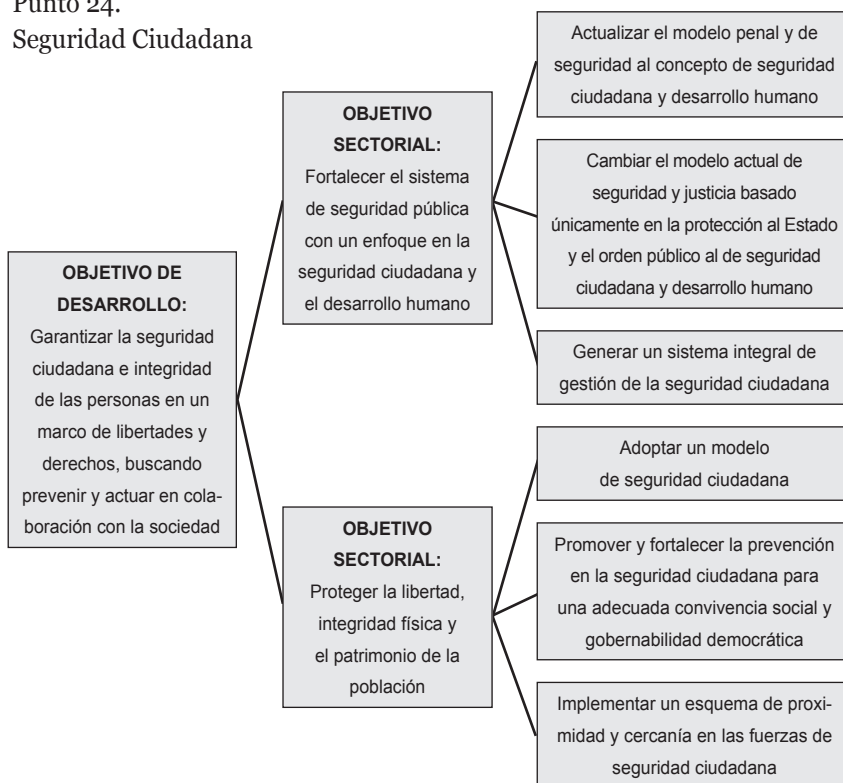
Finalmente, el PED 2013-2033 incluye el apartado 24. Seguridad Ciudadana, el cual no establece un concepto de lo que debe entenderse por “seguridad ciudadana” y el objeto de análisis del capítulo es la “seguridad pública”.

El objetivo de desarrollo OD24 determina la necesidad de “garantizar la seguridad ciudadana e integridad de las personas en un marco de libertades y derechos, buscando prevenir y actuar en colaboración con la sociedad”, mientras que el objetivo sectorial OD2401 pretende “fortalecer el sistema de seguridad pública con un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” (PED, 2013, p. 531).

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 -2033.

Punto 24.

Seguridad Ciudadana



En seguida, se desglosan los objetivos específicos; de manera explícita, los siguientes hablan de seguridad ciudadana:

- O1E5. Actualizar el modelo penal y de seguridad al concepto de seguridad ciudadana y desarrollo humano.
- O1E7. Cambiar el modelo actual de seguridad y justicia basado únicamente en la protección al Estado y el orden público al de seguridad ciudadana y desarrollo humano.
- O1E8. Generar un sistema integral de gestión de la seguridad ciudadana.
- O2E1. Adoptar un modelo de seguridad ciudadana.
- O2E3. Promover y fortalecer la prevención en la seguridad ciudadana para una adecuada convivencia social y gobernabilidad democrática.
- O2E15. Implementar un esquema de proximidad y cercanía en las fuerzas de seguridad ciudadana.

En el apartado 25. Justicia y Estado de derecho se hace referencia como área de oportunidad a la promoción de una política criminal integral que “se fundamente en la elaboración de leyes que promuevan la seguridad ciudadana en torno a la prevención social del delito y la procuración de justicia y reinserción social. En el área de competencia del poder judicial, el concepto se centra en la impartición de justicia”.

Al revisar la norma, advertimos que no se prevé la utilización del término seguridad ciudadana, y en el diseño de la política pública prevalece la confusión sobre lo que se entiende por seguridad ciudadana, al referirse a ésta indistintamente como un concepto, un modelo, un enfoque o un sistema de gestión.

También se hace evidente que la utilización del término seguridad ciudadana en el PED 2013-2033 tiene más elementos coincidentes con las posturas del PNUD, del BID y de la CIDH que con lo dispuesto en la fracción I del artículo 22 del Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y en el programa nacional correspondiente.

¿Y LAS CONCLUSIONES?

Coincidimos plenamente con Solórzano y Contreras (2015) en que el ejercicio crítico apenas ha empezado; queda mucho por discutir acerca de los temas relativos a la seguridad como concepto de origen, a la seguridad ciudadana,

el desarrollo humano y los derechos humanos. De igual modo, apoyamos la necesidad epistémica de reconocer y pensar críticamente –de resignificar– el desajuste entre teoría y realidad planteada por Zemelman (2005, citado por Ghiso, 2006): “... el ritmo de la realidad no es el ritmo de la construcción conceptual. Los conceptos se construyen a un ritmo más lento que los cambios que se dan en la realidad [...], por eso constantemente se está generando un desajuste” (p. 46).

Como parte de la metodología aplicada al pensar “críticamente” la información y considerando que la “visibilización” permite el “develamiento” de las dinámicas que caracterizan los procesos estudiados, en la revisión de las motivaciones e intereses que están detrás de la generación del término seguridad ciudadana, que es parte del discurso expresado desde las “alternativas al neoliberalismo”, pretendimos compatibilizar de manera simultánea el rol intervencionista del Estado con la dinámica individualista de los mercados y la democratización de la sociedad, incorporándolo desde el discurso político institucional a las políticas públicas, e incluso a la legislación. Por tanto, si un Estado desea ser reconocido como “democrático”, debe ejercer la seguridad interior y la seguridad pública, pero ahora se incorpora e involucra a las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos.

El proceso de inclusión del vocablo seguridad ciudadana no ha sido resultado del análisis, ni de la planificación, ni del consenso; en la mayoría de los casos, fue aceptado acríticamente, quizá porque en Latinoamérica se identifican dos posturas dominantes respecto de las políticas de seguridad ciudadana:

- La represiva, que pone el acento en las causas de la pena (lo teleológico).
- Preventiva, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito (la etiología).

Desde el discurso, la postura preventiva legitima la postura represiva con la generación de nuevas voces que fusionan sus características: “policía preventiva”. Esta es la postura adoptada por la CIDH (2009) cuando afirma que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos”.

En un primer intento de aproximación al diseño de políticas de seguridad ciudadana en México, se establecieron los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana, los cuales apoyaban la vinculación de la lucha contra el crimen y el desarrollo humano con la justificación de que una política de seguridad ciudadana atiende los problemas de la violencia y la delincuencia, tanto por el lado de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de los sistemas de justicia penal (procuración e impartición de justicia) como por la promoción de políticas de desarrollo humano que incentiven la creación de mejores barrios y condiciones para los habitantes.

Sin embargo, los lineamientos jamás se materializaron en una norma o política pública que utilizara el término seguridad ciudadana; incluso, los acuerdos dieron origen a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en 2012, la cual no menciona la seguridad ciudadana en ninguno de sus artículos. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (vigente) adopta las voces gobernabilidad democrática, seguridad pública, justicia penal, seguridad nacional, defensa exterior, seguridad interior y derechos humanos, pero no el vocablo seguridad ciudadana.

El Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el programa respectivo aportan un concepto y un enfoque vinculado a la seguridad ciudadana, pero no existen políticas identificadas como tales, sino políticas públicas de prevención social.

Como ya explicamos, el propósito de la metodología aplicada no era determinar la acepción correcta para el término seguridad ciudadana de entre los identificados en la conformación del estado del arte, ni exponer como resultado de este ejercicio de investigación un concepto propio presuntamente más acertado, sino contribuir al debate académico en torno a su utilización.

En razón de lo anterior, decidimos delimitar este documento a la comprobación de las hipótesis en los términos planteados, dadas las dificultades para consensuar un aporte epistemológico en relación con la seguridad ciudadana.

La comprobación de las hipótesis no sólo respondió a las preguntas centrales que dieron origen a este documento; fue evidente que se sigue dando prioridad a un “deber ser”, lo que, a su vez, generó más preguntas derivadas del desajuste en lo dispuesto en la norma, en las políticas públicas, en el discurso político y en los hechos.

- Si en una primera etapa, en México, se pretendió adoptar una postura respecto a las políticas de seguridad ciudadana desde su perspectiva preventiva, la cual se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito, ¿por qué se omite utilizar el término en la legislación y en las políticas públicas de prevención del delito?
- Si en una segunda etapa se decidió adoptar una postura respecto a las políticas de seguridad ciudadana desde su perspectiva preventiva, pero limitándolas a la actuación sobre las causas de la violencia y la delincuencia, y no de la prevención del delito, ¿cuál fue la fuente de producción discursiva y epistémica de esta postura y del concepto generado?
- Si en México se emplea un “enfoque” de seguridad ciudadana que privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención y entiende la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado y que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales, ¿cuál es la fuente de producción discursiva y epistémica de este enfoque?
- Si en México no existen políticas públicas de seguridad ciudadana, sino políticas públicas de prevención social con un enfoque de seguridad ciudadana orientadas a los procesos de transformación y fortalecimiento individual, familiar y comunitario, que permiten la convivencia pacífica, la vigencia de los derechos humanos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad y el aumento de la calidad de vida de las personas, ¿por qué se sigue entendiendo la seguridad ciudadana como un asunto relativo a la competencia de las fuerzas policiales y a la prevención del delito?
- Si México es un país que busca el desarrollo desde el neoliberalismo, ¿las políticas públicas de prevención social con enfoque de seguridad ciudadana actúan realmente sobre las causas o factores que generan la violencia y la delincuencia o sólo buscan evitar que se cometan delitos con el objeto de proteger los intereses de quienes ostentan el poder económico?

Para dar respuestas a las preguntas no basta el debate académico y científico en torno a su utilización; se debe profundizar en develar los marcos teóricos

desde los que se leen los problemas relativos a la seguridad e identificar los paradigmas y las teorías que sostienen sus fundamentos y justificaciones, así como los marcos conceptuales a los que dan origen. Una vez identificados será posible determinar las contradicciones en los términos y conceptos que dan soporte a partir del discurso a las novedosas alternativas propuestas desde otras latitudes o por recomendación de organismos internacionales para la solución de los problemas del país, sin tomar en cuenta las circunstancias económicas, políticas y sociales en un momento histórico.

Es probable que un ejercicio como el propuesto suponga eliminar la mimetización de lo que hasta ahora se ha entendido como seguridad ciudadana y la necesidad de implementar nuevos lineamientos metodológicos que permitan la generación de conocimiento para la reconstrucción integral del concepto aplicable a México desde el análisis, la planificación y el consenso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹

- Alchourrón, C. y Bulygin, E. (1987). *Introducción a la metodología en las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea.
- Alexi, R. (1989). *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (M. Atieza e I. Espejo, trad.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (obra original publicada en 1978).
- Arroyo, J. (2013). *Seguridad ciudadana: el gran reto pendiente de resolver en el proceso de integración centroamericana*. Ensayo presentado en el XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La cuestión de seguridad nacional como nuevo desafío a la gobernanza democrática”. Caracas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009). *Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de la seguridad y convivencia ciudadana*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35782864>

¹ Revisadas y actualizadas al 15 de septiembre de 2015.

- Bunge, M. y Ardila, R. (2002). *Filosofía de la psicología*. México: Siglo XXI Editores.
- Cárdenas, M. (2003). *Acerca del vínculo entre derecho, el Estado y la democracia*.
- Carrasco, P. (2013). La seguridad ciudadana. En J. Munguía, C. Cantero y R. Ruiz (eds.). *Simposio Retos de la Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco. Memorias*. Universidad de Guadalajara.
- Carreón, F. (2004). La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. En L. Dammert (ed.). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos* (pp. 214-215). Valparaíso, Chile.
- Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Cerruti, P. (2013, diciembre). Seguridad pública y neoconservadurismo en la Argentina neoliberal: la construcción social de la “inseguridad” durante los años noventa: “combate a la delincuencia”, “tolerancia cero” y “mano dura”. *Revista de Sociología e Política*, vol. 21, núm. 48, pp.143-160. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/so104-44782013000400009>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009. Recuperado de <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- De la Puente, P. y Torres, E. (2000, noviembre). Seguridad ciudadana y prevención del delito. Un análisis crítico de modelos y estrategias contra la criminalidad. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, núm. 1. Recuperado de <http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/reinsercion/Revista17/Articulo1.pdf>
- Educarchile (2015). *Habilidades del siglo XXI. Pensamiento crítico*. Recuperado de <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=219623>
- García, M. y Zambrano, A. (2005). Seguridad ciudadana: el aporte de las metodologías implicativas. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, vol. xiv, núm. 2, pp. 63-79.
- Ghiso, A. (2006). Prácticas generadoras del saber. Reflexiones freirianas en torno a las claves de la sistematización. *La Piragua, Revista Latinoamericana de Educación y Política*, núm. 23, pp. 39-49.

- Magaloni, A. (2005). *El impacto en el debate sobre reforma judicial de los estudios empíricos sobre el sistema de justicia: el caso del estudio del Banco Mundial sobre el juicio ejecutivo mercantil*. Documento de trabajo 10. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Munné, G. (2005, verano). Quién pudiera ser positivista. Los modelos de ciencia jurídica y el debate actual sobre el positivismo jurídico [versión electrónica]. *Revista Universitas*, núm. 2, pp. 101-118. Recuperado de http://www.revistauniversitas.org/no2/02-06_munne.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Recuperado de <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>
- Oviedo, E. (2002). Santiago, violencia y seguridad ciudadana. En F. Carrión (ed.). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: Rispergraf.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Podestá, J. (2001). Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. *Última Década*, vol. 9, núm. 15, pp. 163-175.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Recuperado de http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf
- (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Programa de Seguridad Nacional 2014-2018.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.
- Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.
- Quintar, E. (2004). Colonialidad del pensar y bloqueo histórico en América Latina. En I. Sánchez y R. Sosa (2004) (comp.). *América Latina: los desafíos del pensamiento crítico* (pp. 73). México: SXXI.
- Ramírez, E. (2009). *Los derechos humanos en la formación de la policía judicial*. México: Editorial Porrúa.

- Ramírez, M. (2003). Democracia y mercado en contribuciones para la economía. *Eumed.net*. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/colaboraciones/marg-demer.htm>
- Rementería, I. (2005). El estado de la seguridad ciudadana en Chile. *Polis*, núm. 11. Recuperado de <http://polis.revues.org/5759>
- Rico, J. y Chincilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, C. y Uprimny, R. (2003). ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en América Latina [versión electrónica]. En D. Restrepo (ed.). *La falacia neoliberal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.juecesyfiscales.org/>
- Salas-Zapata, W., Ríos-Osorio, L, Gómez-Arias, R. y Álvarez-Del Castillo, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Rev. Panam. Salud Pública*, vol. 32, núm. 1, pp. 77-81. Recuperado de <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v32n1/v32n1a12.pdf>
- Sánchez, L. (1998, abril). Límites del modelo de ciencia jurídica actual. *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 8, pp. 161-177.
- Secretaría de Gobernación. (2011) *Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*. México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011
- Secretaría de Gobernación (2014). *Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales: programando como perspectiva de derechos humanos en México*.
- Secretaría de Gobernación. (2014) *Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014
- Silva, S. (1998). El neoliberalismo y derecho penal en las sociedades democráticas. *Barco de Papel*, vol. II, número 2. Recuperado de <http://www.hostos.edu/rbp/vol2-num2-jun1998/Claves%20-%20El%20neoliberalismo%20y%20el%20Derecho%20Penal%20en%20las%20sociedades%20democraticas.pdf>

- (2002). *Control social, neoliberalismo y derecho penal*. Perú: Fondo Editorial de la UNMSM.
- Solórzano, M. y Contreras, R. (2013, julio-diciembre). La evaluación de la investigación jurídica en México. Observaciones al mecanismo de evaluación del Conacyt. *Precedente*, vol. 3, pp. 121-170. Recuperado de <http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/download/1727/2226>.
- (2015) Seguridad ciudadana. ¿Disminuir la criminalidad o la desigualdad, la marginación y la pobreza? *Revista Quaestio Iuris*, vol. 8, núm. 02, pp. 859-891. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2015.16923>. Revista Indexada con categoría A2 en el Qualis System/CAPES.
- Stolowicz, B. (2005, septiembre). La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político. *Ensayos Críticos*, núm. 1, pp. 3-20.
- Tudela, P. (2004). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad*. Chile: CIDEPOL.

Capítulo 2

Los derechos humanos y la seguridad ciudadana desde los enfoques de las políticas públicas

Dolores del Carmen Chinas Salazar
María Amelia Solórzano Peña
Alma Angélica Retano Pelayo
Raymundo René Hurtado Buendía
Natividad Ahumada Rodríguez

INTRODUCCIÓN

En México, las reformas constitucionales de 2011 fueron un parteaguas en el derecho mexicano que cambió radicalmente la forma de hacer justicia en el país, al llevar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a su Décima Época. El nuevo modelo de protección constitucional hizo de los derechos humanos el eje de ordenación de la actividad pública y constituyó una nueva antropología constitucional (Cossio, 2011), un modo distinto de entender las relaciones entre los ciudadanos y sus autoridades y, por lo mismo, de convivencia social.

A la par, durante ese mismo año, se publicaron los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana, en los que se afirmaba la existencia de un consenso internacional acerca del tipo de políticas y enfoque que debían adoptar los gobiernos para enfrentar los fenómenos de la delincuencia, la criminalidad organizada y la violencia, los cuales se resumen en el concepto de seguridad ciudadana:

La seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. El catálogo de derechos sujetos de protección de la seguridad ciudadana

incluyen los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y de la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, y de participar en los asuntos de interés público.

En ese sentido, los lineamientos determinaban que la política de seguridad supone la incorporación de los derechos humanos como guía y límite para la intervención del Estado, y en particular aquellos principios que garantizan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la no discriminación. Esta política debe considerar acciones sustentables en el tiempo, integrales, intersectoriales, participativas, universales e intergubernamentales.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se señaló que, para la consolidación de un Estado democrático en México, se debía tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. El problema se planteó a partir de afirmaciones como la formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2010):

Una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad.

En este capítulo nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿existen en México políticas públicas de derechos humanos pensadas desde un enfoque de seguridad ciudadana? o ¿políticas públicas de seguridad ciudadana elaboradas desde un enfoque de derechos humanos? o ninguna de las anteriores.

La vinculación de los derechos humanos y la seguridad ciudadana como enfoques de las políticas públicas se constituye, así, en nuestro objeto de estudio. Retomamos los elementos aportados por Bunge y Ardila (2002) respecto al concepto de enfoque, al que entendemos como un conjunto de conocimientos e interpretaciones de problemas, un conjunto de objetivos y una metodología, y un arquetipo que marca la línea conductora.

Para la conformación del estado del arte, delimitamos la utilización de los enfoques de derechos humanos y seguridad ciudadana en México, en el ámbito

federal, durante el periodo 2014-2018, con el propósito de analizar las políticas públicas vigentes.

Figura 1. Enfoques de derechos humanos y seguridad ciudadana en México, 2014-2018



Las imprecisiones conceptuales sobre los derechos humanos y la seguridad ciudadana se deben a sus diversos significados y variadas interpretaciones entre la comunidad científica y académica, así como entre los organismos internacionales. Tampoco hay uniformidad acerca de lo que se entiende por un enfoque de seguridad ciudadana o de derechos humanos.

En México, el abordaje y la discusión por parte de la comunidad académica acerca de la vinculación de estos temas son relativamente nuevos; si bien la reforma constitucional de 2011 reconoce los derechos humanos, en el programa nacional correspondiente se hace hincapié en el hecho de que faltan herramientas que permitan la transversalización del enfoque de derechos humanos en la gestión administrativa para lograr acciones concretas de garantía, ya que existe infraestructura institucional suficiente y un marco normativo adecuado; sin embargo, las violaciones a derechos humanos

persisten. Vale la pena mencionar que dicho programa no hace referencia al término seguridad ciudadana.

En 2012 se definió el concepto de seguridad ciudadana en la fracción I del artículo 22 del Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que vincula, entre otros, los enfoques de seguridad ciudadana y derechos humanos a las políticas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia de las dependencias y entidades de la administración pública federal cuyas funciones incidan en esta materia:

Artículo 22.- Las políticas, programas y acciones en materia de prevención social de la Violencia y la delincuencia mencionadas en el artículo anterior, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones incidan en la prevención social de la Violencia y la delincuencia, deberán ser acordes al Programa Nacional. Dichas autoridades deberán coordinarse a través de los instrumentos jurídicos correspondientes, a efecto de que cada una de ellas en el ámbito de su competencia genere las acciones necesarias para llevar a cabo los objetivos en materia de prevención social de la Violencia y la delincuencia.

Las políticas, programas y acciones en materia de prevención social de la Violencia y la delincuencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones incidan en esta materia deberán basarse en los siguientes enfoques:

- I. Seguridad ciudadana: obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la Violencia, la delincuencia y la inseguridad;
- II. Perspectiva de género: visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones, y
- III. Derechos Humanos: conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

En el diseño del programa nacional correspondiente se procura *transversalizar* el enfoque de seguridad ciudadana (que ubica los derechos y las libertades en el centro de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia), el enfoque de cohesión comunitaria (como proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades alcanzan su máximo potencial), la perspectiva de género (que pretende identificar y revertir las relaciones de poder que generan desigualdad o inequidad entre hombres y mujeres) y la perspectiva de derechos humanos (que busca el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad).

La planeación, ejecución y evaluación de estrategias, proyectos, programas y acciones para la consecución de los objetivos específicos y la realización de las líneas de acción deberán alinearse a tales perspectivas y enfoques.

Como ya indicamos, nuestro objeto de estudio es la vinculación de los derechos humanos y la seguridad ciudadana como enfoques de las políticas públicas:

Enfoque o perspectiva de derechos humanos: este enfoque supone que toda aquella acción del gobierno responda o atienda un problema público bajo un sistema de derechos, el cual a su vez tiene sus fundamentos en los principios constitucionales y los instrumentos internacionales que se orientan a la consolidación de una sociedad de derechos.

Enfoque de seguridad ciudadana: ... el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 sólo refiere en dos ocasiones la perspectiva de derechos humanos, sin señalar qué debe entenderse por éstos y es omiso en la utilización del término de seguridad ciudadana o referencia a dicho enfoque. Por su parte, el Programa de Seguridad Nacional y el de Seguridad Pública sólo mencionan una vez la visión de derechos humanos, pero no indican qué debe entenderse por éste; también son omisos respecto al enfoque de seguridad ciudadana.

Para responder a nuestras preguntas de investigación, decidimos realizar un ejercicio exploratorio a fin de identificar si las visiones sobre la seguridad ciudadana y los derechos humanos planteadas por instancias internacionales, y en particular de América Latina, coinciden con la utilización de los denominados enfoques o perspectivas de derechos humanos y de seguridad ciudadana en México.

Es pertinente aclarar que no abordamos ni describimos las convenciones y los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, aunque sí los incluimos en la revisión del estado del arte. Nuestro propósito es determinar la pertinencia de llevar a cabo en el futuro una investigación más completa, orientada a establecer nuevos lineamientos metodológicos que permitan la generación de conocimiento para crear un marco teórico y epistemológico aplicable a los derechos humanos y a la seguridad ciudadana en México y la inclusión de sus enfoques en el diseño de políticas públicas.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un enfoque es una manera de ver las cosas o las ideas y, en consecuencia, tratar los problemas relativos a ellas; se basa en “un cuerpo de conocimiento preexistente, junto con una interpretación de problemas, un conjunto de objetivos y una colección de métodos, un arquetipo que marca una conducción” (Bunge y Ardila, 2002, pp. 53-55).

Por otra parte, el análisis de políticas públicas puede considerarse una disciplina científica y una ciencia social aplicada. Particularmente, se ha definido como “un proceso multidisciplinar y multimetodológico de gestión del conocimiento dirigido a explicar tanto las interacciones de influencia entre actores, instituciones, intereses e ideas como la naturaleza y el resultado de las decisiones y acciones que emergen de tales interacciones” (Salas-Zapata, Ríos-Ororio, Gómez-Arias y Álvarez-Del Castillo, 2012, p. 77).

Los enfoques de políticas públicas han considerado el gobierno en relación con las necesidades de sus propios marcos teóricos (Jiménez, 2008); esto es, en lugar de una conexión de los fenómenos en términos de gobernabilidad,

existe la idea del gobierno como actor privilegiado de políticas, con su campo de actuación y su vinculación al problema de la decisión pública.

Para Bregaglio *et al.* (2014), el enfoque basado en derechos humanos plantea la unificación de criterios que permite promover un desarrollo humano orientado a la repotenciación de las capacidades desde una perspectiva de satisfacción de derechos. Resulta, por tanto, necesario considerar las relaciones entre derechos humanos, pobreza y desarrollo. Por su parte, Jiménez y William (2007) señalan que dicho enfoque concibe las generaciones de derechos como un proceso histórico de ampliación del contenido jurídico de la dignidad humana, y que, al momento de la concreción de tales derechos, se hace necesaria la imbricación e interdependencia de unos y otros para garantizar el bien jurídico protegido: la persona humana.

El enfoque basado en derechos humanos, de acuerdo con Acebal, Fernández y Romero (2011), aporta un marco conceptual y metodológico fundamentado en estándares internacionales de derechos humanos y dirigido, operativamente, a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

Las reformas constitucionales de 2011 constituyen un parteaguas en el derecho mexicano; su impacto en el diseño de políticas públicas, según los términos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), radica en que parten de la idea de que, para la consolidación de un Estado democrático en México, se debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos.

En concordancia con el PND, se generó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, el cual reconoce que los derechos humanos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos permiten que las personas diseñen y ejecuten un proyecto de vida digna. Señala que el respeto de los derechos humanos es crucial en una democracia y uno de los mayores retos está en acortar la distancia entre la aceptación discursiva y la implementación práctica de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

El PND reconoce que

[a] pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos

humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

A pesar de contar con infraestructura institucional suficiente y un marco normativo adecuado, las violaciones a derechos humanos persisten:

El problema que identifica el presente diagnóstico y que atenderá este Programa es la persistencia de violaciones de derechos humanos pese a la existencia de una infraestructura institucional, de un marco normativo y de políticas públicas en la materia. Así, es necesario instrumentar una política de Estado en Derechos Humanos.

Se argumenta que los derechos humanos no han podido garantizarse de manera plena debido a la falta de transversalización del enfoque de derechos humanos en la gestión administrativa y que el resultado de esa transversalización será la transformación de la infraestructura, la normativa y las políticas públicas, así como la reconceptualización del servicio público como el medio para hacer realidad los derechos de las personas.

Los programas nacionales relativos a la seguridad hacen constante referencia a los términos “enfoque” y “derechos humanos”, ya sea conjunta o separadamente. Hay que recordar que en ningún momento se menciona el término seguridad ciudadana (ver tabla 1).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido y definido catorce derechos humanos, y ha otorgado atributos a cada derecho con base en la lectura y la respectiva esquematización de la norma jurídica de este derecho, incluyendo la estipulada en la normativa internacional de derechos humanos, las observaciones generales de los comités de derechos humanos y otros mecanismos e instrumentos relativos. Los atributos proporcionan, por un lado, el vínculo entre la norma jurídica y, por el otro, los indicadores estructurales, de proceso y de resultado.

Respecto a la seguridad ciudadana, de acuerdo con la CIDH (Informe 2009), el diseño de una política pública en materia de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos debiera tener los siguientes elementos:

Tabla 1. Programas nacionales sobre seguridad y enfoque de derechos humanos

Seguridad interior	<p>El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 le otorga a la seguridad interior una perspectiva multidimensional que debe identificar el conjunto de vulnerabilidades que han permitido el aumento de la violencia y la delincuencia en nuestro país.</p> <p>Es ese carácter multidimensional el que lo relaciona directamente con el enfoque de seguridad nacional propuesto por el Ejecutivo, el cual, a su vez, lo vincula al enfoque de derechos humanos.</p>
Seguridad nacional	<p>El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 expone que el enfoque de seguridad nacional orientará la actuación de la actual administración a "... promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos".</p>
Seguridad pública	<p>La implementación de la estrategia de seguridad pública expuesta en el programa nacional correspondiente está orientada por dos criterios transversales y prioritarios: el respeto y la protección de los derechos humanos y la perspectiva de género. Esto significa que cada una de las líneas de acción previstas en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 "... deberá ejecutarse mediante un apego estricto a los derechos fundamentales y con perspectiva de género".</p>

- Debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y, a la vez, como límite infranqueable para las intervenciones del Estado.
- Los estándares establecen orientaciones generales y determinan mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado.
- Los Estados deben definir y llevar adelante las medidas necesarias para garantizar los derechos más vulnerables frente a contextos críticos de altos niveles de violencia y criminalidad.
- El diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos, además, por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, en especial los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación.

- La seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad.
- Una política pública es un instrumento de planificación que permite la racionalización de los recursos disponibles en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados.
- Las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo.
- Este concepto de política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales.
- Una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: institucional, normativa y preventiva. La Comisión reitera que una política pública de seguridad ciudadana debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia.

Sin embargo, en el caso de México, la postura del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 difiere de la antes expresada, ya que indica que tiene su fundamento en un “enfoque de seguridad ciudadana” que privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, y entiende la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado, pero que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. También señala que el enfoque de seguridad ciudadana ubica los derechos y libertades en el centro de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia, e incorpora las perspectivas transversales de equidad de género, derechos humanos y cohesión social.

El hecho de que los planteamientos respecto a los enfoques de derechos humanos y seguridad ciudadana formulados en el programa anterior expuesto no encuentren concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los programas nacionales de seguridad (Nacional y de Seguridad Pública), ni con el de derechos humanos, no facilitó la tarea de identificación de los marcos teóricos y los conceptuales empleados, a fin de dar respuesta a las preguntas formuladas; por lo tanto, procedimos a realizar un ejercicio exploratorio para identificar si las visiones sobre la seguridad ciudadana y derechos humanos de instancias internacionales, y en particular de América Latina, coinciden con la utilización de los denominados enfoques o perspectivas de derechos humanos y de seguridad ciudadana en México.

LA POSTURA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

La segunda guerra mundial y sus terribles consecuencias para la humanidad impulsan a los países a buscar instancias de diálogo, negociación y coordinación que lleven a proscribir amenazas como el fascismo y el uso de armas nucleares. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) busca reconocer como pares a todos los Estados nación, independientemente de su condición económica, para dirimir de forma pacífica las diferencias y desacuerdos. Por otro lado, la necesidad de establecer con claridad estándares comunes que obliguen a los países a tener una base mínima de derechos universales se plasma en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyos treinta artículos representan un compromiso moral que los Estados deben implementar de manera progresiva.

La forma de concebir y materializar los derechos humanos en consenso con los Estados nación adquiere diversas modalidades; se habla de derechos humanos de primera generación: las libertades fundamentales, los derechos civiles y políticos; de segunda generación: derechos colectivos, sociales, económicos y culturales; y los de tercera generación, llamados los derechos de los pueblos. En su conjunto, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a sus comités se les conoce como Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (Barrena, 2012).

Con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la década de los setenta inicia un debate en el tema de los derechos humanos en el sentido de considerar que los derechos sociales son exigibles y que los principios de progresividad, no regresión, universalidad, etcétera, son tan aplicables a estos derechos como a los de carácter individual civil o político; por tanto, los gobiernos de las naciones tienen la obligación de hacer que este conjunto de derechos colectivos llegue a aplicarse en las leyes internas de cada país de manera integral, y permitir el diseño de políticas públicas que hagan esos derechos posibles y exigibles en la vida práctica. Se entiende que debe ser un proceso gradual dadas las condiciones de precariedad de muchas naciones en vías de desarrollo, pero esa materialización de los derechos sociales debe ser progresiva y sin regresión.

Los derechos humanos son indivisibles, integrales e interdependientes, consideran Vázquez y Delaplace (2011); es decir, entre ellos no hay jerarquías, el cumplimiento de un derecho conlleva el cumplimiento de otros, y la violación de un derecho puede generar la violación de otros. Para su realización, se requiere una acción concertada y coordinada a través de los distintos espacios de interacción del gobierno. Para estos autores, cuando se da una perspectiva de derechos humanos en la política pública, ésta tiende a ser holística.

Durante los últimos cuarenta años, la ONU ha hecho diversos intentos para elaborar estándares internacionales de derechos humanos, no sólo para los Estados, sino también para responsabilizar a las empresas por su participación en violaciones de derechos humanos (Feeney, 2009). El proceso de globalización de estándares en materia de derechos humanos, para Abramovich (2006), ha tenido una indudable incidencia en la transformación de los sistemas de justicia en los países de la región, y ha motivado que las autoridades estatales presten más atención a los principios y las reglas que se instauran en el escenario interamericano, y que las decisiones adoptadas en un caso no se limitan a interpretar las normas de los tratados que rigen el sistema, sino que imponen también a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición.

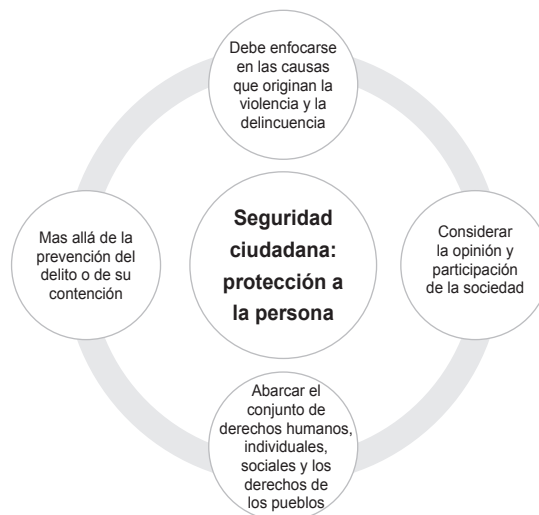
Sin embargo, la situación permanece estática; Huhle (1993), desde la década de los noventa, percibía una creciente internacionalización de estructuras de poder sin que el derecho internacional supiera adecuarse a estas tendencias.

Una década después, los pasos en materia de derechos humanos se han dado para un derecho supranacional, pero no son acompañados por una institucionalidad que les apoye.

En cuanto al concepto de “seguridad”, la caracterización ha cambiado de manera importante en las últimas décadas; actualmente, diversos organismos establecen posturas cuyos temas centrales se refieren a la inclusión en el discurso político e institucional de los términos de derechos humanos, seguridad humana y seguridad ciudadana.

Respecto a seguridad ciudadana, hay diversas concepciones, derivadas, principalmente, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CIDH y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La idea central es que la protección a la persona vaya más allá de la prevención del delito o de contener la violencia y la delincuencia, y se enfoque en las causas que la originan, que tenga en consideración la opinión y participación de la sociedad, y abarque el conjunto de derechos humanos, individuales, sociales y los derechos de los pueblos.

Figura 2. Seguridad ciudadana



Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad se habla de seguridad, no se limita a la lucha contra la delincuencia; se habla de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas (OEA, Comisión Interamericana, 2009).

Desde las Naciones Unidas, la seguridad ciudadana se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales; a la vez, las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de derecho, para garantizar su ejercicio y responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (PNUD 2006).

Hay dos textos clave desde instancias internacionales en la construcción del marco conceptual de seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos: el PNUD, que desde 1994 y en documentos posteriores esboza la idea de la seguridad humana, relacionada con el desarrollo, y la seguridad ciudadana como una de sus dimensiones, y el informe de la CIDH de 2009, que trata de conceptualizar la seguridad ciudadana y definir los derechos humanos que deben ser garantizados desde esa perspectiva.

Por otra parte, desde instancias académicas y en el debate en torno a la seguridad humana se han dado a conocer visiones críticas respecto de la manera en que se enfoca el cumplimiento de los derechos humanos en un mundo desigual, en donde existe pobreza, exclusión y falta de acceso a la satisfacción de las necesidades humanas elementales de un gran sector de la población mundial, y donde hay un modelo hegemónico global que condiciona el desarrollo y bienestar de los países del mundo.

La CIDH señala que el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos; afirma también que en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de tal forma que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes (CIDH, 2009). Propone, además, establecer un marco conceptual que identifique normas y principios de derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana.

Representa uno de los textos clave al intentar precisar esa visión de la seguridad y cuáles derechos humanos deben comprometerse para lograr su

aplicación. Del amplio informe se retoman tres aspectos: marco conceptual de la seguridad ciudadana, derechos involucrados y diseño de políticas públicas.

Tabla 2. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009

Marco conceptual de la seguridad ciudadana
La forma en que la CIDH ha abordado la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos es a través de casos, informes, audiencias, y en el texto se proponen formular recomendaciones en materia de prevención y control de criminalidad en el marco de seguridad ciudadana y derechos humanos.
Considera la seguridad ciudadana como una de las dimensiones de la seguridad humana y, por tanto, del desarrollo humano.
La seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública entendida como los lineamientos que establecen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo y no puede entenderse sin la referencia a los derechos humanos, pues su objetivo es que se concreten en el plano normativo y operativo, así como en las prácticas institucionales.
Las políticas de seguridad ciudadana deben ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia.
En los regímenes democráticos el concepto de seguridad ciudadana se usa en referencia a la seguridad primordial de las personas y los grupos sociales.
La perspectiva de derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia centrada en la protección de la persona, en vez de buscar la seguridad del Estado o de un orden político.
De forma específica, señala los derechos involucrados: el derecho a la vida, integridad física, libertad personal, garantías procesales, protección judicial, privacidad, protección de la honra y dignidad, libertad de expresión, libertad de reunión y asociación, y derecho de participar en asuntos de interés público. Aclara que se pueden incorporar garantías para el acceso a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo.
Identifica los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana.
Establece recomendaciones para la implementación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana sostenidas en consensos políticos y sociales, y sometidas a evaluación y rendición de cuentas, además de que incorporen los estándares de derechos humanos como guía y límite de las intervenciones del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en el informe 2009 de la CIDH.

La CIDH explica que aborda la concepción de seguridad ciudadana y los derechos humanos a partir de su experiencia en la resolución de casos, consultas y audiencias; precisa que la seguridad ciudadana debe entenderse como una dimensión de la seguridad humana y traducirse en políticas públicas que lleven a cabo la materialización de los derechos con la inclusión de la opinión de los ciudadanos.

En cuanto a la aplicación de estándares de derechos humanos en la seguridad ciudadana, se privilegia la protección de la persona en lugar del concepto de seguridad del Estado, y que las políticas de seguridad ciudadana deben ocuparse esencialmente de los problemas que originan la criminalidad y la violencia.

El informe de 2009 de la CIDH es un intento por conceptualizar la seguridad ciudadana, definir los derechos humanos que deben retomarse para su aplicación y establecer puntos centrales que han de considerarse para el diseño de una política pública de seguridad ciudadana sustentada en los estándares de derechos humanos; sin embargo, es una visión limitada aún, pues las recomendaciones se enfocan a prevención, capacitación del personal del sistema judicial, evaluación, prevención, administración de justicia y policía, y tocan apenas algunos aspectos relacionados con las causas que generan la violencia, la delincuencia e inseguridad. Se abordan como medidas de prevención social, comunitaria y situacional, cuyo objetivo es intervenir en los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden de modo negativo en los niveles de violencia y criminalidad, pero no hay un intento por acercar otros derechos humanos (los de segunda y tercera generación) como garantía de una visión integral de seguridad ciudadana, y termina por acercarse de nuevo al marco conceptual de seguridad pública.

Tabla 3. Derechos humanos involucrados en la seguridad ciudadana

Informe 2009 CIDH
Derecho a la vida. La idea central es que nadie puede ser privado de su vida arbitrariamente y en los países donde exista pena de muerte, sólo puede imponerse a los delitos más graves, mediante juicio y tribunal competente; no se aplicará a personas menores de dieciocho años ni por delitos políticos. Todo condenado a muerte tiene derecho a solicitar amnistía (artículo 4°, Convención Americana).

Derecho a la libertad e integridad personal. Está prohibida la esclavitud, la servidumbre, la obligatoriedad de realizar trabajos forzosos; nadie puede ser privado de la libertad, sino por las causas establecidas en la ley, y las personas pueden circular libremente y abandonar el país si así lo desean (artículos 6°, 7° y 22, Convención Americana).
Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial. Los Estados deben diseñar recursos efectivos para la protección de los derechos humanos; las autoridades deben realizar su debida aplicación; acceder a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales; idoneidad del mecanismo judicial; fijación de un plazo razonable de los procesos.
Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y dignidad. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, su reputación, y su vida privada y familiar (artículo 5°, Declaración Americana de Derechos y Deberes).
Derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (artículo 13, Convención Americana).
Libertad de reunión y asociación. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole (artículo 21, Declaración Americana de Derechos y Deberes).
Derechos políticos. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden. Derecho a participar en los asuntos de interés público.
Derecho al disfrute pacífico de los bienes. "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar" (artículo XXIII, Declaración Americana).

Fuente: elaboración propia con base en el informe 2009 de la CIDH.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2013-2014 (p. 5) define la seguridad ciudadana como la protección de un núcleo básico de derechos, como el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona; la vida digna, como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal.

En su informe de 1994, el PNUD presenta la idea de seguridad humana y reconoce que los fundadores de Naciones Unidas pensaban más en seguridad como componente territorial del Estado que en los seres humanos. Además, sugiere que ya es tiempo de transitar del concepto estrecho de la seguridad nacional al concepto globalizador de seguridad humana (PNUD, 2014).

Señala que las políticas de seguridad que tradicionalmente se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, al reposicionar a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal (OPNUD, 2005). Aunque el informe de Naciones Unidas de 1994 señala que es un concepto difícil de definir, propone dos aspectos principales: seguridad contra amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión, y protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana.

Para el PNUD, el desarrollo humano es el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos:

Estas opciones van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales. Los medios y condiciones para proteger el desarrollo humano constituyen aquello que se define como seguridad humana. La diferencia radica en que la seguridad humana se enfoca en la protección mientras que el desarrollo se enfoca en la creación de “progreso equitativo hacia la realización de las necesidades y la dignidad humana” (Guía, 2005, p. 4).

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas señala las dimensiones interrelacionadas de la seguridad humana:

Económica (ingreso, empleo), alimentaria (disponibilidad y calidad de la nutrición), sanitaria (acceso a servicios, agua potable), ambiental (calidad), política (democracia, derechos humanos), comunitaria (discriminación, tensiones étnicas) y personal (crimen, violencia). De entre las diversas dimensiones, tres de ellas (política, comunitaria y personal) son dimensiones de la seguridad ciudadana (VIII Informe FIO, 2011, p. 31).

Conforme a lo expuesto por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2003), entre otros muchos significados, la seguridad implica la creación de sistemas de políticas, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

LA VISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA SUSTENTADA EN EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

La aplicación del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos pasa grandes dificultades, pues existen intereses supranacionales que se imponen, además de las condiciones del contexto económico, político y social global de las regiones y los países. Si hablamos de que en nuestra época quedó atrás la llamada guerra fría, el armamentismo continúa en un mundo globalizado dominado por un solo modelo económico y de desarrollo hegemónico, donde se privilegia la ganancia y el interés privado por encima del común y el bienestar social. Un mundo en crisis energética, alimentaria, económica y social, donde la exclusión y la desigualdad son una constante en la mayoría de países; donde la migración, el crimen organizado y la falta de acceso de la población en la toma de decisiones públicas fundamentales son obstáculos para la adopción real de estándares internacionales en materia de derechos humanos, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Desde una perspectiva más allá de la visión institucional se discute incluso la forma en la que se conciben los derechos humanos desde la visión occidental:

Tanto la visión como el contenido de los derechos humanos parten de un enfoque occidental propio de la idiosincrasia individualista.

Cada vez más países del Sur exigen derechos comunitarios tradicionales, como leyes comunitarias de acceso a la tierra comunal y los recursos naturales, relaciones sociales y de solidaridad, y cuidado de la madre tierra.

Todas estas prácticas ancestrales colisionan con las occidentales privatizadoras y destructoras de los recursos naturales sustentadas en el derecho internacional existente –Organización Mundial de Comercio, con las patentes, derechos de autor y de propiedad intelectual; bioprospección frente a la medicina tradicional; extracción depredadora de petróleo, gas y minerales en aras de ganancias altas frente al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como plantas, animales, agua.

El resultado de este sistema legal individualista fue la conquista, el saqueo, la esclavitud y ahora el neoliberalismo con la sobreexplotación de los recursos naturales, la destrucción de los servicios ecosistémicos y la concentración de la riqueza en pocas manos, con lo cual el planeta entero está amenazado y el futuro de la humanidad ha sido puesto en entredicho (Oswald, 2015, p. 57).

Una de las propuestas para integrar un enfoque basado en derechos humanos formulada por Fuentes y Günter (Oswald, 2015) es reconstruir el concepto de seguridad y tomar pilares de la seguridad humana teniendo como referente al individuo, la comunidad, la humanidad y sus diversas interrelaciones a partir de cuatro ejes fundamentales:

- Ausencia de amenazas, donde se reducen los peligros de perder la vida por minas antipersonales, armas pequeñas, y crimen y deterioro de condiciones naturales que obligan a la población a migrar.
- Ausencia de necesidades, miedos y riesgos por pobreza, enfermedades, hambre, desempleo y accidentes.
- Ausencia de desastres naturales, al reducir la vulnerabilidad socioambiental para que eventos naturales no se conviertan en desastres sociales, y
- La seguridad para vivir con dignidad en un Estado de derecho con leyes equitativas que se aplican y que propician bienestar, fomentan la participación y la equidad de género, y privilegian la resolución pacífica de conflictos (pp. 55 y 56).

Así, se estaría atendiendo de manera integral la problemática de seguridad inherente a nuestro siglo, en el que la violencia y el crimen organizado son un obstáculo para el desarrollo de números países en distintas regiones del mundo, pero también la pobreza, la exclusión, la falta de oportunidades educativas, de acceso a servicios de salud y de vivir con dignidad en un Estado de derecho, donde las leyes se orienten con base en el enfoque de la protección de los derechos humanos de las personas.

España, por ejemplo, representa un caso paradigmático en la discusión sobre seguridad ciudadana; en junio de 2015 entró en vigor la llamada Ley de Seguridad Ciudadana, que provocó intensos debates desde la academia, las organizaciones civiles y la población en el sentido de que se vulneraban derechos humanos fundamentales. La llamada “ley mordaza”, en sentido coloquial, se aprobó solamente con los votos del Partido Popular y la intención de derogarla por los demás grupos políticos. Relatores de las Naciones Unidas señalan que vulnera la propia esencia del derecho de manifestación

pacífica, pues penaliza una amplia gama de actos y conductas esenciales para el ejercicio de este derecho fundamental, lo limita marcadamente (Kiai, 2015) y restringe de modo innecesario y desproporcionado libertades básicas como el ejercicio colectivo del derecho a la libertad de opinión y expresión (Kaye, 2015).

La oposición encabezada por el Partido Socialista Obrero Español presentó un recurso en el cual señala que la Ley de Seguridad Ciudadana vulnera el artículo 10 de la Constitución, que reconoce el derecho a la dignidad de la persona; el 15 sobre derecho a la integridad física y moral; el 18 sobre la intimidad de las personas; el 21 sobre derecho de manifestación; el 20 y el 21 sobre libertad de información; el 9.3 sobre “principio de legalidad” y “seguridad jurídica”; el 106 de control judicial de la actuación administrativa; y el 24.1 de tutela judicial efectiva (Garea, 2015).

Por su parte, Greenpace (2014) expresó su rechazo al anteproyecto de ley, al considerar que conlleva una gran inseguridad jurídica, aumenta la impunidad de las fuerzas policiales en el uso de la fuerza y vulnera convenios internacionales, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Declaración Internacional de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

El preámbulo de la ley establece (Ley Orgánica 4/2015):

La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica.

En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos.

La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29^a). Posteriormente, *la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinó-*

nimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana (las cursivas son nuestras) (p.1).

Esta legislación y el uso del término seguridad ciudadana con un enfoque restrictivo a derechos humanos fundamentales como la libre expresión de las ideas llevan a cuestionarnos respecto a la necesidad de conceptualizar la seguridad ciudadana, incluir las voces de todos los actores sociales en el proceso legislativo, y adoptar los estándares internacionales de los derechos humanos para las políticas públicas. Queda claro que para la legislación española la Ley de Seguridad Ciudadana es la Ley de Seguridad Pública, y la lógica de la legislación responde más a políticas reactivas contra la delincuencia, de la llamada tolerancia cero o mano dura que ir a las causas que generan la violencia.

A lo largo de esa revisión de instrumentos internacionales se establecen preceptos distintos entre sí para realizar un enfoque de derechos humanos a la seguridad ciudadana desde la Corte Interamericana:

- En los regímenes democráticos el concepto de seguridad ciudadana se usa en referencia a la seguridad primordial de las personas y los grupos sociales.
- La perspectiva de derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia a través de medidas centradas en la protección de la persona en vez de buscar la seguridad del Estado o de un orden político.
- De forma específica, señala los derechos involucrados: el derecho a la vida, integridad física, libertad personal, garantías procesales, protección judicial, privacidad, protección de la honra y dignidad, libertad de expresión, libertad de reunión y asociación, y derecho de participar en asuntos de interés público; asimismo, establece que se pueden incorporar garantías para el acceso a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo.

En el PNUD, la seguridad ciudadana se define como la protección de un núcleo básico de derechos, como el derecho a la vida y el respeto a la integridad

física y material de la persona: la vida digna, como una modalidad específica de la seguridad humana relacionada con la seguridad personal.

Para la OEA, la seguridad ciudadana trata de crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Las Naciones Unidas la conciben como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de derecho, para garantizar su ejercicio y responder con eficacia cuando éstos son vulnerados.

En esta revisión de posturas internacionales podemos observar que cada instancia señala un posicionamiento distinto con relación a seguridad ciudadana y derechos humanos; sin embargo, podemos identificar como elementos comunes la protección de la persona, el respeto a sus derechos fundamentales y la situación social que permite que éstos se cumplan.

También hay voces críticas que cuestionan incluso la visión occidentalizada de los derechos humanos y la falta de inclusión a saberes tradicionales y participación comunitaria; ven en los instrumentos internacionales construcciones ajenas a la idiosincrasia y cultura de las regiones del mundo y una imposición hacia una forma de vida que se ha gestado desde el modelo económico del neoliberalismo.

EL DEBATE EN AMÉRICA LATINA

La seguridad y su relación con los derechos humanos es una constante preocupación que demanda el análisis preciso de su evolución y desafíos para fortalecer la intervención nacional y cooperación regional a fin de enfrentar amenazas que ponen en riesgo el desarrollo humano y la adecuada convivencia de las personas.

En América Latina, la discusión sobre seguridad ciudadana tiene la connotación de la transición de los regímenes de dictadura que padecieron numerosos países de la región, con una política represiva en materia de derechos humanos y libertad de expresión, países militarizados con presos políticos, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, que, al retornar a

procesos políticos democráticos, buscan generar políticas de seguridad construidas desde los ciudadanos.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presenta un diagnóstico sobre seguridad ciudadana y violencia en América Latina en que se define de manera amplia la seguridad ciudadana como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. Presenta una visión generalizada en la sociedad de que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no representar una agresión violenta, respetar la integridad física de las personas, disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión (Arriagada y Godoy, 1999). Aquí podemos observar cómo el elemento “acceso a mercado” responde a esa idea del modelo económico neoliberal, en la cual poder adquirir bienes se vuelve una prioridad que el Estado debiera garantizar.

Una de las entidades más importantes que explica la visión de América Latina sobre seguridad ciudadana es la Organización de los Estados Americanos (OEA), instancia regional que apoya, recomienda y exige formulación de políticas públicas en este ámbito en el continente.

Existe consenso en el seno de la OEA sobre la necesidad de cooperación para la paz y seguridad ante nuevas amenazas complejas y multidimensionales, como aquellas que “... incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales...” (OEA, 2003, p.1).

Producto de esa necesidad de cooperación, en el hemisferio existen organismos como la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como instrumentos normativos regionales (Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de los Derechos Humanos) para la protección de los derechos humanos. Así, la seguridad ciudadana se concibe como una política pública que incorpora acciones en áreas estratégicas (institucionales, normativas y preventivas) con enfoque de derechos humanos y acorde con los principios que los rigen.

El diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos además por el encuadre que proporcionan los principios in-

ternacionales de derechos humanos, especialmente, los principios de participación, rendición de cuentas, y no-discriminación (Comisión Interamericana de Desarrollo, 2009, pp. 21-22).

El Estado debe proveer la seguridad ciudadana:

El Estado es el único actor que tiene el mandato de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público. Para cumplir con su responsabilidad, el Estado debe actuar con apego a la ley y al respeto de los derechos humanos (PNUD, 2013).

Los Estados deben incorporar estándares de derechos humanos en sus políticas públicas:

La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado (Comisión Interamericana de Desarrollo, 2009, p. 9).

Las políticas de seguridad ciudadana deben involucrar a diversos actores institucionales, que permitan una intervención integral:

... la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 21).

Las políticas de seguridad ciudadana requieren estructuras institucionales eficientes que respeten, protejan, aseguren y promuevan los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana:

La obligación de respetar se define por el deber de Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (Moloeznick y Organización de los Estados Americanos, 2013, p. 6).

El aumento de la inseguridad afecta o impide el desarrollo humano en América Latina y no podemos comprenderla únicamente con la presencia de la delincuencia organizada; los problemas de inseguridad son complejos y multifactoriales:

“Las grandes amenazas a la seguridad ciudadana” analiza las principales expresiones del delito y la violencia que afectan a los ciudadanos latinoamericanos: el delito callejero, la delincuencia organizada, la violencia ejercida por y en contra de los jóvenes, la violencia de género, la violencia ilegal por parte de actores estatales y la corrupción. No todo lo que ocurre en la región se explica por el crimen organizado transnacional: éste opera en un contexto complejo de delito y violencia locales, que ocurren tanto en ámbitos privados como en el ámbito público. Es el entrecruce entre estas amenazas lo que permite explicar el deterioro de la seguridad en la región y el surgimiento de espirales de violencia en algunas ciudades y subregiones de América Latina (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. IX).

Aunado a lo anterior, los bajos índices de confianza de la población en las autoridades, por la falta o ineficiente respuesta, la corrupción, impunidad, desvinculación de estándares internacionales en derechos humanos, por ejemplo, el uso de la fuerza de forma ilegal y arbitraria, así como los grupos paralelos de las organizaciones criminales, representan un desafío para la seguridad ciudadana.

Sin embargo, no existe una política o estrategia homogénea en América Latina; ésta debe adecuarse para atender situaciones concretas, lo que demanda de cada país que forma parte de la OEA el diseño, implementación y

evaluación de sus políticas en seguridad ciudadana, con participación de múltiples actores gubernamentales y sociales, que proporcionen respuestas estatales eficaces y eficientes.

Entre los principales desafíos en América Latina, podemos identificar la observancia de los derechos humanos por las autoridades, lo que implica su conocimiento: “Los tratados y otros instrumentos normativos internacionales son poco conocidos por las autoridades administrativas, judiciales y legislativas en México. En consecuencia, su aplicación es precaria...” (Orozco, 2012, p. 323).

Si partimos de que los Estados deben proteger los derechos humanos, debemos contar con instituciones democráticas, que diseñen, implementen y evalúen sus políticas públicas integrales y sustentables en seguridad ciudadana con enfoque “glocal” (global-local); la aplicación eficaz de su normativa nacional, pero observando los derechos humanos y fortaleciendo la cooperación bilateral, regional o multilateral de las amenazas transnacionales.

En ese contexto, América Latina requiere ser garante de los derechos humanos a través de políticas de seguridad ciudadana eficientes y eficaces que faciliten el desarrollo humano regional; “... el desarrollo humano como el apego a los derechos humanos deben ser entendidos como un medio y como un fin de las políticas de seguridad ciudadana” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 111).

Informe de PNUD 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina

El PNUD dedicó su informe regional de desarrollo humano para América Latina al desafío de garantizar la seguridad ciudadana. Este programa define la seguridad ciudadana como una modalidad específica de la seguridad humana relacionada con la seguridad personal, que consiste en “la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, la integridad física y material de la persona y su derecho a tener una vida digna” (p. 5). Esta concepción está centrada en el bienestar de las personas y considera que la falta de empleo, la pobreza, la inequidad o la carencia de libertades son obstáculos directos para la convivencia y la seguridad ciudadana. Afirma que la seguridad

ciudadana no debe entenderse como una simple reducción de los índices de delito y violencia; debe ser una política integral que incluya mejorar las condiciones de vida de la población, acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, justicia accesible, ágil y eficaz, educación basada en valores de convivencia pacífica.

En síntesis, el informe de PNUD sugiere que:

- En América Latina, las y los ciudadanos han tenido que cambiar su cotidianidad para evitar ser víctimas del delito, lo que ha restringido de distinta manera sus libertades.
- La inseguridad genera impactos colectivos: transforma y cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, deteriora el espacio público y acentúa la desigualdad y la exclusión urbana.
- La victimización y el temor al delito erosionan la confianza de las personas y estimulan, en algunos casos, el respaldo a medidas represivas que vulneran sus derechos democráticos.
- La inseguridad ciudadana tiene consecuencias significativas para la sociedad latinoamericana, con costos altos en términos del PIB, del gasto público e incluso en la esperanza de vida.

El PNUD es tajante al afirmar: “Las políticas de mano dura adoptadas en la región han fracasado en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito, y también han tenido un impacto negativo y profundo en la opinión pública, convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos, que están en la base del desarrollo humano” (p. 182).

México visto desde el informe de PNUD

Respecto a la estrategia implementada en México por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, éste decidió aplicar una política de combate frontal al crimen y la delincuencia organizada conocida como la “guerra contra el narcotráfico”; las consecuencias en vidas humanas de este enfrentamiento con los grupos criminales fueron dramáticas: desde las instancias oficiales se reconocían en 2012 (PGR) 47 515 muertes relacionadas con el narcotráfico, pero organizaciones

de la sociedad civil señalan que fueron más de setenta mil asesinados y veintiséis mil desaparecidos (Human Rights Watch, 2013). El informe comenta respecto a México:

- Es un caso que permite ilustrar las consecuencias negativas de las políticas de mano dura.
- Las medidas puestas en marcha de manera más sistemática a partir de 2007 incluyeron operativos de seguridad de carácter militar, la incautación de drogas y de armas ilícitas, además del encarcelamiento de los líderes de las principales organizaciones criminales.
- La política de seguridad incluyó también medidas para fortalecer a las instituciones de seguridad y justicia, así como el diseño de programas de prevención; no obstante, estas medidas contaron con un apoyo financiero mucho menor.
- La llamada “guerra contra el crimen organizado” en México no logró disminuir los niveles de violencia y delito en el país.
- Hubo un aumento significativo en la visibilidad y la brutalidad de la violencia asociada al enfrentamiento entre estas estructuras criminales, lo que incrementó la percepción de inseguridad en México.
- Tanto los secuestros como las extorsiones se convirtieron en una parte central del escenario de inseguridad en el país a consecuencia de la “diversificación” delictiva de estos grupos durante este periodo.
- Las políticas adoptadas en México, aunque basadas en el interés de fortalecer la seguridad del país, no lograron detener los avances de la delincuencia organizada y, por el contrario, coincidieron con una severa agudización de la violencia.

Nuestra región tiene el gran desafío de avanzar en su desarrollo económico regional, lograr una distribución más justa de la riqueza y garantizar a los habitantes acceso a los servicios necesarios para mejorar su calidad de vida en términos de desarrollo humano. La existencia de altos índices de violencia y el crimen organizado dificultan el cumplimiento de dichos propósitos; por ello, es urgente repensar la seguridad teniendo como eje a los ciudadanos y su inclusión en las decisiones y los derechos humanos involucrados para diseñar

políticas públicas que permitan modificar las causas que originan la violencia, la delincuencia e inseguridad.

El informe del PNUD sobre desarrollo humano en la región 2013-2014 termina con un decálogo de recomendaciones hacia los países con el propósito de mejorar la seguridad; se refieren a incremento de los esfuerzos nacionales; prevención del delito; crecimiento económico incluyente; disminución de la impunidad; políticas públicas para la protección de las personas; participación de la sociedad; oportunidades de desarrollo humano para los jóvenes; combate a la violencia de género; reducción de los “disparadores” del delito; coordinación de acciones; y evaluación.

Tabla 4. Diez recomendaciones para una América Latina segura (PNUD)

<p>1. Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer en cada país un acuerdo nacional por la seguridad ciudadana como política de Estado, apoyado en un consenso nacional entre el gobierno, los partidos políticos y los actores de la sociedad civil. • Asegurar que los presupuestos para dichos acuerdos sean congruentes con la magnitud del reto que representa la inseguridad. • Profesionalizar la gestión en seguridad ciudadana, creando capacidad profesional. • Poner en funcionamiento mecanismos adecuados de gestión intergubernamental, que permitan la acción coordinada entre los distintos órdenes de gobierno: central, regional o estatal y local.
<p>2. Prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrar y optimizar el uso de programas de prevención en atender los principales factores de riesgo y las necesidades más urgentes identificadas en conjunto con las comunidades. • Ejecutar intervenciones urbanísticas y ambientales que propicien el uso del espacio público, la interacción y convivencia pacífica y que reduzcan las oportunidades para la comisión de delitos. • Instrumentar programas específicos dirigidos a aquellos grupos o sectores que estén expuestos particular y desproporcionadamente a la violencia en el hogar y en el espacio público, como niños, jóvenes y mujeres.

<p>3. Disminuir la impunidad, fortaleciendo las instituciones de seguridad y justicia, con respeto a los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los procesos de selección y reclutamiento policial y fortalecer la profesionalización de las policías con base en una visión que fomente el trabajo próximo con las comunidades y el respeto a los derechos humanos. • Promover la formación permanente de jueces y ministerios públicos y optimizar la calidad de la investigación criminal. • Diseñar una nueva política penitenciaria con énfasis en la reinserción social, la utilización restrictiva de la prisión preventiva y la creación de condiciones carcelarias dignas apegadas a estándares internacionales. • Establecer mecanismos de supervisión interna y de control ciudadana que permitan identificar, procesar y sancionar de manera efectiva casos de corrupción, abusos de autoridad y violaciones a derechos humanos.
<p>4. Generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la presencia policial en las zonas más críticas. • Dicha presencia debe ir acompañada de programas sociales y del trabajo cercano con las comunidades y los grupos en situación de vulnerabilidad. • Para los delitos de mayor impacto, deben impulsarse respuestas intersectoriales que involucren a las policías, ministerios públicos y demás instancias competentes.
<p>5. Potenciar la participación activa de la sociedad, especialmente de las comunidades locales, en la construcción de la seguridad ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la participación de las comunidades en la identificación y diagnóstico de las necesidades a nivel local, así como en el diseño y la aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. • Crear incentivos para que las universidades y los centros de investigación realicen evaluaciones independientes sobre las políticas de seguridad, con pleno acceso a los datos e información estadística de las instituciones públicas. • Generar programas de investigación y docencia en políticas públicas de seguridad ciudadana que fomenten el intercambio de experiencias. • Alentar la colaboración del sector privado en programas de seguridad ciudadana.
<p>6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El impacto desproporcional de la inseguridad en los jóvenes como principales víctimas y victimarios de la violencia requiere políticas públicas que hagan una prioridad la atención a la juventud.

<p>6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben acrecentar los esfuerzos públicos y privados para mejorar la cobertura y calidad educativa, la creación de empleos y la capacitación de jóvenes, a fin de que se inserten en el campo laboral, especialmente en contextos urbanos de pobreza persistente. • Priorizar la reinserción social de los niños y jóvenes que entran en contacto con los sistemas de justicia penal, evitar la imputabilidad penal de menores y dar prioridad a los mecanismos de justicia alternativa. • Convocar campañas de sensibilización que permitan blindar a niños y jóvenes de la influencia cultural o mediática que puedan llegar a tener los grupos criminales. • Establecer espacios accesibles y fortalecer las capacidades de los jóvenes para asegurar su participación en las políticas y programas de seguridad ciudadana.
<p>7. Atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la aplicación efectiva de las leyes vigentes para prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres en la región, incluidas las leyes en contra de la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y las leyes que tipifican el feminicidio. • Formular e implementar políticas de Estado con un enfoque integral, un presupuesto específico y la coordinación interinstitucional y multisectorial, adecuadas para atender las múltiples causas de la violencia contra las mujeres. • Promover campañas de sensibilización desde la niñez, que fomenten relaciones de respeto e igualdad entre mujeres y hombres, y que promuevan masculinidades no violentas.
<p>8. Salvaguardar activamente los derechos de las víctimas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular una política nacional y un marco legal —con participación activa de las víctimas— que aseguren la atención, protección y reparación oportuna del daño. • Poner en marcha mecanismos efectivos para su aplicación. • Definir los mecanismos de reparación del daño y el conjunto de prestaciones y servicios que otorgará el Estado a las víctimas de delitos violentos mediante un esfuerzo intersectorial. • Capacitar y profesionalizar a los funcionarios públicos que entran en contacto directo con las víctimas y sus familias, así como definir protocolos de atención, cursos de acción y responsabilidades.

<p>9. Regular y reducir los disparadores del delito —como armas, drogas y alcohol— desde una perspectiva integral y de salud pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regular la tenencia de armas por parte de civiles. • Fortalecer la cooperación entre los Estados para interrumpir el flujo ilícito de armas entre las fronteras e impedir que las organizaciones criminales tengan acceso a armas de alto poder. • Abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública. • Establecer una restricción en los horarios de compra de alcohol en los bares y negocios que lo distribuyen, y fortalecer el control estricto de la venta de alcohol a menores de edad.
<p>10. Fortalecer los mecanismos de coordinación y evaluación de la cooperación internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la cooperación sur-sur entre las instituciones de seguridad y justicia. • Impulsar una visión latinoamericana de la seguridad ciudadana a partir de un foro de seguridad ciudadana de América Latina y el Caribe. • Fortalecer el intercambio de información e inteligencia entre países y fomentar la coordinación efectiva de las operaciones policiales en la región, con especial interés en la desarticulación de las redes criminales transnacionales. • Mejorar la comparabilidad de los datos sobre seguridad a nivel regional y fortalecer los sistemas de transmisión de información entre gobiernos locales de la región. • Dirigir de manera prioritaria los esfuerzos de la cooperación internacional hacia los países, jurisdicciones subnacionales y municipios con menores recursos. • Evaluar el impacto de la cooperación internacional con base en criterios de reducción de la violencia y fortalecimiento de las capacidades locales.

Fuente: elaboración propia con base en el informe del PNUD 2014 para América Latina. Seguridad ciudadana con rostro humano.

Prevenir el delito y la violencia impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y de calidad. Cuesta trabajo imaginar desde la lógica del modelo económico que privilegia el lucro y la ganancia por encima del bienestar un modelo de desarrollo para el crecimiento incluyente; por ello, las propuestas son muy limitadas: recuperar espacios públicos, no discriminación, educación para la paz, violencia hacia las mujeres, etcétera; sin embargo, aunque no sean suficientes para cambiar un modelo económico, es importante que se implementen.

Las propuestas se basan en retomar experiencias y lecciones aprendidas; una lección que queda clara, por ejemplo, es que las políticas de mano dura o tolerancia cero no resuelven la violencia o delincuencia y, en cambio, llevan el riesgo de violar derechos humanos fundamentales con el supuesto afán de contener el delito.

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO. LA REFORMA DE 2011 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor el 11 de junio del mismo año (al día siguiente de su publicación), ha causado uno de los impactos más grandes en el Estado mexicano, al grado de que algunos autores (Silva, 2012) la reconocen como una de las más trascendentales modificaciones a la Carta Magna.

Al respecto, Carbonell (2012) refiere que “... la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, ofrece varias novedades importantes, las cuales pueden cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México”. Esta reforma, que modifica el artículo 1º, era un tema pendiente en la vida jurídica nacional, ya que establece una nueva visión sobre los derechos humanos, sus alcances, interpretación y compromisos de las autoridades para institucionalizarlos o lograr su implementación hasta llegar del marco legal a las políticas públicas o programas concretos.

Los principios reconocidos por el derecho internacional en diversos instrumentos jurídicos ahora se asumen de manera expresa en nuestra Constitución:

- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

- Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las modificaciones a la Constitución mexicana imprimieron una pauta en el marco normativo interno al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio inicio el 4 de octubre de 2011 a la Décima Época. En este sentido, su ministro presidente, Juan N. Silva Meza, expuso, con motivo de la entrada en vigor de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, lo siguiente:

... el primer paso concreto en la aplicación del cambio constitucional, que desde una perspectiva jurisdiccional es ambicioso y de amplio espectro y puesto que el trabajo natural de los juzgadores consiste en dar contenido a las normas mediante la interpretación jurisdiccional, la creación de esta Décima Época es por ello, más que un acto administrativo, simboliza el inicio de un cambio en la perspectiva de impartir justicia, cuyo resultado, quizá hoy, no podríamos medir en su correcta dimensión...

La interpretación de nuestra Constitución involucrará una visión renovada del régimen de protección de derechos establecidos en la misma y en tratados internacionales de derechos humanos, por primera vez en nuestra historia, los intérpretes constitucionales mexicanos estamos obligados a realizar el llamado control de convencionalidad. Lo cierto es que los años por venir serán años de construcción y requerirán de nosotros imaginación, voluntad, buena fe al desempeñar nuestro trabajo, el trabajo hermenéutico que caracteriza al oficio de juzgar (Silva, 2011, pp. 3 y 4).

Con lo anterior, queda de manifiesto que la modificación en materia de derechos humanos implicó un cambio de paradigma en el que todas las autoridades del Estado (entre ellos, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Con independencia de lo antes referido, sería importante conocer ¿por qué es considerada una modificación que ha cambiado el paradigma jurídico en México? Ello nos permitirá identificar si este nuevo paradigma ha impactado en todas las áreas, incluida la seguridad ciudadana. Para responder de forma mucho más clara a este planteamiento, es necesario explicar qué son los derechos humanos y las distintas modificaciones que fueron realizadas a la Constitución en dicha reforma.

Podríamos dedicar muchas de estas líneas a explicar diversas concepciones de los derechos humanos, e incluso tendríamos que considerar que el propio concepto de los derechos humanos ha sido estudiado de forma exhaustiva por distintos doctrinistas y desde diversas áreas; por ello, sólo trataremos de exponer algunas definiciones que pueden ser relevantes para este capítulo. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011) define los derechos humanos en los términos siguientes: “Los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y principios, de aceptación universal, jurídicamente reconocidos y garantizados, que aseguran al ser humano su dignidad, y que las personas tienen frente al Estado y a sus instituciones para impedir que este interfiera, limite, y/o viole el ejercicio de sus derechos” (p. 13).

Para Mac-Gregor, Caballero y Steiner (2014), los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana superiores al poder del Estado. Con ello, la dignidad humana se convierte en la piedra angular de los derechos humanos, como lo refieren en los términos siguientes: “La dignidad de la persona humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos u otros derechos necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad...” (p. 5).

A más de cuatro años de aquellas modificaciones, poco a poco se ha venido experimentando en México una nueva visión con la que se promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos. No obstante, aún se considera que hace falta mucho por hacer, pero desde el punto de vista jurisdiccional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha preocupado y ocupado por ir trazando, a través de distintas interpretaciones, los pilares que permiten seguir construyendo una nueva visión normativa en México, a partir de la modificación constitucional.

Para el Estado mexicano, la reforma constitucional en materia de derechos humanos tiene múltiples consecuencias en varios niveles. Los derechos y sus obligaciones no están dirigidos sólo a los jueces, magistrados o ministros del Poder Judicial, sino a todos los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal, local o municipal (Serrano y Vázquez, 2012). Lo anterior implica que toda actividad del Estado mexicano, como la propia seguridad (pública, privada, ciudadana, humana), tendría que analizarse y llevarse a cabo desde una visión y una perspectiva de los derechos humanos.

¿Ahora bien, sería importante conocer cuáles fueron las modificaciones a la Carta Magna y las diversas consecuencias que éstas traen en la vida cotidiana y en la seguridad ciudadana.

Las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos

Antes de exponer en qué consisten las modificaciones a la Constitución en materia de derechos humanos, es importante precisar que el análisis de ellas podría ser parcial si no realizamos un análisis desde una visión de conjunto respecto de las otras modificaciones efectuadas a la Carta Magna (reforma al juicio de amparo, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011; reforma en materia de acciones colectivas, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2010; reforma en materia del sistema de justicia penal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008). En este sentido, habrá que considerar que nuestro análisis se ocupa sólo de la modificación en materia de derechos humanos y, por ello, el esfuerzo se ha encaminado a lograr ese fin.

El decreto por el cual se modifica la denominación del capítulo I del título primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo único lo siguiente:

Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 10.; el segundo párrafo del artículo 30.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del

artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 10. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien cada una de las modificaciones a los artículos antes referidos podría implicarnos un análisis completo, es conveniente referir que en este apartado sólo nos enfocaremos, en términos generales, en las modificaciones al artículo 1º constitucional.

Las modificaciones podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Se modificó la denominación del capítulo I del título primero de “De las garantías individuales” por el “De los derechos humanos y sus garantías”. Esta modificación no sólo implicó un cambio de denominación, sino que se logró diferenciar a los derechos humanos de las garantías.
- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 1º constitucional, en el cual se reconoce que los derechos humanos se interpretarán de conformidad con las normas contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales; por ello, podríamos considerar que tendrían la misma jerarquía; sin embargo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015) realizó una interpretación en los términos siguientes:

Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de

regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional (p. 240).

La interpretación debe favorecer en todo tiempo a la protección más amplia de las personas. En este caso, hablamos del principio *pro-persona*, que debe aplicarse de oficio por la autoridad jurisdiccional, previo cumplimiento de una carga mínima de argumentación, que se lleva a cabo a través del cumplimiento de lo siguiente: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. Los anteriores requisitos son necesariamente concurrentes para integrar el concepto de violación que, en este supuesto, debe ser resuelto (Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, 2015).

A este respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015) determinó algunos presupuestos para la aplicación de la interpretación que debe realizarse en los términos siguientes: "... la obligación de resolver conforme al principio en cuestión se traduce en la elección de la norma o la interpretación más favorable para la persona, de entre las que resulten aplicables al derecho reconocido, pero no de todo el universo normativo (p. 822).

La interpretación *pro homine* o *pro-persona* es una de las grandes modificaciones a la Carta Magna, que implica el análisis de diversas situaciones o conflictos desde una perspectiva de protección más

amplia de la persona. Lo anterior se refuerza con la definición de dicho principio a cargo del juez Rodolfo E. Piza Escalante (1986), quien, en su Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36, expuso lo siguiente:

36. En este aspecto, me parece que el criterio fundamental es el que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. Ese criterio fundamental –principio *pro homine* del Derecho de los Derechos Humanos–, conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción, de manera que si, en los términos en que está definido por la Convención el derecho de rectificación o respuesta, podría ser aplicado aun a falta de las referidas “condiciones que establezca la ley”, es un derecho exigible *per se*.

- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 1° constitucional, el cual contiene la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En este sentido, los tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial federal han emitido jurisprudencia para definir el alcance de lo que las autoridades tienen como obligación respecto de los derechos humanos.

Tabla 5. Jurisprudencia del alcance de la obligación de las autoridades sobre derechos humanos

Obligación de respetar	Es el deber de la autoridad en todos sus niveles y en cualquiera de sus funciones, así como de los particulares, que les impide interferir en el ejercicio de los derechos humanos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión... (Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, 2015, p. 2257).
Obligación de proteger	Es el deber que tienen los órganos del Estado de prevenir violaciones a los derechos humanos, con independencia de la persona o autoridad que genere la violación (autoridad o particular). Esta obligación implica que el

Obligación de proteger	Estado cuenta con mecanismos de vigilancia (prevención) y con mecanismos de reacción que ayuden a impedir que se consume la violación al derecho humano (Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, 2015, p. 2256).
Obligación de garantizar	Es el deber de la autoridad de eliminar las restricciones al ejercicio de los derechos humanos, así como la provisión de los recursos o diversas actividades que permitan a la sociedad un ejercicio pleno de los derechos humanos. Además de lo anterior, el Estado está obligado a investigar, sancionar y reparar o restituir las violaciones a derechos humanos. Es muy importante referir que la presente obligación puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresiva (Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, 2015, p. 2254).
Obligación de promover	El Estado está obligado a difundir y dar a conocer a las personas sus derechos humanos y mecanismos de defensa, así como toda la información necesaria para asegurar que las personas son capaces de disfrutarlos y ejercerlos (Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, 2014, p. 2839).

Los propios tribunales colegiados de circuito (Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, 2015, p. 2254) establecieron que la obligación progresiva debe atender no sólo el interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado siempre en derechos humanos. Aquí es donde podemos empezar a tener algunos elementos que permiten relacionar la seguridad ciudadana con los derechos humanos.

Cada uno de los parámetros establecidos por el Poder Judicial de la Federación han implicado que el Estado (autoridades), y los particulares, den cumplimiento a la reforma constitucional y se genere cada vez más la cultura de respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Además de lo anterior, cada una de las obligaciones impuestas al Estado por el párrafo tercero del artículo primero constitucional (promover, respetar, garantizar y proteger) implican diversas conductas, entre las que podemos destacar aquellas cuyo objeto es prevenir la violación de derechos humanos; prevenir aquellas que, por acción u omisión, restrinjan derechos humanos; generar

mecanismos que no permitan que se lleve a cabo la violación de los derechos humanos; y difundir o dar a conocer a las personas sus derechos humanos.

Todas las conductas a que se hace referencia en el párrafo anterior implican muchas obligaciones para el Estado que permiten que la sociedad esté en condiciones de vivir de forma libre y logre el pleno desarrollo de sus potencialidades.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012) emitió una tesis que podría contener una especie de resumen que agrupan las principales obligaciones a que hemos hecho referencia y que toda autoridad tiene que cumplir, si lo que se pretende es que se fortalezca la visión de derechos humanos:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquélla y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos (p. 257).

Una vez definidas algunas de las modificaciones hechas al texto constitucional, sobre todo en su artículo primero, hemos identificado que el Estado mexicano está obligado a emprender diversas acciones para dar cumplimiento a dicha reforma, y ello implica que toda la actividad estatal, incluida la visión con que se trata la seguridad, debe modificarse con un enfoque de derechos humanos y de protección a la persona en dichos derechos.

Resulta crucial que la nueva visión de la seguridad ciudadana logre resolver los problemas que aquejan a la sociedad, y que pueden describirse de forma muy concreta en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (OEA, 2009), que en el apartado III. La seguridad ciudadana en las Américas estableció lo siguiente:

32. Al respecto, corresponde señalar que las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria (p. 12).

Lo anterior supone que las autoridades, en sus distintos ámbitos y niveles, promuevan, garanticen, protejan y respeten los derechos humanos, y que la visión sobre la cual se estructuren las políticas de seguridad ciudadana en México sean más efectivas si consideramos todo lo que implica la concepción de la seguridad ciudadana contenida en el citado informe de la OEA (2009) en los términos siguientes:

221. La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales (p. 101).

Ahora bien, el propio informe a que se hace referencia en líneas precedentes (OEA, 2009) propone como parte de sus recomendaciones lo que el

Estado debe realizar para lograr la seguridad ciudadana con un enfoque de derechos humanos, conforme a lo siguiente:

A. Recomendaciones generales 1. Asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. Estas políticas deben ser sustentables, lo que demanda la búsqueda de los consensos políticos y sociales necesarios. A la vez, estas políticas requieren ser sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana (p. 103).

Además de lo anterior, de acuerdo con el PNUD, la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna (Informe Caribe PNUD, 2013); Informe Centroamérica PNUD 2010b). Desde esta perspectiva, podría ser factible considerar la seguridad ciudadana como una garantía de los derechos humanos si tomamos en cuenta lo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014) refiere sobre las garantías de los derechos humanos:

El texto del artículo 10., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas (p. 529).

Así pues, la relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos es cada vez más intrínseca, como dos elementos que se interrelacionan y se

complementan a tal grado que unos (derechos humanos) no podrían materializarse si no se cuenta con una seguridad ciudadana que permita, a través de diversas políticas, el pleno desenvolvimiento de la persona y el fortalecimiento de sus derechos humanos. En este caso, podríamos considerar que la seguridad ciudadana es un medio que contribuye a lograr la eficacia de los derechos humanos y también es un fin en sí mismo, ya que esa seguridad se podría lograr si el Estado brinda los mecanismos necesarios para que se dé cabal protección y cumplimiento a los derechos humanos.

No obstante, desde la perspectiva de la CIDH, la seguridad ciudadana, con base en un enfoque de los derechos humanos, es una condición en la cual las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales, y en consecuencia, las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con la creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia:

224. La promoción de la seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. Con frecuencia privados de la seguridad que otorga el respeto a sus derechos fundamentales, los agentes de policía cumplen sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana. Los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales.

225. Si bien no debe confundirse la política de seguridad ciudadana con las políticas sociales a cargo del Estado, es preciso tener en cuenta que aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación son más vulnerables a la delincuencia, la violencia y, con ellas, a las violaciones de los derechos humanos. La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en las condiciones de seguridad ciudadana en el hemisferio.

Sin embargo, más allá de las posturas adoptadas por organismos internacionales, para las organizaciones sociales y defensoras de los derechos

humanos el esfuerzo realizado aún no es suficiente; la situación de derechos humanos que tiene que ver con la seguridad ciudadana ha sido cuestionada. No es nuestro propósito abundar sobre las denuncias e informes presentados por la sociedad civil; por lo tanto, sólo abordaremos el tema para hacer evidente la gran diferencia entre la visión institucional y la que diversos actores sociales sostienen con relación a la seguridad ciudadana y los derechos humanos. Un ejemplo de ello es la audiencia llevada a cabo por la CIDH en 2011 denominada “Seguridad ciudadana y derechos humanos en México” (141 periodo de sesiones), en la cual se cuestiona la política gubernamental para garantizar la seguridad de los ciudadanos en el marco del respeto a los derechos humanos.

Al igual que desde la postura estatal, la tendencia de la sociedad civil se orienta al cambio de las actuales estrategias de seguridad por estrategias y enfoques centrados en la seguridad humana, seguridad ciudadana y derechos humanos, sin que, necesariamente, haya uniformidad en lo que debe entenderse por cada uno de dichos términos ni cómo deban adoptarse e implementarse políticas públicas a partir de esos conceptos y enfoques.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

El ejercicio exploratorio que efectuamos para identificar si las visiones sobre la seguridad ciudadana y los derechos humanos planteadas desde instancias internacionales y de América Latina coinciden con la utilización de los denominados enfoques o perspectivas de derechos humanos y seguridad ciudadana en México, a fin de dar respuesta a las preguntas formuladas, implicó el análisis, evaluación, contextualización y distinción propios del pensamiento crítico; lo anterior, con el objeto de modificar los contenidos, entenderlos de manera correcta, apropiarlos, internalizarlos y expresar puntos de vista debidamente documentados para elaborar juicios y tomar decisiones, así como apoyar el debate de las posturas (Educarchile, 2015).

Esto significó una ardua tarea, porque todos los coautores desempeñan actividades profesionales, de docencia o investigación relativas a la seguridad y cada uno ha abordado los temas de los derechos humanos y la seguridad

ciudadana desde supuestos ontológicos, epistemológicos, axiológicos y metodológicos distintos.

El problema expuesto partió de la postura de la CIDH (2010) respecto a que

.... una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad.

Como ya explicamos, la intención de la metodología aplicada fue dar respuesta a las interrogantes: ¿existen en México políticas públicas de derechos humanos realizadas desde un enfoque de seguridad ciudadana?, ¿políticas públicas de seguridad ciudadana diseñadas desde un enfoque de derechos humanos? o ninguna de las anteriores.

Los resultados no fueron los esperados; el ejercicio exploratorio reveló que las posturas expresadas sobre seguridad ciudadana y derechos humanos por instancias internacionales, y en particular de América Latina, no son coincidentes con la utilización de los denominados enfoques o perspectivas de derechos humanos y de seguridad ciudadana en México, en los términos del Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia:

a) Enfoque o perspectiva de derechos humanos

Este enfoque supone que toda aquella acción del gobierno responda o atienda un problema público bajo un sistema de derechos, el cual a su vez tiene sus fundamentos en los principios constitucionales y los instrumentos internacionales que se orientan a la consolidación de una sociedad de derechos.

b) Enfoque de seguridad ciudadana

... el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.

Los enfoques planteados se diseñaron para actuar en concordancia con los presupuestos de las políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia, y no con las de prevención del delito, que son materia de seguridad pública.

Por regla general, las organizaciones internacionales y las posturas en América Latina vinculan el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana, entendida como seguridad pública, con dos posturas:

La represiva –dominante en la actualidad–, que pone énfasis en las causas de la pena (lo teleológico), y la preventiva, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito (la etiología), que hoy tiene gran acogida discursiva-legitimadora, al extremo que, en muchos casos, la primera es recubierta por la segunda para lograr legitimidad social (guerra preventiva, Policía preventiva). La primera se aplica con el discurso legitimador de la segunda (guerra preventiva, Policía preventiva) (Carrión, Pontón y Armijos, 2009, p. 14).

Respecto a la pregunta ¿existen en México políticas públicas de derechos humanos realizadas desde un enfoque de seguridad ciudadana?, el Programa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018) se apoya en un enfoque de derechos humanos que incluye la dimensión de edad o de ciclo de vida, el enfoque de igualdad y no discriminación, inclusión, género, interculturalidad, etnicidad y sustentabilidad. En ningún momento hace referencia a un enfoque de seguridad ciudadana ni incluye el término en alguna de sus disposiciones.

En cuanto a la otra pregunta, ¿existen en México políticas públicas de seguridad ciudadana diseñadas desde un enfoque de derechos humanos?, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de seguridad que de éste se desprenden son omisos respecto del término seguridad ciudadana; por lo tanto, sería ocioso asegurar que existen políticas de seguridad ciudadana, ni siquiera podríamos orientar nuestra respuesta a que se hiciera una lectura desde un “enfoque de seguridad ciudadana”.

Por otra parte, podría entenderse o inferirse que las políticas públicas contenidas en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia son políticas de seguridad ciudadana; no obstante, la ley de la materia, su reglamento y el propio programa establecen un concepto y un enfoque sobre la utilización del término; las políticas de prevención social son

el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia. Por lo tanto, en México no existen políticas de seguridad ciudadana o políticas públicas que sean identificadas como tales.

Conforme a lo anterior, los enfoques de derechos humanos y seguridad ciudadana propuestos por el programa de prevención social se aplican a las acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano.

Solórzano y Contreras (2015) exponen que algunas veces, al tratar de resolver un problema, se usa el paradigma equivocado y esto origina que un concepto tenga significados, en ocasiones contradictorios o incoherentes:

La perspectiva epistemológica reconoce que hay “saberes” sobre hechos (información), “saberes” sobre “el porqué de los fenómenos” o saberes sobre la naturaleza de una cosa y “saberes” referentes al “cómo” se adquieren (son saberes que se refieren a habilidades para hacer algo). Es decir, en la producción del conocimiento muchas veces se confunde la teoría con la metodología. Y en la producción latinoamericana la reflexión sobre estas importantes distinciones es escasa (p. 860).

El ejercicio exploratorio no dio respuesta a las preguntas planteadas; por el contrario, originó la formulación de nuevas interrogantes: si en México no existe la seguridad ciudadana como política de Estado o como enfoque de políticas públicas, ¿por qué el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología la incluye como tema prioritario en sus convocatorias de proyectos de desarrollo científico para atender problemas nacionales?, ¿por qué algunas entidades federativas han cambiado su denominación de “secretarías de Seguridad Pública” a “secretarías de Seguridad Ciudadana”?, ¿cómo se debe entender la utilización del concepto de seguridad ciudadana cuando se emplea desde el discurso en relación con la prevención y persecución de los delitos?, ¿cómo se debe entender el uso del concepto de seguridad ciudadana cuando se utiliza desde el discurso respecto a los cuerpos policiales?

No obstante lo anterior, confirmamos la pertinencia de llevar a cabo investigaciones más completas, orientadas a implementar nuevos lineamientos metodológicos que permitan la generación de conocimiento para crear un marco teórico y epistemológico ajustable a los derechos humanos y a la seguridad ciudadana en México y la aplicación de sus enfoques en el diseño de políticas públicas.

Coincidimos con la postura expresada en los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la inseguridad:

Es necesario articular una mayor sinergia entre la prevención y la política social, a efecto de incluir la transversalidad de las diversas políticas que implementa el estado en materia de seguridad y desarrollo humano. Lo anterior permitirá una mayor atención a los factores precursores de las condiciones que favorecen que la violencia detone, se generalice y profundice.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS²

- Abramovich, V. (2006, abril). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, núm. 88, pp. 35-50.
- Acebal, M., Fernández, C. y Romero, E. (2011). *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de operación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*. Madrid, España: Asociación Pro Derechos Humanos de España. Recuperado el 31 de octubre de 2015 de <http://www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf>
- Alvarado, J. y Vázquez, P. (2010). *Derechos humanos y seguridad ciudadana-humana*. Universidad de Santiago de Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531634/document>
- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4657/lcl1179e.pdf>

² Revisadas y actualizadas al 15 de septiembre de 2015.

- Barrena, G. (2012). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado en septiembre de 2015 de <http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/41.pdf>
- Beliz, G. (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 6 de septiembre de 2015 de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5100/Gobernar%20la%20seguridad%20ciudadana%20en%20Am%C3%Agrica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>
- Bunge, M. y Ardila, R. (2002). *Filosofía de la psicología*. México: Siglo XXI Editores.
- Carbonell, M. (2012). *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. Recuperado el 28 de agosto de 2015 de <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. Recuperado el 7 de septiembre de 2015 de http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm>
- Ferrer, E., Caballero, J. y Steiner, Ch. (2014). *Estándares sobre principios generales en derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo I. México: SCJN-UNAM-IIJ-KONRAD.
- Fèvre, C. (dir.) (2014). *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana. 1998-2012*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 24 de septiembre de 2014 de http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6378/cv2014Cover_Spanish.pdf?sequence=2
- Garea, F. (2015, septiembre). La oposición recurre la ‘ley mordaza’ al vulnerar 12 puntos de la Constitución. *El País*. Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2015/05/20/actualidad/1432114191_278013.html

- Gobierno de la República (2014, septiembre). Programa Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014
- (2014). Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado en septiembre de 2015 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014
- Gobierno Español (2015, septiembre). Ley Orgánica 4/2015. Protección de la seguridad ciudadana. *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>
- Greenpeace (2014). Comentarios de Greenpeace al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Recuperado en septiembre de 2015 de <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/general/Comentarios%20de%20Greenpeace%20al%20Proyecto%20de%20Ley%20Org%20a%20nica%20de%20Protecci%20c3%20b3n%20de%20la%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>
- Henderson, E. (2006). *La resiliencia en el mundo de hoy*. Barcelona: Gedisa.
- Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 (2013). Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Recuperado el 7 de septiembre de 2015 de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010). *¿Qué es seguridad humana?* Recuperado en septiembre de 2015 de <https://www.iidh.ed.cr/seguridadhumana/>
- (2011). *Módulo instruccional: derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*. Recuperado el 31 de octubre de 2015 de <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1556/acceso-justicia-modulo-2011.pdf>
- Jiménez, B. y William, G. (2007, enero-junio). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, pp. 31-46. Recuperado el 31 octubre de 2015 de <http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf>
- Moloeznick, P. (2013). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. En *¿Qué es la seguridad ciudadana?* (p. 81). México: Organización de los Estados Americanos.

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2015). *Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España –Expertos de la ONU*. OACDH. Recuperado en septiembre de 2015 de <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>
- Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. Recuperado el 6 de septiembre de 2015 de http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf
- Orozco, C. (2012). *El derecho internacional de los derechos humanos y su recepción en México*. México, DF: Ubijus Editorial.
- Oswald, U. (2015). Historia de la seguridad humana y reconceptualización de la seguridad. En *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/seguridad-humana.pdf>
- Piza, R. (1986). *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7.
- Pochak, A. (s.f.). *La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal*. Recuperado el 16 de septiembre de 2015 de http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/presentacion_Conversatorio_Peru.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Recuperado el 24 de septiembre de 2014 de 2014 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Recuperado en septiembre de 2015 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr05_sp_complete.pdf

- (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Recuperado en septiembre de 2015 de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf
- (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Recuperado el 24 de septiembre de 2014 de http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf
- (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Recuperado el 6 de septiembre de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Serrano, S. y Vázquez, L. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Doctrina Jurídica, núm. 609, pp. 135-165.
- Silva, J. (2011). Palabras del señor ministro Juan N. Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, pronunciadas ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la entrada en vigor de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, 4 de octubre de 2011. Recuperada el 30 de agosto de 2015 de https://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Paginas/pres_discursos_11.aspx
- (2012). El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XVIII, pp. 151-172.
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, pp. 44-50 (2.3. Principios transversales a las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos).

Jurisprudencia

- Décima Época, Tesis Aislada, No. Registro: 2007597, Libro 11, octubre de 2014, Tomo III, pág. 2839, A.R. 47/2014, Edgar Bruno Castrezana Moro, Unanimidad de Votos.

- Décima Época, Tesis Aislada, No. Registro: 2009154, Libro 18, mayo de 2015, Tomo III, pág. 2296, A.D. 191/2014, José Martín Hernández Simental, Mayoría de Votos, Unanimidad.
- Décima Época, Tesis Aislada, No. Registro: 2009545, Libro 20, julio de 2015, Tomo I, pág.822, A.D.R. 371/2015, Juan N. Silva Meza, Cinco Votos.
- Décima Época, Jurisprudencia, No. Registro: 2008517, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, pág. 2257, Edgar Bruno Castrezana Moro, Unanimidad de Votos.
- Décima Época, Jurisprudencia, No. Registro: 2008516, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, pág. 2256, Edgar Bruno Castrezana Moro, Unanimidad de Votos.
- Décima Época, Jurisprudencia, No. Registro: 2008515, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, pág. 2254, Edgar Bruno Castrezana Moro, Unanimidad de Votos.
- Décima Época, Jurisprudencia, No. Registro: 2008935, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, pág. 240, Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, Cinco Votos.
- Décima Época, Tesis Aislada, No. Registro: 2007057, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, pág. 529, A.D.R. 1182/2013, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Cinco Votos.
- Décima Época, Tesis Aislada, No. Registro: 160073, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, pág. 257, A.R. 531/2011, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Cinco Votos.

Fuentes de consulta

- Educarchile (2015). *Habilidades del siglo XXI. Pensamiento crítico*. Recuperado de <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=219623>
- Feeney, P. (2009). Empresas y derechos humanos: la lucha por la rendición de cuentas en la ONU y el rumbo futuro de la agenda de incidencia. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 6, núm. 11, pp. 174-191. Recuperado el 11 de noviembre de 2015 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000200009&lng=en&tlng=es.
- Huhle, R. (1993). *La violación de los derechos humanos. ¿Privilegio de los Estados?* KO'AGA ROÑE'ETA. Recuperado de <http://www.derechos.org/koaga/iv/1/huhle.html>
- Jiménez, W. (2008, junio). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *Reforma y Democracia*, núm. 41.

- Salas-Zapata, W., Ríos-Osorio, L., Gómez-Arias, R. y Álvarez-Del Castillo, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Rev. Panam. Salud Pública*, vol. 32, núm. 1, pp. 77-81.
- Solórzano, M. y Contreras, R. (2013, julio-diciembre). La evaluación de la investigación jurídica en México. Observaciones al mecanismo de evaluación del Conacyt. *Precedente*, vol. 3, pp. 121-170. Recuperado de <http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/download/1727/2226>
- (2015). Seguridad ciudadana. ¿Disminuir la criminalidad o la desigualdad, la marginación y la pobreza? *Quaestio Luris*, vol. 8, núm. 2, pp. 859-891 (ISSN 1516-0351). DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2015.16923>.
- Programa de Seguridad Nacional 2014-2018.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.
- Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.
- Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Capítulo 3

Modelos de seguridad ciudadana en América Latina

Laura Arvizu Pérez
Gerardo Octavio Solís Gómez
Diego Arturo Herrera Gutiérrez
Sandra Patricia Nava Gómez

En este capítulo analizamos las políticas de seguridad ciudadana que han aplicado algunos países de América Latina, el contexto histórico en que se dieron y su experiencia en la forma de implementarlo. Asimismo, abordamos la situación de las políticas públicas de seguridad ciudadana de Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela. Ofrecemos un breve marco teórico y conceptual basado en el tema de seguridad y una política de participación ciudadana que contribuya a reducir la inseguridad. Analizamos la situación de la seguridad ciudadana en los países seleccionados con base en algunos estudios de victimización y opinión pública en Latinoamérica. Concluimos con un reflexión sobre cómo la percepción de la inseguridad es uno de los problemas más críticos de la región y cómo afecta el entorno social al reducir la participación de la sociedad civil en la política de seguridad ciudadana.

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, los índices de violencia y criminalidad van en aumento; éstos, junto con la percepción social del entorno, son factores que influyen en la adopción de medidas de seguridad por parte del Estado, cuyos programas y acciones deben garantizar la seguridad y el respeto a los derechos humanos.

En este capítulo abordamos el marco conceptual de la seguridad ciudadana en América Latina y la relación que guarda con sus objetivos para brindar seguridad desde un punto de vista integral y multidisciplinario, enmarcado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ante la diversidad de las políticas públicas en países latinoamericanos en materia de seguridad ciudadana, analizaremos la experiencia en Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela, los cuales elegimos de manera aleatoria.

MARCO CONCEPTUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

En el contexto de la seguridad ciudadana existe una tendencia centrada en la certeza de una seguridad más humana, idea propuesta y estudiada por las Naciones Unidas a través de la Convención Americana de los Derechos Humanos, mucho más completa que la visión de seguridad que enmarcó únicamente la prevención del delito en los objetivos de la seguridad pública.

Existe ahora una protección hacia los derechos del ser humano, el mejoramiento en la calidad de vida y la participación ciudadana; se pretende garantizar su protección integral en la implementación y aplicación de políticas públicas de los Estados miembros, la disminución de delincuencia y la inseguridad, la transparencia en información, así como la rendición de cuentas, fiscalización, evaluación y control de las instituciones encargadas de brindar seguridad a la ciudadanía como parte del respeto a los derechos humanos.

La seguridad como derecho fundamental del hombre (artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) es un tema primordial para un cambio de paradigma hacia nuevos estudios en materia de seguridad ciudadana, y su aplicación en políticas públicas, acciones y estrategias del Estado enfocadas a cumplir con la obligación de brindar seguridad a los ciudadanos.

En el catálogo derivado del Pacto Internacional en el bloque de derechos civiles y políticos, en el artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

La CIDH, en su informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (2009), incluye una moderna concepción de lo que debe entenderse por seguridad:

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (pp. 7-8).

El PNUD, en su Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuesta para América Latina, define la seguridad ciudadana, de manera congruente con lo estipulado por la CIDH:

La seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social (PNUD, 2013, p. 6).

La complejidad del concepto de inseguridad ciudadana encuentra sustento teórico en lo expuesto por Curbert y Gómez (2009):

La formulación del problema de la inseguridad ciudadana se sustenta en la confusión (en buena parte interesada) entre la dimensión objetiva (la probabilidad de ser víctima de una agresión personal) y la dimensión subjetiva (el temor difuso a la delincuencia); de manera que, sin apenas necesidad de distinguir entre el riesgo real y el percibido –que, a pesar de sus evidentes interconexiones, aparecen claramente diferenciados–, las demandas de seguridad (la solicitud, por parte de los ciudadanos, de servicios de protección ya sean públicos o bien privados) se apoyan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real a ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de delincuencia (p. 9).

CONTEXTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA

Una de las grandes obligaciones impuestas al Estado ha sido garantizar en el gobernado un orden público ajustado a los derechos y las libertades en beneficio de la colectividad aplicada mediante instrumentos públicos efectivos. Este orden público se logra, tradicionalmente, a través de la seguridad pública: “La seguridad pública se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos” (Valencia, 2002: 93).

La seguridad pública impone al Estado el compromiso de brindar la protección en necesidades implícitas básicas de la vida, las propiedades y los bienes como un derecho exclusivo del hombre en su calidad de gobernado:

La seguridad pública es la garantía que da el Estado a través de sus instituciones y servicios destinados a asegurar a la población la cobertura de sus necesidades básicas, de su vida, de sus propiedades y de sus bienes; es en sí misma un derecho humano inalienable que debe estar presente en las decisiones que desde este ámbito se tomen (Tapia, 2002: 63).

El tema de la seguridad pública ha merecido siempre una difícil relación entre los gobiernos y los diversos sectores sociales. El Estado, al constituirse como el responsable de garantizar el Estado de derecho y preservar las mínimas normas de convivencia, se convierte de manera automática en el ejecutor

de una serie de esfuerzos que inician con el diagnóstico, el diseño y la planeación de programas y políticas públicas, su implementación en campo, la supervisión y la evaluación de desempeño y los beneficios obtenidos, así como la suficiencia económica que requieren dichos programas y las fórmulas de ejercicio y aplicación de los recursos. Estos últimos demandan una particular proyección y análisis, ya que, para garantizar su ordenado y eficiente ejercicio, es necesario emitir criterios claros en el ejercicio del gasto, habida cuenta de la persistente corrupción que merodea los subsistemas internos y externos en la seguridad pública y la cada vez más abundante asignación de recursos.

En Latinoamérica, ante el violento embate del crimen, diversos países han resuelto enfrentar el fenómeno de la criminalidad con base en enfoques multidisciplinarios e incluyentes, mediante los cuales se incorporan nuevos modelos de actuación policial y participación ciudadana, en los cuales es la sociedad ahora parte del sistema de seguridad, ya no únicamente como víctima en espera del delito y la justicia, sino como un actor principal en la propuesta de solución de problemas, es decir, ahora se apuesta a la seguridad ciudadana como una alternativa al combate a la inseguridad.

EL CASO DE CHILE

Algunos análisis elaborados para Centroamérica basados en encuestas de opinión pública mencionaban desde el 2000 el sentimiento de inseguridad ocasionado por los altos índices de victimización, muy superiores a las cifras de delitos registradas entonces oficialmente; el fenómeno de la inseguridad se consideraba ya muy por encima de otras deudas sociales, como la pobreza, la falta de empleos o la escalada de precios. Los ciudadanos coincidían en el constante aumento de la delincuencia y la inseguridad; los encuestados vaticinaban que seguro sufrirían de nuevo alguna agresión o robo en los próximos meses (Rico, 2000).

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (Gobierno de Chile, 2015), en 2012 Chile contaba con un poco más de diecisiete millones de habitantes; prácticamente, 50% eran hombres y 50%, mujeres. Un poco más de once millones de ciudadanos chilenos tenían entre quince y cincuenta y nueve años de

edad, circunstancia que los colocaba en la población más vulnerable al espectro delictivo.

Cifras de los Carabineros de Chile (2015) establecen que se lograron 432 766 aprehensiones en 2014, de las cuales 115 120 correspondían a delitos patrimoniales en sus diferentes modalidades; 41 630 a casos de violación, homicidio y lesiones; y 121 676 detenciones en delitos de mayor connotación social.

En 2013 se realizaron 449 331 aprehensiones, de las cuales 111 762 correspondieron a delitos patrimoniales en diferentes modalidades y 47 405 a casos de violación, homicidio y lesiones. Las detenciones en delitos de mayor connotación social llegaron a 159 167.

El informe correspondiente al ejercicio 2014 revela cifras aproximadas; de acuerdo con la población registrada y el número de detenidos reportados por los Carabineros, aproximadamente 2.5% de la población en Chile se vinculó con el Estado en virtud de alguna denuncia o señalamiento por un ilícito, lo cual demuestra una fuerte penetración de las actividades policiales en el rol conocido de mano dura.

La XI Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana de 2014, elaborada por el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, en entrevista directa practicada en 10 015 viviendas a población mayor de quince años, arrojó los siguientes datos: 25% de los hogares habían sido victimizados; de éstos, en al menos 40% de los casos alguien del hogar denunció ante las autoridades; a su vez, el encuestado consideraba que antes de doce meses sería de nuevo víctima de algún delito; por último, al menos 79% de los encuestados suponían que la delincuencia había aumentado. En el universo de esta encuesta, 23% manifestaron sentirse inseguros al caminar por su barrio y 23%, muy inseguros.

A pesar de la fuerte presencia de los Carabineros en las actividades cotidianas de la sociedad chilena, las encuestas de victimización refieren una percepción de inseguridad en las calles superior a 40% y una percepción de un alza en la criminalidad sentida por casi 80% de los encuestados.

Por éstas y otras razones, las técnicas policiales en Chile, basadas en altos perfiles de formación militar heredadas de los tiempos de la dictadura, han tenido que transitar a nuevos modelos de participación comunitaria en materia de seguridad ciudadana, a lo largo de cuatro administraciones sucesivas

después del arribo de la democracia. Dichos modelos se han basado en la participación social y la apertura de la actuación policial para tratar de ganar terreno a la comisión de ilícitos y mejorar, así, la confianza que les deposita la sociedad.

Independientemente de los logros obtenidos que sobrevienen de manera ordinaria al retornar a los pueblos las garantías suspendidas, en Chile el tema de la delincuencia en 1990 era de algún modo nuevo, lo cual involucró diferentes iniciativas y posiciones que ponían en duda el monopolio de la acción policial; se trataba de reivindicar el rol de la comunidad en acciones contra la delincuencia. En un inicio, se instalaron agendas de trabajo con no muy buen carácter técnico, lo que sirvió para que, a partir de esa nueva etapa, fuera muy saludable la preocupación del Estado chileno de restaurar la dañada relación entre el ciudadano y su gobierno; dicho sea de paso, la seguridad ciudadana surge como una reacción de los pueblos de los países latinoamericanos ante el dominio de sus gobiernos con el argumento de la seguridad nacional; se le sitúa al ciudadano como el centro de las políticas sociales ante la evidencia de la prueba de los fuertes señalamientos de violaciones a los derechos humanos y abusos derivados del régimen militar (Moloeznick, 2013).

Después de la breve gestión de Salvador Allende, quien en 1973 fue derrocado por el régimen militar, las violaciones a los derechos fundamentales por la dictadura quedaron registradas exhaustivamente en diferentes documentos; luego de diecisiete años, en 1990, Augusto Pinochet entregó el país hacia su retorno a la democracia, año desde el cual los chilenos han transitado cuatro administraciones de manera pacífica, con los altibajos comunes de cualquier administración nacional. Las acciones en materia de seguridad ciudadana a partir de 1990 no se hicieron esperar.

En 1993, sólo tres años después de la transición democrática, se dieron importantes avances en aspectos relacionados con una incipiente participación ciudadana en materia de seguridad pública; las primeras medidas consistieron en financiamiento de proyectos de seguridad presentados por organizaciones vecinales (1993) y la implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (1994), que preveía la creación de comisiones municipales de seguridad ciudadana como herramientas de participación en el desarrollo de campañas de prevención del delito. Surgieron también programas impulsados por los

Carabineros, en el marco de un plan estratégico elaborado en 1995: el denominado programa Puertas Abiertas (1994-1995) y la campaña Seguridad Compartida, ambos destinados a sensibilizar a la población sobre la importancia de colaborar con la policía, así como el plan antidelincuencia, mediante el cual se desplegaban cuarteles móviles con la finalidad de atender peticiones de la ciudadanía y las organizaciones de vecinos (Rico, 2002, p. 56).

Según el Ministerio del Interior, en el documento “Política nacional de seguridad ciudadana”, emitido por el Gobierno de Chile desde 2004, a partir de 1997 se elaboran estadísticas oficiales sobre denuncias y detenciones que se hacen del conocimiento público; esto ha permitido un mejor conocimiento del fenómeno delictivo y una interacción entre las policías y las demás autoridades de gobierno. La División de Seguridad Ciudadana fue creada en el Ministerio del Interior como un espacio deliberativo sobre el tema y con responsabilidades de implementación y medición del impacto.

El citado documento apunta que la violencia y el temor pueden dañar de manera grave y duradera el desarrollo de las ciudades y su renovación; que las políticas sobre seguridad ciudadana deben hacerse cargo de este temor que tiene efectos nocivos sobre la conducta de las gentes, paralizándolas y aislando su comportamiento en la base de comportamientos sin reflexión, irracionales y violentos. Atendiendo a esos desafíos, se emitieron como principales directrices y criterios orientadores de la seguridad ciudadana los siguientes: el respeto a los derechos fundamentales; la eficiencia en las acciones para evitar la dispersión de esfuerzos y maximizar su focalización; buscar prioridades atendiendo las necesidades en todo el territorio; la aproximación a la atención del fenómeno desde un punto de vista interdisciplinario y transversal; la participación ciudadana en las acciones públicas; la integralidad en la atención del fenómeno a partir de la prevención del delito; la respuesta a éste por parte del sistema policial y el enjuiciamiento penal; la gradualidad en la implementación de las medidas para garantizar su consolidación; la garantía de igualdad focalizando el apoyo a los sectores de mayor riesgo y el seguimiento y evaluación en términos de eficacia y eficiencia (Gobierno de Chile, 2015).

Desde 1999, el denominado Plan Cuadrante o Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) o Plan de Vigilancia por Cuadrantes fue puesto en marcha

en la región metropolitana de Santiago de Chile mediante la división de toda la zona en sectores o cuadrantes.

Un cuadrante hace referencia a unidades territoriales en las que se subdivide la geografía sobre la cual se busca administrar o brindar servicios policiales. Estos criterios tienen como finalidad posibilitar la definición técnica de dichas zonas de tal forma que puedan exhibir cierta homogeneidad en términos de extensión, población, características urbanas y situación sociopolicial del área. Se estableció empíricamente que una patrulla recorre 82 kilómetros promedio durante un turno de ocho horas y realiza sólo la función de prevención; por ello, el tamaño máximo que puede tener un cuadrante para asegurar un patrullaje completo es de 82 kilómetros lineales (Espriú, 2015).

El responsable del programa es el Ministerio de Defensa y el servicio está encargado a los Carabineros. El PCSP está orientado a satisfacer las necesidades de la comunidad en contexto urbano, con la misión de disminuir el delito y aumentar la sensación de seguridad; está diseñado para destacar el intercambio de información sobre seguridad pública entre el ciudadano y la policía. Los servicios directos mayormente visibles son el patrullaje preventivo focalizado, la atención de procedimientos, entendiéndola como la atención a las solicitudes efectuadas por quien lo requiere, la fiscalización de establecimientos y el cumplimiento de órdenes judiciales (Espriú, 2015).

En materia académica y de investigación, la Universidad de Chile no se quedó atrás al crear en 2001 el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), dependiente del Instituto de Asuntos Públicos de esa universidad. La intención era llevar a cabo estudios de alta calidad metodológica en materia de criminalidad y violencia, así como el diseño de sistemas de información que abordaran este fenómeno y sirvieran de apoyo a políticas públicas, la asesoría a diversas instituciones públicas y privadas, la oferta de capacitación y la evaluación del impacto de los programas dirigidos a los diferentes grupos de riesgo.

Las principales áreas de investigación del CESC se traducen en estudios penitenciarios, policía y sistema de justicia y prevención del delito, de los cuales surgen muy variados proyectos que abordan la multifactorial condición de los delitos.

En materia legislativa, la Cámara de Diputados de Chile busca incluso no quedar atrás, al aportar condiciones para el desarrollo en este tema mediante la Comisión de Seguridad Ciudadana, la cual fue creada con carácter permanente, y que nada más en meses anteriores ha sesionado para abordar temas como modificaciones al Código Penal, Ley de Carabineros, la portación de armas, el ministerio público y su obligación de rendir cuentas, asuntos de menores y otras diversas leyes.

Conviene resaltar que en mayo de 2015 se abordó en esta comisión el tema del establecimiento de normas sobre juntas de vecinos para exigir que sus estatutos contengan planes de acción ante hechos delictuales (Gobierno de Chile, 2015). Las juntas de vecinos están previstas en el artículo 2º de esta ley y describe la unidad vecinal como una unidad territorial subdividida en comunas, en la cual se constituyen las juntas de vecinos para descentralizar asuntos comunales, promover la participación ciudadana, el desarrollo de la comunidad, la gestión comunitaria, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos, así como coadyuvar con las autoridades estatales y municipales. Su capacidad de gestión y representación, según la ley, les permite celebrar contratos o convenios, aportar elementos de juicio para las decisiones municipales, contar con la información sobre los programas municipales y de servicios públicos de su comunidad, entre otros (Gobierno de Chile, 2015).

El interés del legislador de incorporar la obligación por ley, de que en los estatutos de los comités de vecinos tengan la obligación de proponer planes de acción ante hechos delictivos, muestra los avances en esta materia y la colaboración de los diversos actores, cada uno en su esfera de competencia, en la construcción de una cultura de seguridad ciudadana.

Conclusiones en el caso de Chile

A manera de conclusiones, podemos resumir los siguientes parámetros en materia de seguridad ciudadana en Chile:

1. La legislación en Chile no considera el concepto de seguridad ciudadana de manera tácita, aunque de sus ordenamientos y planes de

trabajo se infiere una gran cantidad de acciones en materia de seguridad ciudadana.

2. Los Carabineros en Chile son una institución policial de carácter militar, y tienen como encomienda la colaboración en programas en materia de seguridad ciudadana, policía de proximidad, atención del fenómeno de la inseguridad y garantizar el orden público, entre otras; dependen del Ministerio del Interior. Una de sus misiones esenciales es fortalecer su rol de policía preventiva (Ley 18961).
2. La principal organización operativa de los Carabineros es a través del PCSP, con los siguientes despliegues: patrullajes preventivos focalizados, atención de procedimientos (respuesta a solicitudes de apoyo o intervención), fiscalización de establecimientos en observancia de diversas leyes, y cumplimiento de mandamientos judiciales (Ministerio de Defensa, 2007).
3. Un cuadrante es una unidad territorial en la que, de acuerdo con criterios previos, se subdivide la geografía para la prestación de un servicio en términos de homogeneidad, extensión, población, características urbanas, situación sociopolicial, entre otras. El tamaño de un cuadrante debe ser de máximo 82 kilómetros lineales; deberán tomarse en cuenta las condiciones de las vialidades; especializar la oferta policial en función de las actividades de la zona y establecer un diseño radial concéntrico para asegurar una cobertura homogénea (Espriú, 2013).
4. El PCSP y los Carabineros gozan de un alto nivel de aprobación por su legitimidad para construir procesos que respondan a diseños programáticos planificados y no a acciones reactivas u ocurrencias. Busca la continuidad del modelo de policía comunitaria y su relación con la comunidad. Todos los procesos de ejecución se encuentran documentados. Cuenta con un buen sistema de control de gestión interna. El PCSP tiene una clara inserción en los programas de seguridad pública. El Plan Cuadrante y los Carabineros son ya considerados como marca del país.
5. Chile cuenta con el CESC, dependiente de la Universidad de Chile, así como una comisión permanente de diputados en materia de seguridad ciudadana en el Congreso federal.

MIENTRAS TANTO EN URUGUAY. . .

El creciente y actual posicionamiento que ha logrado América Latina en el sistema globalizado ha traído consigo aspectos positivos, como el colocar las miradas de la comunidad internacional en la región para impulsar la vida económica, financiera, industrial e incluso cultural y académica; también nos encontramos en un contexto de cambio en la vida social, política y económica de las familias latinoamericanas, que nos lleva a la identificación de nuevos y numerosos delitos ciudadanos, como violencia intrafamiliar, homicidios, robos a casa habitación, asaltos, secuestros y demás delitos que tienen que ver con la delincuencia organizada y drogas, por nombrar algunos de los más recurrentes.

El caso de la sociedad uruguaya no es la excepción; al cierre de la década de los ochenta, como una realidad que comparten la mayoría de las sociedades latinoamericanas, tras la dinámica de violencia a la que estuvo expuesta la sociedad derivada de las dictaduras represoras que recién se habían vivido, prevalece el temor de ser víctimas de violaciones a garantías y derechos humanos por parte del Estado; por ello, el fenómeno de inseguridad deviene por la baja o nula credibilidad en las instituciones de control social y la falta de programas que reflejaran en la sociedad un reacomodo y equilibrio social desde sus aristas económicas, políticas y, en consecuencia, sociales.

En 1985, con una mejor aproximación a procesos democráticos en Uruguay, comienzan a expedirse toda clase de ordenamientos jurídicos cuyo fin es proveer aspectos de seguridad pública que encabezaría el Ministerio de Interior, situación que a la fecha se encuentra vigente, con las respectivas adecuaciones, ajustes y reformas de acuerdo con las necesidades sociales y la idea de este aspecto novedoso de la seguridad, conocida como seguridad ciudadana.

¿Inseguridad o percepción de inseguridad?

Es importante mencionar que Uruguay posee un estado de bonanza económica y presenta las menores tasas de desocupación históricamente registradas, además de que los índices de criminalidad son, en general, más bajos que en otros países de América Latina, de acuerdo con datos oficiales e incluso

declaraciones de altas autoridades.³ En el contexto internacional, Uruguay se distingue como el país más seguro de toda América Latina; en consecuencia, la percepción de inseguridad tendría que haberse atenuado; sin embargo, a pesar de esta reconocida condición, el caso de Uruguay es muy particular, pues se trata de un país con una población pequeña⁴ que percibe que la seguridad es el problema más importante de la nación, ya que durante las últimas dos décadas ha experimentado un considerable aumento de la delincuencia y la violencia. Ello ha conducido a que este tema se haya colocado como una de las principales preocupaciones tanto de los ciudadanos como de las políticas públicas (Aboal, Campanella y Lanzilotta, 2013, p. 40) por encima de otros igual de apremiantes, como los suicidios o accidentes de tránsito.

La percepción de la violencia de la sociedad uruguaya es conceptualizada como un fenómeno irreductible que parece cernirse como una amenaza sobre las expectativas colectivas, tanto acerca de la capacidad del Estado para seguir proveyendo un bien básico (la seguridad) como de la posibilidad de un programa colectivo (el desarrollo humano y sustentable); es decir, la violencia cuestiona el pasado y el futuro: todo. La violencia aparece instituida como un nuevo enemigo de la colectividad (Sanseviero y López, s.f., pp. 2-3).

El temor por la inseguridad ha generado que los uruguayos tengan una percepción de la realidad que, por lo menos estadísticamente, no coincide con el sentir de la población. Es difícil establecer de manera objetiva a qué se debe esa sensación de inseguridad, ya que se trata de un fenómeno que se ha ido generalizando a lo largo de América Latina, y Uruguay no es la excepción; así lo demuestran las cifras del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, elaborado por el PNUD,⁵ que muestra que 19.76% de la población aseguraron haber sido objeto de robo con violencia, el segundo porcentaje más bajo de la región, y que la percepción de deterioro de la seguridad

3 Entrevista dada a la cadena Telesur en octubre de 2014, por el entonces presidente Mujica. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Z6mJnZiiuyk>, 4 3'286 314 habitantes. Información obtenida en <http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/pobhogyviv2008.asp>

5 Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

asciende a 55.2% de las respuestas, sólo debajo de República Dominicana (64.8), Venezuela (58) y México (55.9). Esto quiere decir que, a pesar de que un breve sector de la ciudadanía ha sido víctima de este delito, un alto índice de uruguayos no se sienten tranquilos con la situación de seguridad y temen que sean una víctima más (PNUD, 2013, p. 70).

Tabla 1. Percepción de inseguridad y victimización, América Latina, 2012

País	Percepción		Victimización	Factor por el cual la percepción es mayor a la victimización directa
	Inseguridad en el barrio	Deterioro de la seguridad	Directa	
Argentina	34,6	49,1	21,3	1,62
Bolivia	39,8	53,2	27,8	1,43
Brasil	28,2	56,9	16,4	1,72
Chile	28,7	42,8	14	2,05
Colombia	32,5	30,8	21	1,55
Costa Rica	29,7	54,8	17,5	1,70
Ecuador	38,1	41,5	28,1	1,36
El Salvador	42,5	42,0	17,4	2,44
Guatemala	31,7	47,8	20,9	1,52
Honduras	23,2	40,2	18,9	1,23
México	36,8	55,9	23,1	1,59
Nicaragua	29,0	21,6	13,5	2,15
Panamá	19,3	29,8	6,9	2,80
Paraguay	24,5	47,5	15,3	1,60
Perú	50,0	45,6	28,1	1,78
República Dominicana	38,6	64,8	19,1	2,02
Uruguay	32,4	55,2	22,8	1,42
Venezuela	43,7	58	19,4	2,25

Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” (PNUD, 2013, p. 70).

La incertidumbre y zozobra en aspectos de seguridad pública y ciudadana sigue imperando sobre los hechos reales que se presentan; es decir, estamos frente a un tema de percepción de (in)seguridad que hace necesario distinguir entre la dimensión objetiva y la subjetiva de la seguridad.

La primera, la seguridad objetiva, se describe como el grado de seguridad real de los individuos, que está dado por la magnitud de ocurrencia de delitos. La subjetiva, por su parte, corresponde a la sensación de los individuos respecto a la posibilidad de convertirse en víctimas de un delito (Frühling, 2012, p. 83).

Tabla 2. Dimensiones de seguridad en Uruguay

Indicadores Uruguay Dimensión seguridad objetiva	Indicadores Uruguay Dimensión seguridad subjetiva
Medida a través de tasa de delitos <ul style="list-style-type: none"> • Homicidios • Rapiñas • Hurtos • Copamientos • Otros 	Medida a través de <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de la victimización • Percepción de la delincuencia • Percepción sobre la seguridad en el barrio/país • Percepción sobre la actuación policial • Opinión y confianza en las instituciones gubernamentales • Opinión sobre el tratamiento de los medios de comunicación sobre la inseguridad

Fuente: *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla*, p. 84 (BID, 2012).

Los datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, dependiente del Ministerio del Interior, muestran que, en una comparación entre el primer semestre de 2014 y el primer semestre de 2015, los resultados indican que el número de homicidios del primer semestre de 2015 sufrió una variación porcentual de 4.4 superior al registrado en el mismo periodo de 2014 (de 142 a 154).

¿En qué se basa la estructura de la seguridad ciudadana en Uruguay?

El modelo tradicional de seguridad (reacción) que daba respuesta a la criminalidad que enfrentaba la ciudadanía uruguaya se enfocaba a dar atención directamente a incidentes reportados. Este modelo implementaba sobre todo acciones policiales militarizadas y centradas en la reacción o respuesta ante el delito a manera de represión; en cuanto a los crímenes, se concentraba en la resolución de ellos de modo aislado a cargo de algunas instancias involucradas en el proceso de administración e impartición de justicia. Podemos observar que la participación ciudadana no era parte del esquema.

Con la reciente llegada de la izquierda al poder,⁶ los cambios en la forma de gobierno incluyeron una serie de políticas, planes y programas pensados desde y para la ciudadanía; lo anterior ha sido superado desde la conceptualización teórica-práctica de seguridad:

El concepto de seguridad ha sido vinculado, en su conformación histórica en el Uruguay, no sólo a la existencia de un orden que permite orientar acciones y prever la de otros, sino también a la existencia de un mínimo de cobertura social, proporcionada por el Estado, sobre la base de una experiencia pasada –la casi conformación de un Estado de Bienestar– pero con profundas huellas en el imaginario nacional (Faúndez *et al.*, s.f., p. 7).

El modelo actual (prevención), como podemos observar, piensa ya en la seguridad como un requisito esencial para alcanzar ciertos niveles de desarrollo humano y es parte de las necesidades básicas de todo individuo para el ejercicio de su plena libertad. Cobra auge el concepto de seguridad ciudadana, en la cual, además de lo anterior, en lugar de atender incidentes, se trate de solucionar problemas e integrar para ello no sólo instancias encargadas del proceso de administración de justicia, sino también de impartición de justicia, e incluso de reinserción social, forjadas en el aspecto

⁶ La izquierda democrática retoma la guía del país en 2005 con la llegada de Tabaré Ramón Vázquez Rosas a la presidencia, seguido de José Mujica Cordano y el actual regreso de Vázquez (marzo de 2015).

de la confiabilidad y transparencia de las propias instituciones, de manera que prevea las exigencias de la sociedad.

Uruguay ha iniciado un proceso de transformación de su educación policial liderado por las autoridades del Ministerio del Interior y su Escuela Nacional de Policía. Para comprender el desarrollo de este proceso, es necesario apuntar dos elementos clave: los aspectos organizacionales de la institución policial en su relación con la educación policial y las características de los cambios impulsados y sus posibilidades para el desarrollo de políticas integrales de protección ciudadana en el país.

Aunque estas transformaciones procuran fortalecer aspectos vinculados a la formación ciudadana y la valorización profesional de las fuerzas de seguridad, no podemos decir que Uruguay esté transitando definitivamente hacia un cambio de paradigma en el área de seguridad pública que permita hablar de la consolidación de un modelo de seguridad ciudadana. La tensión de las políticas de Estado ha determinado dificultades para sostener este modelo y construir una política integral de seguridad: el panorama aún muestra acciones dispersas y encabezadas por diferentes sectores que no se insertan en un modelo institucional; es decir, se retoma la idea de que el Estado es, en gran medida, el que tiene la responsabilidad y tutela de que se procure la seguridad ciudadana, pero es importante destacar el rol que también juega ya la ciudadanía.

De acuerdo con Frühling (2012), en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, presentado por el viceministro de Interior de Uruguay, se propone abordar aspectos de la seguridad objetiva, referida a la frecuencia y gravedad de los delitos y la violencia, y a la seguridad subjetiva, concerniente a las percepciones ciudadanas de inseguridad. Se dividen las acciones del Estado para afrontar este tema en los siguientes ámbitos:

- i. Prevención del delito: a través de la implementación de un Plan de Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana y a nivel territorial del fortalecimiento de las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, del desarrollo de la Policía Comunitaria y de escuelas de Seguridad Ciudadana. También respecto de la focalización de acciones en problemáticas específicas, dos comisiones: la Comisión honoraria para la prevención y erradicación de la violencia en el deporte y la Comisión especializada en la prevención y represión del tráfico y trata de personas y la creación de la Unidad especializada en Violencia Doméstica.

ii. Políticas Sociales del Ministerio del Interior: apuntan a mejorar la coordinación de las acciones en la materia ya sea con otros ministerios, a través de la participación en el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales; con otras agencias estatales y no estatales. Se instala la Responsabilidad Multiagencial en la Seguridad Ciudadana y se integran comisiones y mesas (Intercalle, Comisión sobre juventud, Comisión Territorial, Subcomisión de abordajes familiares de la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales).

iii. Gestión policial: las acciones vinculadas a este componente se han desarrollado en dos líneas.

a. Desarrollo institucional: que ha involucrado educación y capacitación, recuperación salarial, racionalización de horarios y turnos y la creación de nuevas unidades (Oficina de Policía Comunitaria, Gestión de Calidad, entre otras).

b. Incorporación de nuevas tecnologías: entre ellas video vigilancia, Sistema TETRA de comunicación (que evita interceptaciones de terceros), Sistema de Gestión de Seguridad Pública, Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad y equipamiento: Vehículos blindados, Unidad de Atención a las víctimas del delito, entre otras.

iv. Reforma penitenciaria: el proyecto de sistema penitenciario se ha desarrollado con independencia de la Policía Nacional. Se ha dado una nueva institucionalidad a través de la creación de la figura de Operador Penitenciario y del Instituto Nacional de Rehabilitación. En esta última materia se han elaborado estrategias de rehabilitación y reinserción social, educativa y laboral y generado convenios con el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, entre otros. Se aspira a la reducción del hacinamiento penitenciario a través de la creación de más de 3.000 nuevas plazas en total (Frühling, 2012, p. 81).

Impacto en la ciudadanía en Uruguay: a manera de conclusión

La reacción de la sociedad no se ha hecho esperar: la población ha modificado algunos hábitos, costumbres, acciones y reacciones, que van desde la compra de un arma para sentirse protegidos hasta el dejar de visitar o utilizar espacios públicos por el temor a ser víctimas de un delito; los sectores más vulnerados son, de acuerdo con los índices delictivos, los transeúntes y menores de edad por el delito de rapiña (robo con violencia), uno de los más usuales en

la localidad. El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior señaló que en ocho avenidas principales de Montevideo ocurrieron entre setecientas y novecientas rapiñas de enero de 2011 a junio de 2015. Este es sólo un ejemplo sobre la inseguridad que viven los uruguayos en épocas recientes, lo que trae como consecuencia temor a disfrutar la ciudad y vivir de manera tranquila la cotidianidad.

Paternain (2012) menciona:

La combinación a lo largo del tiempo de un sentimiento de inseguridad (la percepción sobre la probabilidad de sufrir un hecho grave en cualquier momento) y de un sentimiento de vulnerabilidad (la percepción sobre la ausencia de defensas adecuadas ante la sucesión de riesgos), produjo una serie de efectos sociales negativos [...]. La segregación territorial incrementó la inseguridad y ésta erosionó las relaciones de confianza y convivencia, reforzando la propia exclusión. Sobre esta plataforma, no puede extrañar que las dinámicas de la violencia se hayan agravado: la intolerancia, los prejuicios y las interpretaciones sobre las amenazas han estado en la base de muchos homicidios, de acciones de supuesta legítima defensa y de varios delincuentes abatidos por el fuego policial (p. 44).

Son claros los esfuerzos del Estado para erradicar la situación de inseguridad y delictiva en Uruguay; su gran punto a favor, en comparación con otras regiones, es que la ciudadanía cree en las instituciones, al no existir problemas de corrupción tan marcados, lo que facilita los procesos de creación y seguimiento de programas de prevención, así como la impartición de justicia y la reinserción social; lo anterior, aunado al interés y la cooperación que la propia sociedad muestra para propiciar un contexto de paz y equilibrio social.

UNA MIRADA AL MODELO DE SEGURIDAD CIUDADANA DE VENEZUELA

Antecedentes

La situación actual del modelo de seguridad ciudadana de Venezuela tiene un punto de partida específico: la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999. Este hecho significó una transformación

del sistema tradicional de seguridad con el objetivo de garantizar constitucionalmente el derecho a la denominada seguridad ciudadana.

En el artículo 55⁷ de la citada Constitución se consagra el derecho a la seguridad ciudadana en un sentido estrictamente proteccionista. Se trata de un cambio en la perspectiva tradicional de la seguridad, que estaba sujeta al funcionamiento de las instituciones del Estado, entre ellas, la policía y el sistema de impartición de justicia como máximos representantes del control social; en cambio, ahora, la Constitución establece los principios rectores que deben guiar las políticas públicas de seguridad, cuyo objetivo fundamental es preservar derechos y libertades, y brindar servicios públicos que garanticen la seguridad.

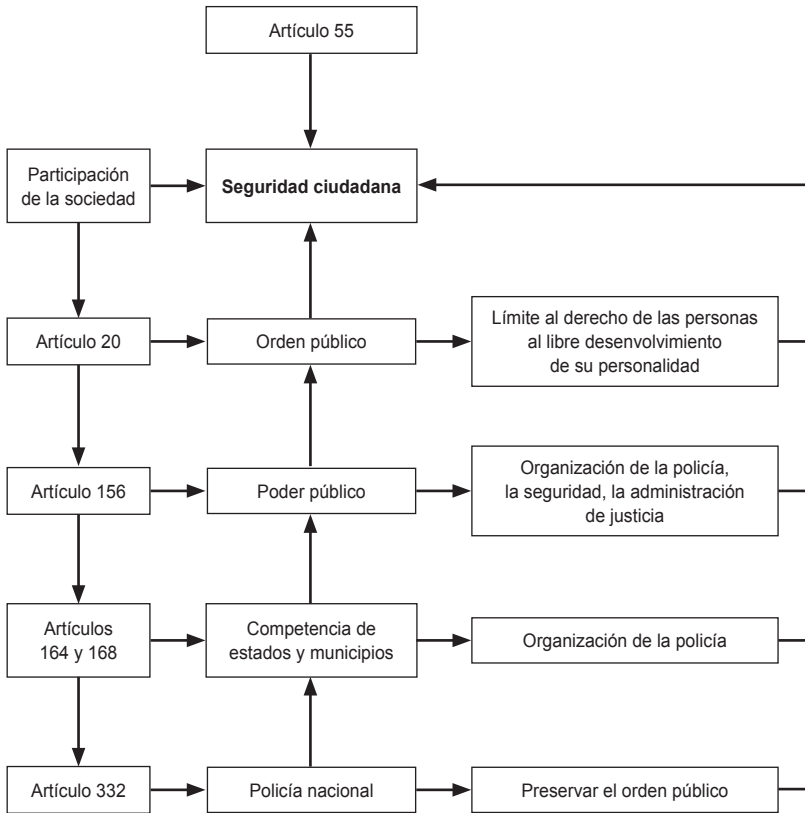
Debemos destacar que con la reforma constitucional el concepto de orden público juega un papel determinante en la seguridad, sobre todo por la falta de adecuación de un marco legal congruente con la reforma, ya que es necesario dejar de considerar el orden público y la seguridad como una cuestión de Estado, relacionada únicamente con la prevención del delito, sino que debe ser concebida de manera integral, es decir, que permita la participación de la sociedad y, a la vez, garantice el goce de los derechos humanos y civiles.

Con esta transformación, en teoría, la seguridad deja de depender de manera exclusiva de los cuerpos de seguridad (policía y ejército) para transformarse en una política pública en la cual la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas colaboran con esta función. Sin embargo, como en los demás países de Latinoamérica, el Estado sigue siendo el encargado de la política seguridad y se minimiza al extremo la participación ciudadana.

7 Artículo 55. Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial.

Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionario policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

Figura 1. Esquema constitucional de la seguridad ciudadana en Venezuela



Fuente: elaboración propia.

Además de la fundamentación constitucional del modelo de seguridad ciudadana venezolano, el denominado Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, elaborado durante la gestión presidencial de Hugo Chávez, contribuye a dicho modelo, debido a que establece como uno de sus ejes centrales el “equilibrio social”, cimentado en los principios de universalidad, equidad, participación y corresponsabilidad como base de la garantía de los derechos. Así, la estrategia planteada consiste en que el equilibrio social

logre que el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución sea una obligación compartida entre el Estado y los ciudadanos.

Uno de los subobjetivos del documento “Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007” para lograr el equilibrio social consiste en la seguridad ciudadana permanente; al respecto se establece:

La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano, garantizando la superación de situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo para vida de las personas, sus propiedades, la paz y la convivencia pacífica.

La garantía de los niveles de seguridad ciudadana y jurídica se alcanzarán con la superación de los desequilibrios macrosociales y el desarrollo de estrategias preventivas, control del delito y reestructuración del sistema penitenciario, con elevada participación de la familia, los medios de comunicación y de la escuela (Venezuela, 2001-2007, p. 99).

Con la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia, se publicó el 4 de diciembre de 2013 en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* la Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, en la cual se detallan los siguientes objetivos estratégicos y generales concernientes a la seguridad ciudadana:

1.6.3.2. Masificar de manera ordenada la búsqueda de información útil para la seguridad ciudadana y defensa de la Patria.

2.5.5. Desplegar en sobremarcha la Gran Misión ¡A Toda Vida! Venezuela concebida como una política integral de seguridad ciudadana, con el fin de transformar los factores de carácter estructural, situacional e institucional, generadores de la violencia y el delito, para reducirlos, aumentando la convivencia solidaria y el disfrute del pueblo al libre y seguro ejercicio de sus actividades familiares, comunales, sociales, formativas, laborales, sindicales, económicas, culturales y recreacionales.

2.5.5.8. Crear y socializar el conocimiento para la convivencia y la seguridad ciudadana, constituyendo Centros Comunales Integrales de Resolución de Conflictos.

2.5.5.9. Proseguir con la expansión de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en el territorio nacional, con el fin de aumentar la capacidad de investigación y formación del nuevo modelo policial y la producción de saber en materia de seguridad ciudadana.

2.5.5.11. Crear un área estratégica o campo de conocimiento sobre seguridad ciudadana, a través del Fondo Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología (Venezuela, 2013-2019).

La creación de este nuevo plan no modificó, en forma trascendental, la visión del presidente Hugo Chávez; simplemente se especificaron acciones para tratar de consolidar la seguridad ciudadana venezolana, con un enfoque proteccionista y de prevención del delito.

De cierta manera, podemos aseverar que con el reconocimiento constitucional de la seguridad ciudadana se institucionalizó su operación en los cuerpos de seguridad (policía y fuerzas armadas), lo que generó una contradicción entre la política pública de seguridad y la forma en que se opera el modelo de seguridad ciudadana. Por ello, mientras no exista un marco regulatorio que permita que los venezolanos sean copartícipes de las reformas en materia de seguridad ciudadana, seguirá siendo un derecho nugatorio y exclusivo del Estado.

Necesidad de transformar el modelo de reacción ante el delito en una política de seguridad ciudadana

Durante los cuatro mandatos de Hugo Chávez (1999-2000, 2000-2006, 2006-2012, enero-marzo 2013), el tema de la (in)seguridad venezolana permaneció en la sombra del discurso oficial:

Son escasas las referencias del chavismo a la inseguridad, lo que contrasta no sólo con la magnitud del fenómeno, sino con la particular fecundidad discursiva del jefe de estado. Esta omisión ya de por sí es elocuente, señalando la incomodidad del tema y su preferencia por otros asuntos. La recurrencia a problemas como la participación popular, las políticas redistributivas, la lucha contra los grandes intereses o la geopolítica, frente a la desatención de las crecientes tasas de delitos y violencia, señala la posición que le presta la inseguridad en su programa político (Antillano, 2012, p. 706).

La preocupación de Hugo Chávez se concentró en la permanencia en el poder y convirtió a las fuerzas armadas en su aliado estratégico para conseguirlo. Por ello, no es extraño que la gobernabilidad estuviere sometida, y siga

sometida hoy en día, a un control militarizado, tanto en los aspectos civiles como en lo referente a la seguridad ciudadana.

La militarización del gobierno venezolano ha generado un grave problema de respeto a los derechos humanos y la desinstitucionalización del Estado, y ha echado por la borda la reforma constitucional en materia de seguridad ciudadana. De nada sirve el discurso de transformar las políticas de seguridad tradicionales de uso de la fuerza, represión e incremento de la policía y fuerzas armadas con una moderna visión de seguridad ciudadana, en la cual los venezolanos participen en los procesos de atención y prevención del delito mientras que el régimen siga actuando con la preocupación de perpetuarse en el poder.

En contraste con la política de seguridad ciudadana implementada por el Estado, el pueblo venezolano ha manifestado su preocupación en el tema de seguridad.

Venezuela es el país más inseguro de las Américas. La contundencia de algunas cifras revela la gravedad de la situación. En 2009 los homicidios y secuestros casi rozaron las dos docenas de miles, respectivamente, mientras que las muertes de civiles en Iraq no llegaron a cinco mil. Según un informe presentado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Social de México, en 2010 en Caracas se produjeron más de cien asesinatos por cada cien mil habitantes, convirtiéndola en la capital más peligrosa del mundo (Jacome y Gratius, 2011, p. 1).

Según la encuesta de 2011 de Latinobarómetro, la delincuencia y la seguridad pública son concebidas como el problema más importante del país (Latinobarómetro, 2011), ya que más de 59% de los encuestados así lo aseguraron. En la percepción sobre la protección contra el crimen, los venezolanos consideran que no tienen para nada garantizadas sus libertades, derechos y oportunidades, así lo manifestaron más de 39% de los participantes en la muestra. La confianza en la policía y en las fuerzas armadas tampoco es alentadora: entre 40.7 y 49.9% tienen poca confianza en la policía; entre 42.8 y 49.8% se encuentran no muy satisfechos con la manera en que funciona la policía. Con relación a las fuerzas armadas, entre 33.9 y 39.1 tienen poca confianza en el ejército.

Tabla 3. Encuesta sobre los problemas más importantes de Venezuela, 2011**P2ST.-** En su opinión, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país?

	TOTAL	Sexo		Edad del entrevistado			
		Masculino	Femenino	16-25	26-40	41-60	61 y más
Inestabilidad en el empleo	0,2	0,2	0,1	-	0,5	-	-
Problemas de la educación	0,4	-	0,7	0,4	0,5	0,3	0,6
Inflación/aumento de precios	2,8	1,8	3,4	2,6	3,0	1,8	4,4
Desocupación/desempleo	10,4	11,7	9,5	8,9	11,9	10,0	9,4
Violación de los derechos humanos	0,1	0,2	-	0,4	-	-	-
Problemas de vivienda/habitación	2,1	1,2	2,7	2,1	3,3	1,1	1,3
Problemas de salud	1,0	0,8	1,1	0,4	0,9	1,1	1,9
Problemas de medio ambiente/ contaminación	0,1	0,2	-	0,4	-	-	-
Corrupción	2,5	3,0	2,1	3,0	2,6	1,8	3,1
Narcotráfico	0,3	0,2	0,4	-	-	0,8	0,6
Delincuencia/seguridad pública	60,2	61,9	59,1	59,1	57,4	63,9	61,0
Pobreza	0,7	0,6	0,7	0,4	0,5	1,3	-
Consumo de drogas	0,8	1,2	0,6	-	0,9	1,1	1,3
Situación/problemas de la política	2,6	4,0	1,6	5,5	1,6	1,6	3,1
Problemas energéticos	1,3	1,2	1,4	1,7	0,9	2,1	-
La economía/problemas económicos/financieros	4,5	2,8	5,7	5,1	6,6	2,9	1,9
Servicios básicos deficientes (agua, luz, etc.)	1,2	1,0	1,4	-	0,7	2,4	1,9
Violencia/pandillas	0,8	0,4	1,0	0,9	0,9	0,5	0,6
Otro	4,8	5,0	4,5	3,0	5,2	4,7	6,3
Ninguno	0,3	0,2	0,4	0,9	-	0,3	0,6
No contesta	2,1	1,6	2,4	3,8	1,6	1,8	1,3
No sabe	0,8	0,6	1,0	1,3	0,9	0,5	0,6
(N)	1,200	496	704	235	427	379	159

Fuente: Latinbarómetro, 2011.

Los indicadores del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, elaborado por el PNUD, demuestran que 64.83% de los encuestados manifestaron haber sido víctimas de robo con violencia, de ahí que ocupen el segundo lugar, sólo debajo de Honduras (66.68). Sin embargo, sobre la percepción del deterioro de la seguridad en Venezuela, el porcentaje corresponde a 58%, sólo debajo de República Dominicana (64.8); esto quiere decir que, a pesar de que el porcentaje de victimización es de 19.1, la sensación de violencia ha disparado la percepción de inseguridad, lo que contribuye a que un alto índice de venezolanos no se sientan tranquilos con la situación de seguridad y temen convertirse en una víctima más⁸ (PNUD, 2013).

La inseguridad no sólo pone en evidencia las limitaciones del Estado para atender esta problemática, sino que inhibe la participación ciudadana en la solución del problema y genera desconfianza en las instituciones encargadas de esta tarea.⁹

En 2012 entró en vigor el Plan Patria Segura, el cual forma parte de una política integral de seguridad pública denominada “Gran misión a toda vida Venezuela”. Con esta política se busca que todas las instituciones del Estado se involucren con el objetivo de bajar los índices de criminalidad en el país y garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la protección por parte del Estado; sin embargo, la militarización de la política de seguridad contraviene lo dispuesto por la reforma constitucional en materia de seguridad ciudadana.

⁸ Véase la tabla 1 de este capítulo.

⁹ En el Informe Anual 2013 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se establece: “En sus observaciones recibidas el 20 de diciembre de 2013 el Estado venezolano reconoció el aumento en el número de homicidios y otros indicadores de violencia, pero advirtió que ello obedece a una tendencia global y, sobre todo, en los países de Latinoamérica”. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Venezuela.pdf>

Ejes estratégicos para atender los problemas de inseguridad y prevención del delito: desde el modelo venezolano de seguridad ciudadana

Resulta sorprendente que, pese a la relevancia que adquiere en el texto constitucional el concepto de seguridad ciudadana como protección de derechos y satisfacción de necesidades, en los documentos oficiales dedicados a definir la acción de gobierno el tema merece un trato más bien lateral y escaso (Gabaldón, 2008, p. 4).

No es extraño que en un gobierno como el venezolano los objetivos principales del modelo de seguridad, plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, sean equiparables a aspectos sociales: la superación de situaciones de amenaza; vulnerabilidad o riesgo para la vida de las personas y sus propiedades; la paz y la convivencia pacífica; la reducción de las desigualdades sociales; el incremento del nivel de empleo; y la atención a los grupos sociales relativamente pobres.

La construcción de una hipótesis que permita determinar las razones por las que el modelo de seguridad ciudadana venezolano esté íntimamente asociado a temas sociales apuntaría al combate del elemento subjetivo de seguridad; ello implica que la sociedad perciba un mejoramiento de su entorno y condición social para elevar la confianza en el Estado.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, los ejes estratégicos de la política de seguridad ciudadana para la prevención y combate del delito no son muy específicos; no detallan la participación que tendrá la sociedad civil, sino que se limitan a establecer generalidades:

- Política específica para la prevención y combate de la criminalidad y la violencia.
- Fortalecimiento de la coordinación policial, con la creación del Centro de Coordinación de Inteligencia.
- Incremento de la participación ciudadana en la prevención y control del delito.
- Modernización de los sistemas de protección policial de los ciudadanos y de los hogares.
- Aceleración de los procedimientos jurisdiccionales para hacer más eficiente la administración de justicia.

- Actualización del marco jurídico de la seguridad ciudadana.

La política pública de seguridad ciudadana de Venezuela escapa de la realidad; mientras teórica y constitucionalmente está reconocida, el Estado ha concentrado y limitado su ejercicio a la militarización y uso de la policía como reacción ante el crimen y el delito (parte objetiva de la seguridad); es decir, sigue sin involucrar a la sociedad civil. Así, el uso de programas sociales como eje para combatir y erradicar la inseguridad tampoco ha rendido frutos, ya que no han conseguido mejorar la percepción de seguridad del entorno social (parte subjetiva de la seguridad) ni han contribuido a la prevención del delito.

Encontramos que, constitucionalmente, los actores encargados de dirigir e intervenir en la seguridad ciudadana, a través de las políticas sociales concebidas en el periodo chavista con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2011, y su continuación en la gestión de Nicolás Maduro con la Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, son: el gobiernos en sus tres niveles (federal estatal y municipal); las policías estatales, las policías municipales, los bomberos y el cuerpo de protección civil y de manejo de desastres; el Poder Legislativo, el Judicial y el denominado Poder Ciudadano (que incluye a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal).

Dichas instituciones fueron creadas desde una perspectiva tradicional de control de la seguridad que, por lo menos constitucionalmente, hacen copartícipe a la sociedad de la seguridad ciudadana. Con la finalidad de integrar y armonizar las visiones de seguridad tradicional y de seguridad ciudadana, en 2002 se promulgó la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, que pretendía establecer los ejes estratégicos de coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana para atender los problemas de inseguridad, lo cual significó un esfuerzo de articular, por medio de la legislación, la competencia y participación de las instituciones, organismos y sectores sociales organizados en la seguridad ciudadana.

Sin embargo, la citada ley sólo es un cuerpo normativo que se limita a fijar la competencia (de manera no muy clara) de las instituciones para atender una situación de seguridad. Un modelo de seguridad ciudadana no puede, ni debe, limitarse a una clasificación de situaciones que han de ser atendidas por los

órganos encargados de la seguridad ciudadana (artículos 10-16, Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana); hacerlo de ese modo condena al modelo de seguridad ciudadana a ser un catálogo burocrático de las funciones de los órganos, como ocurre con la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.

Otro eje estratégico en la prevención del delito es la participación de los militares en tareas de seguridad ciudadana. Este hecho genera que los ciudadanos consideren que están bajo control de las fuerzas armadas y que surja la falta de confianza en la capacidad de la policía, por el reemplazo de las actividades de la policía por militares; se trata de una militarización de la seguridad ciudadana.¹⁰

La violación de los derechos humanos, la impunidad, la corrupción, el populismo y la militarización de la seguridad ciudadana son los principales problemas que debe superar Venezuela para atender la inseguridad y prevención del delito. A la luz del panorama sobre seguridad ciudadana en Venezuela, la CIDH considera que las acciones estatales adoptadas por el Estado han sido insuficientes, tal como lo indicó en su Informe sobre Democracia y Derechos Humanos de 2009 y en sus informes anuales de 2010, 2011 y 2012 (CIDH, 2013, p. 522).

A manera de conclusión (Venezuela)

Este país va un paso adelante en el reconocimiento de la seguridad ciudadana como un derecho constitucional; muchos países aún tienen el reto de conseguirlo; sin embargo, ahora falta que se consolide y permita la participación de la sociedad civil.

Un primer planteamiento para lograr el éxito del modelo de seguridad ciudadana establecido en la Constitución consiste en determinar si la mili-

10 El 21 de abril de 2013 fue designado como ministro de Interior, Justicia y Paz el general de División del Ejército y director del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional Miguel Rodríguez Torres. Asimismo, el 13 de mayo de 2013, el presidente de la república anunció la creación del Plan Patria Segura, que considera la intervención de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en las tareas de seguridad ciudadana en diferentes zonas del país y la instalación de quinientos puntos de atención a la ciudadanía (Informe Anual 2013, CIDH. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Venezuela.pdf>).

tarización de la seguridad es la respuesta al problema, pues el aumento de la presencia de las fuerzas armadas y la policía no erradican, *per se*, la inseguridad. La prevención del delito no es exclusiva de la policía y del ejército.

El discurso político debe cambiar y no ignorar el problema de la inseguridad, sino que debe ser incluido en la agenda del gobierno, y dejar de considerar a la sociedad civil como los sujetos pasivos de las políticas de seguridad y prevención, y convertirlos en copartícipes de la solución al problema de la seguridad.

No es necesario que las políticas de seguridad ciudadana se aparten de la visión social en que están concebidas; por el contrario, su correcta aplicación, sin tintes populistas, puede ayudar a mejorar el entorno social, disminuir la marginación y generar, así, una mejoría considerable en la percepción social (seguridad subjetiva). No se trata únicamente de reducir los delitos, sino que las políticas de seguridad ciudadana deben elevar la calidad de vida de los venezolanos.

¿Y QUÉ PASA EN COLOMBIA? POLÍTICAS BASADAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

En el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD (2013) se determinó que los países que presentaron las bajas más notables en su tasa de homicidios eran aquellos que pasaron por conflictos armados o severas crisis de inseguridad, como Colombia, que redujo su índice de homicidios casi a la mitad en diez años.

En el informe, de acuerdo con la percepción ciudadana, se advierte que la principal amenaza en la seguridad en Colombia es la delincuencia común, seguida por el problema de pandillas y, en un tercer rango más bajo que los demás, el crimen organizado y los narcotraficantes. En cuanto al porcentaje de confianza ciudadana en el sistema de justicia criminal de Colombia, se reflejó poca confianza en él para castigar al culpable; en cambio, la percepción en la función de la policía es favorable, ya que existe confianza en la protección que brinda a la gente en su participación frente a la delincuencia.

Datos de la Policía Nacional y del Ministerio de Defensa de 1988 a 2007 revelan, en cuanto a violencia urbana, que en Colombia, en 1992, la tasa de

homicidios era de 79 por cada cien mil habitantes (27 837). En 2000 se reportó la cifra más alta de personas secuestradas: 3 572. En 2002, el país alcanzó los niveles más críticos en materia de homicidios, con 28 775, además de 2 882 secuestros y 680 víctimas en un total de 115 masacres nacionales (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, 2012).

La seguridad en Colombia se ha visto afectada y agravada en su momento por las acciones de los diversos grupos armados y la penetración de grupos ilegales armados de origen colombiano en el negocio del narcotráfico, que crecieron gracias a la ausencia del control estatal en zonas del territorio nacional y la falta de vigilancia en el ordenamiento institucional colombiano.

El diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 señala que en Colombia existen altos índices de pobreza, desigualdad social y violencia, los que demandan una innovación para un cambio radical.

La ciudad de Bogotá se consideró, en la década de los ochenta y principios de los noventa, una *ciudad caótica e insegura*, donde ocurrían atentados terroristas producto de enfrentamientos con el narcotráfico; no obstante, en 1994 se dio una disminución en el tema de homicidios:

Después de presentarse un crecimiento en 1999 en el índice (condicionado por el incremento en los homicidios, las extorsiones y el terrorismo), para el año 2000, se presenta una disminución temporal del índice [...] generada principalmente por la disminución en el hurto común y en las lesiones comunes. Posteriormente, vuelve a reanudarse la tendencia ascendente hasta alcanzar el máximo en el año 2002. Esto se explica porque en ese año se presenta el mayor número de casos de homicidio y extorsiones, el segundo de actos de terrorismo, el tercero de lesiones comunes y el cuarto de secuestros en todo el período analizado. A partir del año 2002, y hasta 2005, el índice muestra una tendencia decreciente, relacionada con una caída en el homicidio común, hurto de vehículos, piratería terrestre, secuestro, extorsión y terrorismo.

Para el año 2006 se presenta un pico por el hurto común que muestra ese año el máximo número de casos y las lesiones comunes, con el segundo más alto del período (Un índice de criminalidad para Colombia, 2008).

A inicios de la década de los noventa, Bogotá alcanzó una tasa de 86 homicidios por cien mil habitantes, lo que representó un serio problema que afectó

a la ciudadanía; el gobierno prestó especial atención para poner en marcha medidas y políticas que atacaran el origen que involucró a redes de criminalidad organizada y delincuencia común (Restrepo, 2011).

Revisión de políticas públicas en Colombia basadas en el modelo de seguridad ciudadana

En Colombia se ha implementado una política pública de seguridad a partir del modelo de seguridad ciudadana con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo; la seguridad en las ciudades colombianas incluyen acciones que tienden a combatir actos criminales y de violencia ligados al conflicto interno de guerrillas y problema del narcotráfico; iniciativas orientadas a prevenir y mitigar incidentes catalogados como violencia intrafamiliar; y medidas dirigidas a controlar formas de crimen consideradas “comunes” en contextos urbanos, así como modos de violencia:¹¹

A lo largo de la última década, como ya se anotó, el tratamiento del crimen y la violencia en el país ha sido objeto de cambios importantes. Estos cambios se enmarcan, en buena medida, en la redefinición de seguridad como campo de intervención gubernamental. Un primer hito en este sentido es la Constitución de 1991, en la que se incluyen los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia pacífica (Gamboa, 2003).

En 2008 se estableció el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, el cual retoma los resultados de los trabajos que, en su momento, realizó el Sistema de Información de Violencia y Delincuencia del Observatorio de Cultura Urbana, a fin de desarrollar estudios

11 “El BID llegó a Medellín, Cali y Bogotá justo en la época en que estas ciudades estaban más afectadas por la violencia. Gracias al trabajo serio que se hizo con autoridades locales y otros actores muy importantes, como la policía, la sociedad civil y el sector privado, se logró revertir esas tendencias. Bogotá tiene hoy su plan plurianual de seguridad, tiene identificadas las zonas más críticas. Medellín, por su parte, ha hecho un importante avance al comprender la importancia de la acción integral en la atención a las problemáticas de seguridad ciudadana. Lo que hoy se llama ‘Laboratorio Medellín en convivencia y seguridad ciudadana’ también es motivo de permanente consulta por países de toda la región” (Restrepo, 2011).

... en conflictividades urbanas, convivencia y seguridad ciudadana, realizar el seguimiento y evaluación a las distintas políticas que se implementen en la ciudad sobre conflictividades, violencias, delitos, seguridad y convivencia y propiciar espacios de discusión para el intercambio de experiencia y el aprendizaje de procesos llevados en diferentes sitios (Humana, 2015).

Desde 2014, el gobierno de Colombia ha determinado que se requiere una política especializada para la seguridad ciudadana y, por ello, ha creado la “Alta Consejería Presidencial para la seguridad y convivencia”, cuyo propósito es definir una estrategia integral para combatir los delitos que atentan contra la vida y el patrimonio de la población de las principales ciudades con acciones que permitan avanzar en la construcción de una mejor convivencia ciudadana, actuando, además, como gestor en el ámbito nacional con las entidades federativas para ejecutar las políticas públicas e involucrando las ramas legislativas en materia de reformas y al Poder Judicial en la administración de justicia (Alta Consejería Colombia, 2014).

En 2015, en su lucha por establecer una república segura y hacer de Colombia un país seguro, Juan Manuel Santos, actual presidente, hizo pública la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana del Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Dicha política representa una herramienta para la convivencia y la prosperidad de la nación, en la cual colaboran diversas instituciones gubernamentales en los distintos niveles de gobierno nacional y local, así como la sociedad civil, con el propósito de contrarrestar la inseguridad que aqueja al país (Colombia, 2015).

Para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, se plantean cinco estrategias transversales:

- Infraestructura y competitividad estratégicas
- Movilidad social
- Transformación del campo y crecimiento verde
- Consolidación del Estado social de derecho
- Buen gobierno

La Ley 134 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana,¹² específicamente en su artículo 97, instruye la intervención administrativa como un derecho de las personas, y puntualiza que estará a cargo de los particulares y las organizaciones civiles; se crearán veedurías¹³ ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional con el propósito de inspeccionar la gestión pública y la prestación de servicios públicos.

Para garantizar la seguridad ciudadana, se crearon medidas de procedimiento penal específicamente en la Ley 906 de 2004, que instituye al juez penal municipal la función para el control de garantías en el procedimiento penal;¹⁴ si no existen jueces municipales, habrá jueces de garantías ambulantes, quienes actuarán en supuestos en los que se problematice el traslado a intervinientes, o bien, cuando haya problemas de seguridad de los funcionarios o en casos adelantados por la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación (Alta Consejería Colombia, 2004).

El panorama que nos muestra Colombia respecto de su situación en materia de seguridad establece un precedente en acciones tendentes a realizar un mejoramiento en el entorno social, lo que se ve reflejado en la disminución de índices delictivos; como resultado se obtiene una disminución en homicidios a 2012 de 8.058, muy por debajo de la que se tiene registrada en 2002; en cuanto a víctimas en masacres, el índice se redujo a 66 en las 14 masacres reportadas para este año (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, 2012).

12 Ley secundaria derivada del precepto de la Constitución de Colombia, inciso final del artículo 103.

13 La veeduría ciudadana es un mecanismo de participación social a través del cual representantes de instituciones de la sociedad civil se agrupan con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas.

14 Artículo 39. De la función de control de garantías. La función de control de garantías será ejercida por cualquier juez penal municipal. El juez que ejerza el control de garantías quedará impedido para ejercer la función del conocimiento del mismo caso en su fondo.

Cuando el acto sobre el cual deba ejercerse la función de control de garantías corresponda a un asunto que por competencia esté asignado a juez penal municipal, o concurra causal de impedimento y sólo exista un funcionario de dicha especialidad en el respectivo municipio, la función de control de garantías deberá ejercerla otro juez municipal del mismo lugar sin importar su especialidad o, a falta de éste, el del municipio más próximo.

Políticas públicas aplicadas en Bogotá, Colombia, en materia de seguridad ciudadana

La investigación realizada por la Universidad de Colombia en materia de delincuencia urbana en las ciudades de Bogotá y Medellín revela que la llegada de Antanas Mockus (presidente municipal de Bogotá de 1995 a 1997) marca un precedente, ya que trabajó en diversos proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo “Formar ciudad”; con reglas mínimas y una cultura de participación ciudadana basada en la convivencia humana y el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos, se hace uso de fundamentos pedagógicos y simbólicos que modificaron el comportamiento de manera positiva en los ciudadanos, lo que trajo como consecuencia la implementación de normas de convivencia y una mejor percepción ciudadana en el tema de violencia (Vargas, 2007).

En diciembre de 1996, Mockus emprendió la campaña “Regalos por armas”, cuyo objetivo fue incautar armas de fuego; a esta medida se sumó la de limitar el consumo del alcohol con el cierre de establecimientos a la una de la mañana; ello disminuyó los homicidios.

Asimismo, se crearon espacios que dieron la oportunidad a la participación ciudadana en diversos sectores de la administración nacional y municipal para efectuar consensos sobre políticas en materia de seguridad, prevención y convivencia en Bogotá.

En dicha administración se fundaron instituciones en asuntos de seguridad ciudadana, como la Secretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Consejo Distrital de Seguridad, el Observatorio e información sobre violencia y delincuencia, así como el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (1995).

A la par, se instruyó la reforma policial, mediante la cual la policía se adhiere a un nivel nacional sin que el municipio tenga competencia; esta reforma obedeció en principio a la mala imagen que los ciudadanos tenían sobre la función policial por acciones evidentes de corrupción y sus nexos con el narcotráfico (Muñoz, 2011).

Por lo anterior, se destaca la creación de la Policía Metropolitana de Bogotá, con acciones fundamentales para generar un cambio hacia la seguridad

ciudadana, como la inversión destinada al mejoramiento de parque vehicular, herramientas en tecnología de la comunicación, despacho de patrullas e instalación de un centro de atención inmediata denominado CAI. Se instauró, además, la Policía Comunitaria, con un enfoque preventivo mediante la cercanía con la ciudadanía.

Posteriormente, con Enrique Peñalosa al frente de la administración de 1997 a 2000, se dio continuidad a las políticas de Mockus y se generaron espacios interinstitucionales y programas que resultaron positivos en materia de seguridad a partir del Plan de Desarrollo; las políticas públicas se basaron en un modelo igualitario de ciudad, en defensa de los espacios públicos y su recuperación en entornos urbanos.

El periodo de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), aun cuando constituye un cambio de política, éste no implicó la ruptura con las medidas previas de 1995, ya que se llevaron a cabo acciones de participación ciudadana, políticas sociales, asistencia a víctimas de la violencia y el fortalecimiento de las medidas de seguridad.

El actual Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2013 hacia el 2023 (Bogotá, 2013-2023) establece, entre muchas otras propuestas, la promoción y el incentivo a la participación ciudadana en barrios y localidades en policías públicas para un mejor control social e involucrar la participación de jóvenes como gestores y promotores para la convivencia social; transparencia y derecho a la información; reducción de los delitos de hurto, lesiones, robo de automóviles y autopartes según los indicadores hasta en 25%; disminución de la participación en homicidios, especialmente de jóvenes; en materia de investigación policial, apoyo a organismos de seguridad con la apropiación de recursos económicos en dotación logística y tecnológica para identificar y judicializar las bandas organizadas involucradas en los delitos de mayor impacto y reducir los niveles de impunidad.

El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana está compuesto de cuatro elementos básicos, el primero de los cuales se deriva de un diagnóstico de la ciudad apoyado en estadísticas de conflictos, delitos y violencia; el segundo corresponde al enfoque de prevención y establecimiento de dinámicas en materia de seguridad y convivencia; el tercero se refiere a las políticas públicas basadas en seguridad humana en materia de previsión, prevención y control

de conflictos, violencia y delitos; y el cuarto concierne a estrategias propuestas para atacar los fenómenos que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana.

A modo de conclusión sobre el caso de Colombia

Este país ha cimentado sus políticas públicas en medidas y estrategias que parten de un modelo de seguridad ciudadana, en el cual la participación, la convivencia social y el rescate de espacios públicos tienen como objetivo el prevenir y reducir los índices de violencia y delincuencia.

La creación de diversas instituciones para el estudio y análisis de la convivencia y la seguridad ciudadana fundamentan dicho modelo, con planes, acciones y un sistema de justicia *ad hoc* que privilegia la convivencia y reconstrucción del contexto social a través de la participación ciudadana, la apropiación de espacios públicos y las acciones multidisciplinarias.

CONCLUSIONES GENERALES

Chile, Uruguay, Venezuela y Colombia son países ubicados en la misma tierra, Latinoamérica, que comparten su pasado, historia, lengua, religión y cultura; sin embargo, advertimos marcadas diferencias en sus procesos de consolidación democrática, política, económica y social, que los han llevado por diferentes caminos en el desarrollo regional.

La relación de Colombia y Venezuela como parte de la Región Andina, y Chile y Uruguay como países enmarcados en el Cono Sur, es un ejemplo de la complejidad que muestra la región latinoamericana para su estudio y comprensión, pues América Latina se caracteriza por ser una y diversa, y en el tema de la seguridad ciudadana no es la excepción.

Uruguay se caracteriza por ser uno de los países con menores índices de violencia, mientras que su opuesto lo sería Venezuela; el rumbo de Colombia lo han marcado los movimientos sociales y el embate de la guerrilla; por su parte, Chile se caracteriza por haber sido el país que sirvió de laboratorio para diversas políticas en materia de seguridad ciudadana derivadas de la transición de la dictadura a la democracia.

Tabla 4. Cuadro comparativo en materia de seguridad ciudadana

País	Concepto de seguridad ciudadana	Políticas públicas en seguridad ciudadana	Ordenamientos jurídicos en materia de seguridad ciudadana
Chile	Participación ciudadana. Así se prevé en el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito 2014, Ministerio del Interior.	Política Nacional de Seguridad Ciudadana, redactada en 2004 como resultado de los consensos alcanzados por un grupo de expertos convocado por el gobierno; destaca la definición de los principales horizontes estratégicos en materia de integración y cohesión social, diseño urbano, gestión policial, mejoramiento de los servicios públicos y la creación de un sistema de información estadística sobre la violencia, el delito y la inseguridad.	Ninguno.
Uruguay	Ninguno.	Plan Integral de Seguridad Ciudadana.	Ninguno.
Venezuela	La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano, que garantiza la superación de situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo para vida de las personas, sus propiedades, la paz y la convivencia pacífica. La garantía de los niveles de seguridad ciudadana	Plan Patria Segura, que forma parte de una política integral de seguridad pública denominada "Gran misión a toda vida Venezuela".	Constitución (artículo 55). Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.

País	Concepto de seguridad ciudadana	Políticas públicas en seguridad ciudadana	Ordenamientos jurídicos en materia de seguridad ciudadana
Venezuela	y jurídica se alcanzarán con la superación de los desequilibrios macrosociales y el desarrollo de estrategias preventivas, control del delito y reestructuración del sistema penitenciario, con elevada participación de la familia, los medios de comunicación y la escuela (artículo 55 de la Constitución).	Plan Patria Segura, que forma parte de una política integral de seguridad pública denominada "Gran misión a toda vida Venezuela".	Constitución (artículo 55). Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.
Colombia	La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana define la seguridad ciudadana como "... la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad".	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2015.	En el ordenamiento constitucional no se establece concepto de seguridad ciudadana.

Como apreciamos, comparar lo desigual genera un enriquecedor análisis sobre la seguridad ciudadana, sus antecedentes, origen, aplicación, modelo, actores, instituciones y formalidades.

El Estado, en todos sus niveles, está obligado a ser el encargado de dirigir las estrategias y políticas de prevención del delito; sin embargo, en el diseño y la aplicación de las políticas de seguridad ciudadana es necesario que incluya y haga partícipes a académicos, líderes locales y organizaciones no

gubernamentales para conformar un equipo multidisciplinar, capaz de conocer a quienes afectan los problemas de inseguridad y cómo los afectan.

En América Latina, diversas políticas públicas se han aplicado a lo largo de la historia para solucionar el tema de la inseguridad, pero casi siempre de manera reactiva o mediática, en busca del incremento de las sanciones o la tipificación de nuevos delitos, sin sustentar sus proposiciones en diagnósticos serios basados en la realidad social. Se privilegia la aplicación del derecho penal como una medida para tratar de restaurar el daño. A través de la pena, se pretende, con pocos resultados, la rehabilitación del delincuente y ésta, como medida de prevención general, lanza una impersonal amenaza hacia los que aún no han delinquido. La seguridad ciudadana, la seguridad pública y la política criminal requieren una revisión dinámica y permanente de los procesos de actuación para su eficacia; sólo de esta manera se pueden enfrentar con éxito los fenómenos sociales reflejados en las cifras de la inseguridad.

¿Qué sucede en América Latina? ¿Qué fenómeno social existe para que la ciudadanía se sienta insegura? La respuesta no es sencilla, pero una hipótesis apunta a que existe una alta percepción de inseguridad en la mayoría de los países de la región, a pesar de que la tasa de victimización es mucho menor, lo que implica una magnificación de la inseguridad subjetiva.

Las estadísticas demuestran que los altos niveles de victimización de América Latina están relacionados con la comisión de delitos; por ello, no es extraño que la percepción de inseguridad se esté convirtiendo en el problema que más afecta a la sociedad, incluso por encima de los problemas económicos. Esta situación afecta a los países cuyos niveles de victimización son bajos, como Uruguay, donde la percepción de inseguridad genera el miedo de convertirse en víctima de un delito.

Cualquiera que sea la causa del disenso entre la dimensión objetiva y la subjetiva de la inseguridad, obliga a que la política pública de seguridad sea más compleja (política de seguridad ciudadana), y que no se limite a ser un modelo de reacción ante el delito, sino que también sea un modelo de prevención, en el cual participen de forma coordinada el Estado, las organizaciones civiles y la ciudadanía, y cuya finalidad sea mejorar el entorno social y la calidad de vida de los ciudadanos, de tal modo que disminuyan las tasas de victimización y se favorezca una percepción social de seguridad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aboal, D., Campanella, J. y Lanzilotta, B. (2013). *Los costos del crimen en Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo: Centro de Investigaciones Económica de Uruguay. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4546/Los%20costos%20del%20crimen%20en%20Uruguay.pdf?sequence=1>
- Alta Consejería Colombia, G. d. (2014). *Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/paginas/consejeria.aspx>
- Antillano, A. (2012). La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el gobierno bolivariano. En *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. CLACSO: Buenos Aires. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121123043123/Lainseguridadylaseguridadciudadana.pdf>
- Bogotá, G. d. (2013-2023). *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Recuperado de http://issuu.com/ceacsc/docs/libro_picsc_bogot___2013_-_2023_opt
- Carabineros de Chile (2015, 5 de octubre). *Carabineros en cifras 2014*. Recuperado de <http://www.carabineros.cl/cifras/cifras2014/index.html>
- Colombia, C. d. (2004, 31 de agosto). *Ley 906 de 2004. Régimen de Bogotá*. Alcaldía de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14787>
- Colombia, G. d. (2015, 10 de septiembre). Presidencia.gob.co. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>
- Colombia, T. (2015, 16 de septiembre). Ubicación geográfica de Colombia. Recuperado de <http://www.todacolombia.com/geografia-colombia/ubicacion-geografica.html>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2008). *Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas*. Washington, DC.

- (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf
- (2013). *Informe Anual 2013*. Organización de los Estados Americanos OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Venezuela.pdf>
- Curbert, J. y Gómez (s.f.). *La (in)seguridad ciudadana*. PNUD. Recuperado de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?expl_num_id=294
- Espriú, A. *Estudio de caso: Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en Chile*. Recuperado de https://www.google.com.mx/search?q=an%C3%A1lisis+elaborados+para+Centroam%C3%A9rica+desde+el+a%C3%B1o+2000+basados+en+encuestas+de+opini%C3%B3n+p%C3%BAblica,+&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=NSsAVuvSE835yQSsv5jYQC#q=caso+plan+cuadrante+alejandro+espriu
- FARC-EP (2015, 12 de septiembre). *Fuerzas armadas de Colombia*. Recuperado de <http://www.farc-ep.co/>
- Faúndez, R. y Cubillos, P. (s.f.). Análisis de discurso del concepto de comunidad y políticas de seguridad ciudadana presentes en programas de Chile y Uruguay. *Investigando en Red, Estudios Internacionales de Trabajo social*. Recuperado de https://www.academia.edu/1023717/Comunidad_y_Seguridad_Ciudadana._An%C3%A1lisis_de_Discurso_del_concepto_de_Comunidad_y_Pol%C3%ADticas_de_Seguridad_Ciudadana_presentes_en_Programas_de_Chile_y_Uruguay
- Frühling, H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla. En *Diálogo regional de política*. Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5688/La%20eficacia%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20seguridad%20ciudadana%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=2>
- Gabaldón, L. (2008). *Seguridad ciudadana y política pública en Venezuela*. Serie Diálogo Político. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investiga-

- ciones Sociales. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05569.pdf>
- Gamboa, A. (2003). Fundación Seguridad y Democracia. En *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>
- Gobierno de Chile (2015, 5 de octubre). Cámara de Diputados de Chile. Recuperado de https://www.camara.cl/trabajamos/comision_portada.aspx?prmID=493
- (2015, 5 de octubre). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=70040#19.4180>
- (2015, 5 de octubre). Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado de http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php
- (2015, 5 de octubre). FES Chile Política Nacional de Seguridad 2004. Recuperado de http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4179%3Achile-politica-nacional-de-seguridad-ciudadana&catid=204%3Adocumentos-oficiales&Itemid=318
- Humana, B. (2015, 18 de septiembre). Centro de Estudios de Análisis y Convivencia en Seguridad Ciudadana. Secretaría Distrital de Gobierno. Recuperado de <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/quienes-somos/institucionalidad/objetivos>
- Humano, I. R. (2014, 1 de septiembre). Programa de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- Jacome y Gratius, S. (2011). *Violencia, inseguridad y polarización política en Venezuela*. Documentos FRIDE. Recuperado de <http://www.ifp-ew.eu/pdf/201111IfPEWFRIDEViolenciaInseguridadEnVenezuela.pdf>
- Latinobarómetro (2011). *Venezuela 2011. Estudio n° LAT-2011*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>
- Ministerio del Interior de Uruguay. Recuperado de https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/sem_1.pdf
- Moloeznick, P. (2013). Panel: Desafíos en Jalisco en la seguridad ciudadana. En *Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco* (p. 122). México: Universidad de Guadalajara.

- Muñoz, M. (2011, enero). *Seguridad ciudadana: políticas y estrategias de intervención*. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/836-2095-1-PB%20(4).pdf
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH (2012, 1 de enero). *Consejería DDHH República de Colombia*. Recuperado de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Cifras-Nacionales-2002-Julio-2012.pdf>
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (2015). *Primer semestre 2015 – Datos para todo el país*. Uruguay: Ministerio del Interior. Recuperado de https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/sem_1.pdf
- Quintero, D., Lahuerta, Y. y Moreno, J. (2008). Un índice de criminalidad para Colombia. *Revista Criminalidad, Policía Nacional*.
- Paternain, R. (2012). La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento. En *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. CLACSO: Buenos Aires. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121123043123/Lainseguridadylaseguridadciudadana.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013a). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuesta para América Latina*. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- (2013b). Programa de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- Programa Venezolano de Educación–Acción en Derechos Humanos PROVEA (2014). *Informe Anual 2014. Derecho a la justicia*. Recuperado de <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/15JusticiaListo1.pdf>
- Restrepo, A. (2011, 17 de junio). *Seguridad ciudadana: la experiencia colombiana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana%2c9427.html>
- Rico, Ch. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Rico, J. (2000). *Seguridad ciudadana en Centro América. Informe final de evaluación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado

- de https://www.google.com.mx/search?q=an%C3%A1lisis+elaborados+para+Centroam%C3%A9rica+desde+el+a%C3%B1o+2000+basados+en+encuestas+de+opini%C3%B3n+p%C3%BAblica,+&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=NSsAVuvSE835yQSsv5jYCO#q=proyecto+seguridad+ciudadana+en+centro+america+rico+2000
- Sanseviero, R. y López, G. (s.f.). *Seguridad ciudadana. Informe Uruguay*. Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docinformes/seguridad%20ciudadana-informe-2006.pdf
- Tapia, F. (2002). *Los derechos humanos en las democracias modernas en Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos. La seguridad pública como un derecho humano*. Recuperado de <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf> (13-10-2014).
- Valencia, V. (2002). *La seguridad pública como un derecho humano en Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2002). Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos. La seguridad pública como un derecho humano*. Recuperado de <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf>
- Vargas, G. (2007). *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991.2007*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ViolenciaUrbanaSeguridadCiudadanaYPoliticPublica-2873366%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ViolenciaUrbanaSeguridadCiudadanaYPoliticPublica-2873366%20(3).pdf)
- Venezuela (2001). *Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>
- (2013). *Plan de la Patria. Segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la Nación, 2013-2019*. Recuperado de http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf
- (s.f.). Plan de la Nación. Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>
- (s.f.). Ley Plan Patria. Recuperado de <http://albaciudad.org/LeyPlanPatria/>

Capítulo 4

Lineamientos para elaborar un proyecto de intervención en seguridad ciudadana

Paola Gleason Espíndola
Lourdes María Guadalupe Rodríguez Quiñones
Eva Luz Orozo Flores
Yadira Ríos Colín
Alejandro Góngora Montejano

En este capítulo planteamos la discusión sobre qué es un proyecto de intervención, cuál es la importancia de desarrollarlo y cuáles son los elementos fundamentales que se deben considerar desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Abordamos el enfoque metodológico de la investigación acción participativa (IAP) por tener elementos comunes con la perspectiva de la seguridad ciudadana, ya que se centra en la participación de la ciudadanía como actor principal y agente cambio. Además, se conjuntan estos aspectos con la propuesta de fases para la elaboración de un proyecto de intervención nacido de la experiencia de los docentes que brindan asesoría en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual (SUV) de la Universidad de Guadalajara.

INTRODUCCIÓN

Nuestra intención es aportar a la reflexión sobre la intervención en proyectos en seguridad ciudadana y despejar algunas interrogantes que surgen en torno a su desarrollo: ¿qué es un proyecto de intervención? ¿Por qué la necesidad de diseñar proyectos en seguridad ciudadana? ¿Cuáles son los elementos inherentes a un proyecto de intervención? ¿Existe una metodología particular para los proyectos de intervención de seguridad ciudadana?

Por ello, nuestro planteamiento considera a la ciudadanía como el actor central en la participación de proyectos y definitorio en el enfoque que éstos persiguen.

De la misma manera, pretendemos establecer un conjunto de estrategias, acciones y procesos encaminados a proyectos que no sólo identifiquen necesidades y planteen propuestas de intervención en el ámbito de la seguridad ciudadana, sino que contribuyan al diseño, promoción y consolidación de políticas de prevención como base para fortalecer la cohesión social desde las comunidades como sujetos de las problemáticas que la seguridad ciudadana busca atender.

En medio de la discusión sobre la existencia de una perspectiva metodológica apropiada, pretendemos definir los lineamientos pertinentes en la elaboración de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana con base en tres vertientes importantes:

- Desde el paradigma de la seguridad ciudadana como una visión integral de convivencia ciudadana y como promotor de la reconstrucción del tejido social.
- Desde la ciudadanía como actor participativo y central en el diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas de prevención de la violencia, vinculado con las instituciones federales, estatales, municipales o locales.
- Desde la aplicación de una metodología de proyectos adaptada a la seguridad ciudadana que identifique necesidades y genere propuestas de intervención.

DEFINICIÓN DE UN PROYECTO DE INTERVENCIÓN

Para iniciar conviene formular las siguientes preguntas: ¿qué es un proyecto de intervención? ¿Qué es un proyecto de intervención en seguridad ciudadana? ¿Para qué sirve? ¿Qué objetivos persigue? Daremos respuesta a cada una de ellas y las contextualizaremos con planteamientos generales.

Un proyecto de intervención podemos entenderlo como la búsqueda de una solución inteligente: idea, inversión, metodología o tecnología por aplicar

al planteamiento de un problema tendente a resolver, entre tantas, una necesidad humana en todos sus alcances: alimentación, salud, vivienda, educación, cultura, defensa, visión y misión de vida, economía, política, seguridad ciudadana, entre otros. La mayoría de los proyectos presentan las siguientes etapas o ciclo de vida: identificación y diagnóstico, formulación y diseño, ejecución, evaluación, y resultados y efectos.

Revisando el estado del arte respecto al tema, algunos autores han dicho lo siguiente:

Un proyecto es un modelo de emprendimiento a ser realizado con las precisiones de recursos, de tiempo de ejecución y de resultados esperados (Ibarrolla, citado en Torres, 2011, párr. 4).

Un proyecto es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, tendiente a resolver una necesidad humana (Sapag y Sapag, citados en Torres, párr. 4).

Un proyecto es un conjunto de medios ejecutados de forma coordinada, con el propósito de alcanzar un objetivo fijado de antemano (Chervel y Le Gall, citados en Torres, párr. 4).

Es preciso considerar lo expresado por otros autores sobre lo que se considera un proyecto de intervención:

Los proyectos son instrumentos para ordenar y racionalizar el trabajo, dando una secuencia lógica a las acciones tendentes a alcanzar los objetivos y en base a la utilización adecuada de recursos (Aylwin).

Es la unidad básica de acción que nos sirve de instrumento para alcanzar unos objetivos, proponiéndonos pasos a seguir y acciones a llevar a cabo (Taboada).

Los proyectos comunitarios tienen como propósito resolver un problema o satisfacer una necesidad importante de un determinado sector de la población (Crespo, 2010, p. 1).

Antes de responder a la segunda cuestión, es preciso recordar que la seguridad ciudadana surge como una respuesta del ser humano para dignificar

su vida y garantizar su seguridad en un entorno social, económico, político y cultural, que le permita vivir en armonía con la naturaleza en un ambiente de tranquilidad. Esta es la virtud que distingue al paradigma de la seguridad ciudadana de los diversos enfoques de seguridad: preservar la integridad y el desarrollo del individuo y su comunidad al garantizar la certidumbre en sus bienes y persona, mientras que los enfoques en la seguridad tradicional están encaminados a la conservación de un orden social, político y normativo en el cual el Estado tiene la atribución de delinear las directrices entre lo permitido y lo antisocial, además de concentrar la fuerza y los instrumentos coercitivos (García, 2002).

Los contextos y las dinámicas sociales e institucionales han mostrado una evolución en los últimos años; además, las comunidades exigen mayor atención por parte de las autoridades en los problemas que más aquejan (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2015). Estas exigencias están centradas en el establecimiento de cursos de acción y estrategias constituidas desde una base social a través de mecanismos creados por el Estado, que permiten la inclusión de ciudadanos en la construcción de políticas públicas locales y de impacto global en el mejoramiento de la seguridad ciudadana, obligación circunscrita en todo Estado democrático.

Por ello, como se revisó en el capítulo primero¹⁵ de esta publicación, es materia de la seguridad ciudadana garantizar la seguridad de la persona al actuar sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad. En el caso de Jalisco, por ejemplo, tenemos planes de gobierno que consideran el enfoque de seguridad ciudadana en el modelo penal, de seguridad y justicia, gestión integral, prevención y proximidad de las fuerzas de seguridad. Incluso se habla de adoptar un modelo de seguridad ciudadana.

15 En ese primer capítulo se destacó que la inclusión de la perspectiva de la “seguridad ciudadana” en el plan de desarrollo del Gobierno del Estado se deriva de la participación de la Universidad de Guadalajara en la consulta para el diseño del Plan Estatal de Desarrollo en los llamados “Talleres intergubernamentales: seguridad pública; cuestionario a organizaciones: Octava Zona Naval; Jalisco a futuro. 2012-2032. Construyendo el porvenir”; más allá de un enfoque, se propone llegar a un modelo de seguridad ciudadana en colaboración con la sociedad. Por esta razón, el diseño de proyectos de intervención en seguridad ciudadana es un parte fundamental en ese proceso.

En respuesta a las inquietudes ciudadanas, los Estados desarrollan políticas públicas orientadas a proporcionar seguridad a sus ciudadanos; por ello, en el ámbito nacional o en el internacional se pueden contratar servicios para la elaboración de proyectos de intervención en seguridad ciudadana a través de consultores, promotores, empresas, profesionales de la seguridad ciudadana, entre otros, cuyo propósito sea integrar a todos aquellos actores involucrados en transformar de manera colectiva el entorno y hacer hincapié en la ciudadanía como agente de cambio.

A nivel internacional, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015, párr. 1) financia también este tipo de proyectos con la premisa de la seguridad ciudadana como una prioridad de desarrollo en América Latina y el Caribe. El BID promueve una respuesta “que tome en cuenta expresiones múltiples y complejas, y variantes de la inseguridad que afectan a regiones, países y ciudades de manera diferenciada desde una perspectiva transversal de prevención y fortalecimiento institucional”.

En la experiencia local y particular de la licenciatura en Seguridad Ciudadana se promueve el diseño y la ejecución de proyectos de investigación en materia de seguridad ciudadana con una visión clara del contexto socioeconómico y cultural donde se dan las problemáticas a intervenir; de ese modo, en esa misma dirección se impulsa el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y justicia penal no sólo como una responsabilidad del estado, sino como una competencia del profesional en seguridad ciudadana, tal como se establece en el perfil de egreso del programa de estudios (Sistema de Universidad Virtual, 2011).

Los proyectos de intervención en seguridad ciudadana permiten identificar y abordar problemáticas sociales:

- Apoyo en el diseño de programas de desarrollo social para la prevención de la violencia y la delincuencia.
- Entrenamiento de intervención en violencia familiar.
- Prevención de violencia familiar, escolar y de género.
- Diálogo social de convivencia ciudadana.
- Movilización de jóvenes en comunidades en pro del cambio.

Para ello, partimos de la identificación del conflicto que se relaciona, por ejemplo, con el robo de autopartes o de gasolina de los ductos, extorsiones, entre otros fenómenos de diversa complejidad que afectan a la ciudadanía en forma directa o indirecta, como los que a continuación citamos:

- Embarazo temprano.
- Consumo y abuso de drogas legales e ilegales.
- Ambientes familiares deteriorados o problemáticos.
- Deserción escolar.
- Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.
- Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente.
- Entornos de ilegalidad.
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados.
- Marginación y exclusión social, entre muchos más.

Un proyecto de intervención en seguridad ciudadana implica la identificación de un problema de seguridad y su solución, la cual afecta a una colectividad o grupo de personas; se reconocen situaciones sociales, culturales, económicas, políticas, policiales, penales, del sistema de justicia penal (procuración, administración de justicia y reinserción social), políticas públicas, entre otras. En este contexto, la seguridad ciudadana y las políticas públicas que derivan de ella cambian el modelo tradicional en el cual el Estado actúa de modo unidireccional, de ahí que parte del propósito de este capítulo es enfocarse al análisis y la propuesta general de los proyectos de intervención. Así, damos respuesta a la segunda cuestión sobre lo que consideramos un proyecto de intervención con el enfoque de seguridad ciudadana.

Con el contexto anterior, abordamos una tercera cuestión importante: ¿para qué pensar en el diseño de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana? Hoy es común leer en los diarios, escuchar en la radio, en la televisión, en las pláticas de trabajo o informales, noticias relacionadas con muertes violentas, drogas, robos, secuestros, entre otros muchos, en los que la edad no es una limitante para cometer delitos de bajo o alto impacto.

Por ello, los proyectos de intervención en seguridad ciudadana tendrían que abordar estos conflictos o problemas en busca de su prevención, y luego

erradicación, ya que están relacionados con el bienestar social y suponen que, como ciudadanos, podamos desarrollar las actividades cotidianas sin preocupaciones, ya sea asistir a un espectáculo público bajo la mirada de todos, que abordemos cualquier tipo de transporte sin mirar a nuestro alrededor, o que sencillamente disfrutemos de la ciudad sin el menor temor.

Los proyectos de intervención en seguridad ciudadana permiten conocer y plantear propuestas de políticas públicas para resolver estos conflictos o problemas, e identificar las causas de fondo que propician su origen y desarrollo. La premisa fundamental en la construcción de políticas públicas en la seguridad ciudadana es contar con la virtud en su transversalidad, pues la inclusión y confluencia de actores gubernamentales, sociales, individuales, de los sectores privados, sociales y públicos, llevan a la integración de objetivos específicos para el mejoramiento del entorno en la seguridad individual y colectiva, de ahí la pertinencia de un marco referencial que haga posible una aproximación metodológica-operacional para aquellos operadores de los sistemas de seguridad, que considere las dinámicas colectivas, los marcos jurídicos presupuestarios y de acción, así como una metodología paso a paso en la ejecución de las diversas etapas y procedimientos para la estructuración de una política pública en seguridad ciudadana (Moreno, 2012).

Finalmente, nos planteamos la interrogante ¿cuáles serán los objetivos de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana? No pretendemos ofrecer un esquema rígido, ya que los métodos y procedimientos para abordar la diversidad y complejidad de las problemáticas y los conflictos relacionados con la seguridad ciudadana son variados, y cada caso es único y particular. Esto obedece a la heterogeneidad de los fenómenos de seguridad que se dan en las diferentes colonias, barrios, delegaciones, municipios del país, ciudades o estados; la naturaleza a la que cada problemática obedece y el nivel de alcance que un proyecto podría tener nos sitúan ante una gran diversidad de situaciones.

En general, los proyectos de intervención ante esta multiplicidad de escenarios tienen diversos objetivos:

- Identificar un problema de seguridad ciudadana y contextualizarlo en el espacio y tiempo.

- Identificar las dimensiones de la seguridad ciudadana que componen el objeto de estudio.
- Determinar las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y la seguridad pública, que incidan en el problema o conflicto identificado.
- Planificar y realizar un diagnóstico para determinar las causas de la problemática y sus posibles líneas de intervención.
- Identificar la metodología apropiada que permita el abordaje efectivo del problema y caracterizar a los actores que participan en él, así como sus componentes, factores y variables que condicionan su origen y desarrollo.
- Investigar en fuentes documentales y en campo para recoger información verídica que contribuya a una descripción del problema lo más clara posible.
- Realizar encuestas, entrevistas u observaciones, así como la revisión de datos estadísticos.
- Interpretar la información.
- Intervenir en el problema de acuerdo con los resultados del diagnóstico.
- Evaluarlo.
- Formular propuestas de políticas públicas.

La heurística nos posibilita desarrollar un método o varios para resolver problemas que se pueden aplicar para este tipo de proyectos en seguridad ciudadana; sin embargo, en este capítulo buscamos presentar tan sólo una aproximación de cómo se pueden desarrollar los proyectos de intervención, esto es, a manera de recomendación, lo que podría considerarse una metodología de intervención en cursos de acción para la seguridad ciudadana, sin pretender que sea un modelo acabado o definitivo.

PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA

En este apartado describiremos las características y los elementos particulares que integran un proyecto de seguridad ciudadana. Consideramos que todo plan de actividades cuyo objetivo sea materializar un proyecto de intervención

en seguridad ciudadana debe partir de una problematización o conflicto generado por riesgos y amenazas a la seguridad, en cualquiera o varias de sus dimensiones: percepción de inseguridad, victimización, criminalización, medio ambiente, gestión urbana, gestión de riesgos y violencia.

La complejidad de los contextos en las diferentes demarcaciones, regiones, localidades y zonas metropolitanas hacen única la integración de un plan de acciones que generen las condiciones para la convivencia ciudadana y el restablecimiento del tejido social; por ello, nos enfocaremos en la localización de insumos, de forma general y particular, que guíe a los equipos de trabajo encargados de la elaboración de proyectos hacia la identificación de problemáticas en el entorno local, siempre considerando los factores políticos, sociales, culturales y económicos de la localidad o región.¹⁶

La identificación de un problema, conflicto o factor de inseguridad debe ser de carácter abarcador, es decir, que incluya las principales problemáticas locales. En el ámbito de la seguridad ciudadana intervienen cada vez más actores locales, por lo cual se requieren instrumentos y prácticas que faciliten la intervención coordinada para dar una respuesta efectiva a las demandas ciudadanas; esto genera mayores grados de gobernabilidad y gobernanza que se sustentan en la capacidad de integración y toma de decisión de los actores sociales y económicos que demandan participación, o a quienes se les demanda su participación en los temas de la seguridad.

Para ello, abordaremos tres grandes rubros para reconocer de manera más específica los problemas de seguridad ciudadana: el trabajo de gabinete, los sistemas de indicadores de gobernanza urbana y la elaboración de un mapa de actores. Con los resultados obtenidos de esta localización de problemáticas, será menos complejo elaborar la metodología de intervención, considerando siempre la participación ciudadana en coordinación con autoridades locales.

¹⁶ La perspectiva metodológica que se aborda en este apartado es recuperada de los trabajos y talleres realizados de participación ciudadana para la elaboración y discusión de problemáticas por la Universidad del Caribe en el municipio de Ocotlán, Jalisco, y el Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública, AC, en el municipio de Tlaquepaque, Jalisco, ambos efectuados en 2012.

Antes de iniciar cualquier identificación de problemática, diagnóstico o proyecto de intervención en conjunto autoridades y ciudadanos, deben fijar dos supuestos:

- La definición de los intereses públicos permanentes de la localidad, por ejemplo, el turismo, el comercio, la convivencia ciudadana, entre otros.
- Los actores que intervienen en su desarrollo, por ejemplo, los actores de poder o influencia en la localidad, iglesia, comerciantes, maestros, padres de familia, obreros, profesionales, funcionarios, políticos, líderes sociales, entre otros.

En este caso, es importante llevar a cabo una metodología participativa para el reconocimiento de problemas, ya que se debe convocar a los diferentes actores que conforman la sociedad, incluyendo a grupos poblacionales específicos, como las mujeres y los jóvenes. Una metodología participativa ofrece la ventaja de que tanto actores gubernamentales como los de la comunidad se apropien del conocimiento de las prioridades sociales en materia de seguridad, y con ello estén en condiciones de proponer y sumar esfuerzos conjuntos para la implementación de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana.

En una metodología participativa, las problemáticas se discuten y se construyen a través del diálogo, el consenso, uso de base de datos y análisis de los fenómenos que desencadenan el problema; así se inicia un proceso que permite, en primera instancia, sentar los cimientos de un ejercicio democrático incluyente; esto, debido a que las ciudades han sido objeto de un crecimiento sin precedentes por la migración del campo a lugares urbanizados, así como por los sectores sociales marginados por su condición económica, edad, discapacidad, sexualidad, creencias religiosas y políticas; por ello, la convivencia urbana genera efectos que involucran y repercuten de forma distinta en unos y otros.

Con la participación activa de todos los actores y teniendo en mente la elaboración de un proyecto en común, en el cual la inclusión y el respeto a los derechos humanos permitan definir el objetivo permanente de la localidad, población o municipio, se establecerán las bases de la construcción de ciudades seguras para todos.

A continuación, presentamos los insumos básicos que todo proyecto de intervención en seguridad ciudadana debe considerar para su elaboración:

- Trabajo de gabinete. Éste se debe llevar a cabo por un coordinador encargado de construir el componente del diagnóstico, que le permitirá no sólo tener un mayor conocimiento del contexto de su colonia, barrio, delegación, municipio, región, ciudad o estado, sino también generará un sólido referente y, a su vez, un marco de acciones que enfocará a metas congruentes los esfuerzos de los demás componentes del diagnóstico.
- Sistema de indicadores de gobernanza urbana. Éstos generen información de primera instancia, como indicadores de generación (sociodemográficos, socioeconómicos, socioculturales, familiares y educativos); indicadores de manifestación (tasa de mortalidad, violencia de género, robos, abusos, extorsiones, secuestros y lesiones); e indicadores de atención (prevención de sociedad, infracciones y multas, solución de problemas sociales, restablecimiento del derecho y atención a violencia de género).
- Mapa de actores y grupos focales. En este proceso se debe identificar y convocar a los actores de mayor influencia social en la ciudad o localidad (ver figura 1).

Figura 1. Fuentes de información para la elaboración de un proyecto en seguridad ciudadana



Fuente: recuperado de los trabajos con la Universidad del Caribe y el gobierno municipal de Ocotlán, Jalisco, en la elaboración del Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2012.

Trabajo de gabinete

Se caracteriza por la integración de un equipo municipal formado por funcionarios de áreas afines a la prevención social, policía y otros sectores involucrados en la problemática local de seguridad. También deben confluír las coordinaciones, direcciones o secretarías relacionadas con el desarrollo social, cultura, educación, servicios públicos, seguridad, mujeres, juventud y medio ambiente. Deben incluirse, asimismo, representantes de las fracciones de las diversas expresiones políticas del cabildo (regidores). Este equipo local ha de nombrar un coordinador general, que será un funcionario del mismo gobierno y que fungirá como enlace directo del equipo central con los trabajos realizados con la ciudadanía.

Estas áreas y funcionarios públicos deben aportar características generales para identificar los riesgos asociados que detonan la inseguridad ciudadana y la violencia, los cuales pueden ser:

Características de contexto

- Ubicación geográfica del estado y el municipio. Para caracterizar de manera básica y general el contexto del territorio, se puede iniciar el diagnóstico a partir de aspectos relevantes como la ubicación geográfica del estado, entidades colindantes y la existencia de zonas metropolitanas, si fuera el caso.
- Características sociodemográficas básica del estado y el municipio. Para el desarrollo de los indicadores es indispensable identificar el desglose demográfico por grupos de edad, municipales y estatales. De acuerdo con las clasificaciones poblacionales otorgadas a los distintos grupos de edad, en el desarrollo del diagnóstico los grupos etarios serán definidos como exponemos a continuación:
 - Niñez: comprende todas las personas menores de dieciocho años de edad (Declaración de los Derechos Humanos del Niño, 1990).
 - Juventud: etapa del desarrollo humano que abarca entre los diez y veinticuatro años de edad, en la cual se incluye la adolescencia inicial, de los diez a los catorce años; la adolescencia tardía, de los quince a los diecinueve años; y la juventud plena, de los veinte a los veinticuatro años.

- **Adultez:** en la república mexicana se considera persona adulta, en el pleno ejercicio de su ciudadanía, a las personas mayores de dieciocho años de edad.
- **Adulto mayor:** personas mayores de sesenta años.

En la tabla 1 mostramos una propuesta de guía sobre cómo podría realizarse la obtención de información.

Tabla 1. Información socioeconómica

Información socioeconómica	Resultados de la consulta en fuentes primarias y secundarias de información
Principales actividades económicas del estado.	Es necesario precisar al menos las tres principales actividades económicas de la ciudad.
La participación de los grupos sociales: población general, mujeres, jóvenes, adultos mayores, y otros grupos relevantes en la economía de la ciudad.	Indagar tanto en fuentes primarias como secundarias sobre las principales actividades que las mujeres desempeñan en la economía local, igualmente de los jóvenes, adultos mayores, población en general y grupos poblacionales especiales.
Relación entre la actividad económica con la violencia/delincuencia.	Sintetizar los mecanismos o formas en que la actividad económica predominante en el estado se vincula con la violencia y el delito.
Principal problemática socioeconómica de la ciudad en los diferentes grupos sociales: población en general, mujeres, jóvenes, adultos mayores, niños y niñas.	Resumir, después de haber analizado los puntos anteriores, las principales problemáticas socioeconómicas en cada uno de los grupos sociales mencionados.

Fuente: recuperado de los trabajos realizados con la Universidad del Caribe y el gobierno municipal de Ocotlán, Jalisco, en la elaboración del Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2012.

Marco jurídico

El análisis de los diferentes marcos jurídicos busca determinar el ámbito de los derechos a los que tienen acceso las mujeres y los hombres de la entidad en estudio, su alineación con las convenciones internacionales vinculantes, los

instrumentos disponibles en las leyes secundarias y su reglamento para pasar de *jure* a de *facto*, esto es, a la aplicación y disfrute de los derechos; para ello, es fundamental identificar los diversos marcos jurídicos que permiten los cursos de acción:

- Marcos jurídicos federales: son los marcos estratégicos de acción y dirección política que sientan las bases en los objetivos estratégicos encaminados a establecer y garantizar la seguridad ciudadana, con respeto a los derechos humanos y apego al Estado de derecho.
- Marcos jurídicos estatales: son básicos, pues son los rectores de la política social del estado; la Constitución política, ya que en ella se determina la consideración y el respeto que se guarda a los derechos humanos; y la Ley de Desarrollo Social, que marca el rumbo del desarrollo humano sustentable en el marco de la equidad y el respeto a todos los grupos sociales.
- Marcos jurídicos globalizadores: permiten completar la información sustantiva sobre la transversalidad de la perspectiva de género, la participación ciudadana, los derechos humanos y la prevención de la violencia.
- Marcos jurídicos municipales: permiten completar la información sustantiva sobre la transversalidad de la perspectiva de género, la participación ciudadana, los derechos humanos y la prevención de la violencia y el delito en los marcos normativos vigentes, a fin de identificar problemas susceptibles de modificar desde lo local.

Tabla 2. Lista de ordenamientos para identificar y analizar los marcos jurídicos

MARCOS JURÍDICOS FEDERALES
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley de Presupuesto y Egresos de la Federación (puede variar dependiendo del año del ejercicio fiscal)
MARCOS JURÍDICOS ESTATALES
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Ley de Desarrollo Social • Plan de Desarrollo del Estado de Jalisco

MARCOS JURÍDICOS GLOBALIZADORES

- Ley Estatal de Planeación
- Ley Orgánica de la Administración Pública
- Marcos jurídicos para la equidad de género
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres
- Marcos jurídicos para la prevención y atención de la violencia y la delincuencia
- Código Penal
- Código de Procedimientos Penales de los Estados
- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Entre otras normas de conformidad con el problema o caso planteado materia de estudio

MARCOS JURÍDICOS MUNICIPALES

- Ley Orgánica de la Administración Municipal
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno
- Ley Municipal de Planeación
- Entre otras normas de conformidad con el problema o caso planteado materia de estudio

Fuente: recuperado de los trabajos realizados con la Universidad del Caribe y el gobierno municipal de Ocotlán, Jalisco, en la elaboración del Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2012.

Marco programático y presupuestario

El análisis de un marco programático y presupuestario es vital para el desarrollo de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana; éste debe contar con la incorporación de la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y la prevención social. Por lo regular, desde estos vectores se observan las limitaciones y ausencias que se transformarán en áreas de oportunidad que, desde lo local, son susceptibles de ser modificadas para fortalecer la gobernanza urbana.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Municipal, 2009), el propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social; por ello, un marco programático debe contener:

- Acciones y recursos necesarios para un desarrollo económico y social del municipio.

- Movilización de los recursos económicos de la sociedad y encaminados al desarrollo de actividades productivas.
- Acciones del gobierno municipal, estableciendo un orden de prioridades.
- Procuración de un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
- Promover la participación y conservación del medio ambiente.
- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
- Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.

Asegurando los puntos anteriores dentro de un marco programático y presupuestario, se tiene un mayor grado de éxito en la construcción y ejecución de un proyecto de intervención, ya que éste contará con los recursos humanos, presupuestarios y técnicos necesarios para su implementación, y aún más importante, la voluntad política.

Sistema de indicadores de gobernanza urbana

La matriz de indicadores tiene una visión integradora de las variables que coadyuvan o decrecen los procesos violentos. El fenómeno de la violencia es complejo, multidimensional y sistémico, y así debe ser la respuesta para enfrentarlo. La complejidad debe afrontarse con un conjunto de respuestas que tengan diversas direcciones, pero todas ellas en concierto; la multidimensionalidad debe abordarse en los tres órdenes de gobierno y, al mismo tiempo, en lo personal, lo relacional, lo colectivo y lo institucional. La condición de sistémico evoca de modo necesario la medición de las variables y los efectos de su interrelación.¹⁷

Este esfuerzo por generar indicadores que permitan medir las manifestaciones de la violencia, los insumos que la hacen posible y la atención deseada provienen de un sistema democrático que prioriza los derechos humanos sobre el derecho a la seguridad y que reconoce que los derechos, en especial si

¹⁷ Los indicadores de gobernanza urbana son generados a través de un consenso a base de experiencias exitosas en diversos países, regiones y municipalidades en atención a la violencia llevadas a cabo por la ONU-Hábitat en 2011. Recuperado de http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=235&gid=669

revisten especificidades de sexo, es una aportación al desarrollo equitativo en nuestro país.

Algunos indicadores¹⁸ que han de considerarse para localizar la información son:

- Áreas municipales responsables de información de primer contacto.
- Áreas del estado y federales responsables de información de segundo contacto relacionadas con el municipio.
- Áreas responsables de información de tercer contacto (gobiernos de los estados).
- Indicadores de generación (desarrollo social y desigualdad).
- Indicadores de manifestación (delitos, multas, infracciones y violencia de género, entre otros).
- Indicadores de atención (centros de reinserción social, centros de atención a la violencia de género, organizaciones no gubernamentales).

Con los anteriores indicadores propuestos para la construcción e identificación de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana, se tendrá como fin la seguridad personal de los ciudadanos y asegurar en todo momento el derecho fundamental a la vida, la integridad física, sexual y emocional, así como la libertad; la seguridad patrimonial, resguardando el derecho fundamental de poseer de manera segura un patrimonio, ambas con el manejo de una incidencia y frecuencia del problema para emitir políticas que lo minimicen. De igual modo, se permitirá evaluar la seguridad comunitaria, entendida como el derecho a vivir de modo seguro y con certidumbre en el entorno inmediato, hogar, trabajo y espacios de recreación.

Mapa de actores y grupos focales

En este proceso se debe trabajar sobre la recopilación y el análisis de información necesaria para construir un mapa de actores y socios naturales, los cuales, como representantes de la voz ciudadana, contribuirán en forma activa

¹⁸ *Ídem.*

y decidida, a través de una metodología participativa, en la deliberación que identifique las problemáticas y los riesgos asociados a ella, hasta la elaboración del plan de acción y sus mecanismos de instrumentación.

Un ejemplo para la metodología en la elaboración e identificación de problemáticas puede ser el método participativo SARAR,¹⁹ que representa las cinco cualidades humanas que se propone promover:

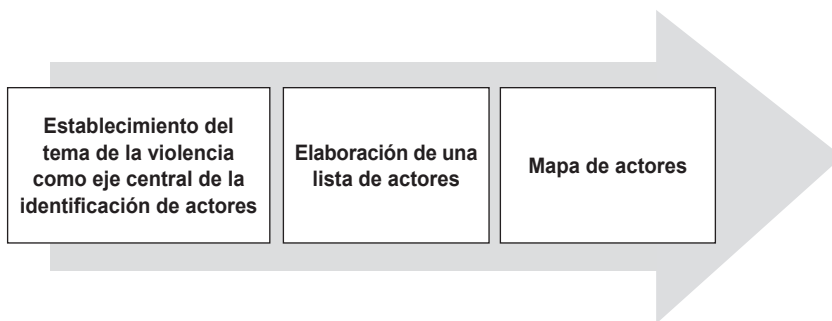
- S, seguridad en sí mismo (*self esteem*, la autoestima).
- A, asociación con otros (*associative strengths*, el trabajo en grupos).
- R, reacción con ingenio (*resourcefulness*, la creatividad).
- A, actualización (*action planning*, la planificación de soluciones a problemas reales).
- R, responsabilidad para resultados sustentables (*responsibility for follow through*, la responsabilidad por el seguimiento)

La finalidad es considerar a todos los sectores que conforman e influyen en la vida local, de tal manera que puedan ser convocados a los grupos focales para escuchar su percepción particular sobre la violencia y la delincuencia que se vive en el municipio, recopilar alternativas de solución y conocer su posible nivel de involucramiento en las acciones que integran un proyecto de intervención en la seguridad ciudadana.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la técnica de “análisis de actores” permite identificar aquellas personas, grupos y organizaciones con intereses significativos y legítimos en temas específicos. Estos actores constituyen las piezas clave para la planeación, diseño, implementación o evaluación de un proyecto (Hábitat, 2010).

¹⁹ La metodología de participación SARAR es recomendada por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, anunciada en el Catálogo de Programas, Proyectos y Acciones de Prevención Social Participación Ciudadana 2011.

Figura 2. Procedimiento para el análisis de mapa de actores



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se deben considerar cuatro pasos básicos para el análisis de actores:

Paso 1: establecer un problema de seguridad ciudadana como eje central. Los criterios para la definición e identificación de los actores clave girarán en torno a los temas de ese problema planteado en el ámbito municipal, con el entendido de que la violencia deberá ser comprendida en sus diferentes modalidades: autoinfligida, interpersonal y colectiva.

Paso 2: elaborar una lista de actores. Este proyecto demanda de manera esencial la participación activa de la ciudadanía; por ello, y con la finalidad de cubrir todos los sectores poblacionales requeridos para un proyecto, se deberá confeccionar una larga lista de todos los posibles actores sociales.

Paso 3: la conformación del mapa de actores. El instrumento para realizar el mapa de actores será una matriz que muestre en específico características de influencia, interés, capacidad y posición, que permita identificar quiénes son aquellos actores con mayor capacidad de involucrarse y comprometerse en el proyecto, tanto en la fase de diagnóstico como en la de elaboración del plan de acción. Deberá contar con los siguientes elementos (Hábitat, 2010):

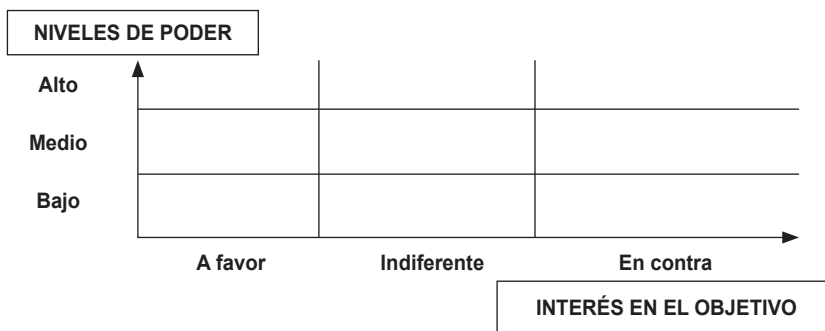
Influencia: capacidad de incidir en la adopción o aplicación de las propuestas o estrategias que deriven.

Interés: mostrar la inclinación o afinidad que cada actor pueda tener hacia el proyecto.

Capacidad: disponibilidad de los recursos físicos y financieros que sirvan como impulsores para el proyecto de intervención en sus diferentes etapas.

Posición: nivel de apoyo probable que pueda existir hacia el proyecto en general.

Figura 3. Gráfica para medir la correlación entre niveles de poder e interés en el objetivo



Fuente: recuperado de los trabajos realizados con la Universidad del Caribe y el gobierno municipal de Ocotlán, Jalisco, en la elaboración del Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2012.

Los aspectos mencionados son características generales, elementales, sencillas y propuestas para la elaboración de un diagnóstico que aporte las bases de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana.

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN PROYECTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Ante la perspectiva antes descrita, queda ahondar en los aspectos que distingan una metodología lo más cercana posible a las características generales de un proyecto de intervención en seguridad ciudadana. Esto, en el entendido de que los fenómenos de inseguridad son heterogéneos y con diversos niveles de complejidad para tratar de abordarlos desde una sola perspectiva

metodológica, como hemos venido discutiéndolo en este capítulo. Sin embargo, trataremos de formular una propuesta que atienda las características particulares de este tipo de proyectos.

De acuerdo con lo que mencionamos en el primer apartado y con la “Guía de proyectos de intervención” del SUV, elaborada en febrero de 2015, un proyecto de intervención “tiene como propósito resolver un problema o mejorar una situación específica” (Chan, 2015, p. 3). Este tipo de proyectos derivan de la “necesidad de ofrecer una respuesta en un tiempo delimitado” (Chan, 2015, p. 3).

Ante esta descripción surgen las siguientes preguntas: ¿cómo lograr que un proyecto de intervención en el ámbito específico de la seguridad ciudadana cumpla su propósito? Esto es, más allá de que su diseño e implementación posean el rigor metodológico que demandan las ciencias sociales, área en el cual se ubica la discusión de la seguridad ciudadana, ¿cómo se empata la propuesta metodológica en el diseño de este tipo de proyectos con el propósito y alcance que tiene la seguridad ciudadana en incipiente construcción?

Para ello, habría que volver a revisar y pensar ¿qué busca la seguridad ciudadana?, ¿qué propone?, ¿a quién o a quiénes apela?, ¿cómo se articula su discusión desde la academia para que los proyectos que surjan de ella sean lo más fidedignos posible en atención a las necesidades de aquellos que se ven sumergidos en los fenómenos de violencia e inseguridad u otros problemas de seguridad ciudadana que se pretenden estudiar?

Si bien parte de estas preguntas han sido resueltas en este libro, cuando se piensa en la construcción metodológica para un proyecto en este ámbito, es importante traerlas de nuevo a la reflexión y evaluar el alcance que este tipo de propuestas pueda tener, revisar y considerar las particularidades que lo distinguen y definir los elementos imprescindibles que se deben ponderar, como señalamos en el apartado anterior.

Sería limitado pensar que la pretensión final de la seguridad ciudadana sea únicamente la existencia de una estructura estatal funcional o un sistema jurídico bien instrumentado que garantice los procesos transparentes de impartición de justicia, o bien, el diseño de programas y planes de prevención que aseguren la sana convivencia en sociedad, los cuales sí son deseables, pero no logran ser suficientes en un contexto de inestabilidad, inseguridad y exclusión social donde la seguridad ciudadana toma lugar.

En el intento por seguir una metodología específica para obtener un producto coherente, es necesario partir del enfoque que propone la seguridad ciudadana, “centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 8). Los proyectos de esta naturaleza requieren pensarse con conocimiento y conciencia de la realidad que se interviene y de los actores implicados, además de un serio involucramiento en la problemática que se aborda, de tal manera que se transforme no sólo el entorno intervenido, sino también aquel que interviene.

Lo anterior nos conduce a no perder de vista dos aspectos: uno, la centralidad de la ciudadanía como el actor participativo y definitorio tanto en el diseño de los proyectos de intervención de seguridad ciudadana como en la instrumentación y evaluación de las políticas planteadas; y dos, la importancia de valorar las diferentes dimensiones, multiplicidades, espacios y escalas en las que se dan los fenómenos de la problematización. En este sentido, debemos considerar hasta dónde es posible la intervención cuando hablamos de fenómenos de inseguridad y problemas de seguridad ciudadana tan diversos y complejos en su composición como pueden ser las autodefensas, o el narcotráfico, la delincuencia organizada, la pobreza, la educación, la marginación, la vivienda..., ¿a qué nivel es posible incidir desde un proyecto de esta naturaleza?

Es importante diferenciar que el establecimiento transversal de las políticas públicas en seguridad ciudadana debe determinar enfoques estratégicos para abordar las dimensiones de seguridad, relacionados con acciones encaminadas a preservar el orden; por ejemplo, en las dimensiones de prevención social, prevención situacional, policial preventiva, en el sistema de justicia penal y en el sistema penitenciario y de rehabilitación social. También se deben emplear enfoques orientados a la reacción para mitigar los impactos en el contexto de las dimensiones de la inseguridad; por ejemplo, la percepción de inseguridad, la victimización, la criminalización, medio ambiente, seguridad urbana y la gestión de riesgos (Munguía, Cantero y Sánchez, 2013).

Con la intención de contribuir al diseño de estrategias de renovación para la seguridad comunitaria y el desarrollo económico y social, que va mucho más allá de las políticas desalentadoras o la aplicación de estrategias unidireccionales, se vuelve urgente la necesidad de concentrarse en los

ámbitos urbanos, locales y regionales, así como la importancia de la participación ciudadana y su inclusión en el diseño y la toma de decisiones en los cursos de acción y estrategias como una forma de deliberación democrática para considerar a las partes interesadas en todos sus niveles de participación (Shaw y Travers, 2005).

De este modo, crear un modelo metodológico particular y aplicable a los proyectos en el contexto de la seguridad ciudadana en construcción resulta limitado; aun así se vuelve oportuno generar un modelo que se auxilie de otros para lograr la comprensión de los fenómenos de inseguridad y resolver el dilema de la acción desde los actores que conocen las problemáticas, que participan en ellas y son potenciales agentes de cambio.

Una iniciativa que se ha tratado de implementar para atender el estudio de los problemas de inseguridad y darles solución, a manera de propuesta metodológica, han sido las denominadas “buenas prácticas” para prevenir el delito y la violencia. El Programa para la Convivencia Ciudadana de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) define como una buena práctica “una intervención (programa, proceso, proyecto) orientada a generar resultados e impactos en la prevención de violencia y delitos, de la cual se pueden derivar conocimientos útiles sobre su gestión, que facilitan su adaptación y replicación en otros contextos” (Betancourt e Iskandar, 2013, p. 19), y tiene el propósito de establecer un enfoque integral en la atención a los problemas de inseguridad pública que se presentan en México.

Dicho programa se orientó a la estructuración de políticas públicas dirigidas a la prevención; sin embargo, las acciones que se han impulsado han sido insuficientes ante la dificultad de definir un criterio uniforme en la diferenciación de las estrategias de prevención de un entorno a otro, pues cada contexto presenta variables particulares para la efectividad de las intervenciones de prevención, razón por la cual el funcionamiento de las buenas prácticas sólo ha resultado en algunas regiones. Esto dificulta la comprensión de aquellas experiencias que han funcionado y su posterior replicación en otras ciudades o comunidades (Betancourt e Iskandar, 2013).

La USAID, en colaboración con el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, elaboró la “Guía para la sistematización

de buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito” con la intención de que fuera una herramienta práctica para “orientar y facilitar las acciones de sistematización y documentación sobre prácticas de prevención y reducción de la violencia en el país” (Betancourt e Iskandar, 2013, p. 10); no obstante, la guía, al ser diseñada como un material autodidacta, esto es, que pueda ser utilizado sin la necesidad de un instructor, ha derivado en algunas limitaciones para considerar que las buenas prácticas sean una propuesta metodológica suficiente en el rubro de proyectos de intervención en seguridad ciudadana por las siguientes razones:

- No hay un consenso teórico suficiente para determinar lo que son las buenas prácticas a nivel nacional e internacional entre los estudiosos de esta gestión de conocimiento, y en el ámbito de la seguridad ciudadana, el consenso teórico de cómo abordar los proyectos de intervención está limitado por la discusión actual de cómo precisamente debe entenderse la seguridad ciudadana.
- Los criterios a los que deben apegarse las buenas prácticas se concretan a la reducción de riesgos, pertinencia, integridad e inclusividad, consistencia y sistematicidad y replicabilidad; es necesario evaluar el alcance real que cada criterio tiene en la elaboración de un proyecto de intervención.
- La sistematización de prácticas es una aproximación de investigación que conlleva, de modo necesario, una función puramente evaluativa (Betancourt e Iskandar, 2013).

Si los proyectos a desarrollar son de intervención, proponemos utilizar la IAP como metodología de trabajo,²⁰ ya que posee elementos y herramientas que se consideran viables para aplicarse en la atención de fenómenos de violencia o inseguridad y en el conocimiento de las diversas problemáticas que la seguridad ciudadana busca resolver.

²⁰ Es necesario mencionar que no nos adentramos a una discusión teórica sobre la metodología, sino que la abordamos y hacemos esta propuesta desde una perspectiva específicamente funcional.

Un elemento principal que propicia la IAP es la generación de una “conciencia sociopolítica” entre los participantes de un proyecto, ya que éstos “aprenden a entender su papel en el proceso de transformación de su realidad social, no como víctimas o espectadores pasivos, sino como actores centrales en el proceso de cambio” (Balcazar, 2003, p. 62). La IAP propone tres actividades centrales para los participantes en la intervención social:

- **Investigación:** se refiere al papel activo que los participantes tienen al analizar las condiciones actuales de su problemática y las condiciones que previenen el cambio en el ámbito local (análisis funcional de antecedentes y consecuencias).
- **Educación:** los participantes aprenden a desarrollar una conciencia crítica que les permite identificar las causas de sus problemas y posibles soluciones.
- **Acción:** los participantes implementan soluciones prácticas a los problemas y utilizan sus propios recursos o en solidaridad con otros grupos o gremios. Estas actividades están interrelacionadas y forman un ciclo dinámico (Balcazar, 2003).

La IAP surge en la década de los sesenta como una propuesta metodológica que buscaba la intervención social en donde se promoviera la participación de los actores. Ander-Egg (1990) rescata varias denominaciones de estas nuevas metodologías que buscaban un cambio en cuanto a investigación social se refiere,

... en un primer momento se habló de desarrollo de la comunidad, acción comunitaria, promoción popular, etc. Aún con diferentes nombres y modalidades, estas formas de intervención social tenían en común un propósito central: movilizar los recursos humanos e institucionales, para lograr un desarrollo de base, con la participación de la misma gente destinataria de los programas (p.18).

Conforme fue avanzando el tiempo y se consolidaron estas nuevas metodologías, se perfeccionaron las técnicas y lograron cada vez más adeptos, así como la aplicación directa al desarrollo de proyectos desde este enfoque.

En los años setenta se empezó a hablar de investigación-acción, investigación participativa e investigación-acción-participativa (IAP) como actualmente se le conoce, y cuyo principal objetivo es

... promover la participación activa de la población involucrada en la ejecución de un programa, o simplemente de actividades, que suponen la realización de estudios con la expresa finalidad de transformar su situación y desatar posibilidades de actuación latentes en el mismo pueblo (Ander-Egg, 1990, p. 18).

Las experiencias de la IAP se han orientado a generar, desarrollar y potenciar un tipo de desarrollo dirigido a crear capacidades y competencias que habiliten a los individuos y a los actores sociales a ejercer las oportunidades y los derechos, así como a fortalecer acciones que contribuyan a la transformación de la sociedad (Vera y Ávila, 2009, pp.132-133).

Como podemos darnos cuenta, a través del tiempo estas metodologías de investigación social han ido transformándose y adaptándose a las necesidades tanto del investigador como de las propias investigaciones. Ander-Egg (1990) hace una distinción entre los tres términos que conforman la IAP y rescata características particulares de cada uno de ellos: de la investigación, que es un proceso sistemático y reflexivo que busca estudiar parte de la realidad con una finalidad práctica; de la acción, que involucra directamente la intervención como elemento generador del conocimiento; y de la participación, en la que se encuentran los investigadores y los destinatarios y juntos contribuyen a transformar la realidad; por lo tanto, “la investigación/acción/participativa supone la simultaneidad del proceso de conocer y de intervenir, e implica la participación de la misma gente involucrada en el programa de estudio y de acción” (Ander-Egg, 1990, p. 32).

Ander-Egg destaca varias características de la IAP que pueden adaptarse a los proyectos de intervención en seguridad ciudadana:

- El objeto de estudio involucra a las personas para resolver problemáticas que repercuten en sus vidas. Sólo se aplica a la vida real.
- La finalidad es la transformación de la situación-problema que afecta a las personas involucradas.

- Existe una relación muy estrecha entre investigación y práctica.
- Esta metodología parte del supuesto de que los ciudadanos son el principal agente de cambio social.
- Se supera cualquier situación jerárquica entre el investigador y las personas; el primero ejerce una función catalítica y las segundas se convierten en sujetos cognoscentes.
- Exige formas de comunicación entre iguales.
- Hay un compromiso entre el investigador y la gente participante en el proyecto.
- Todos los actos están encaminados a cumplir con un objetivo.
- La metodología sólo se puede aplicar a una escala relativamente reducida.
- La IAP es una herramienta intelectual al servicio del pueblo.
- La IAP es una propuesta metodológica.

Por su parte, Vera y Ávila (2009) rescatan varios elementos que plantea Ander-Egg, y agregan las características de la IAP que se mencionan a continuación:

- La IAP es una praxis social a favor de la comunidad en que se trabaja.
- Los componentes más importantes de esta metodología son la participación (involucra los niveles económico, político y cultural) y el compromiso.
- Cada experiencia en la que se aplica la IAP posee sus propias características, su gestación y evolución.
- Los aspectos metodológicos de la IAP parten de la realidad concreta de los sectores locales.
- El fundamento de la IAP es la búsqueda de intervención social mediante la investigación como instrumento de cambio para la comunidad.

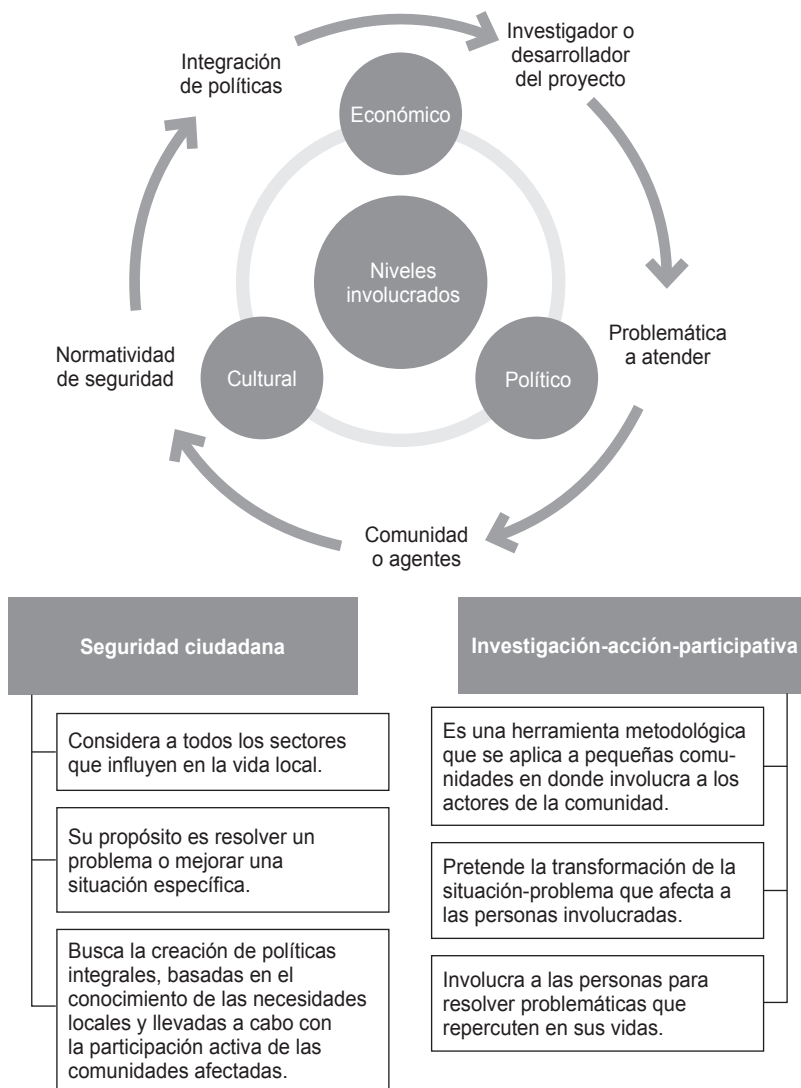
De acuerdo con Vera y Ávila, la IAP toma en consideración fases y etapas que son del conocimiento de los participantes como directriz para la planificación. Adentrándonos a lo relacionado con la seguridad ciudadana como un tema en construcción y consolidación, no se ha profundizado en una propuesta de una metodología en particular, pues su preocupación principal se ha

centrado en la atención de temas prioritarios que requieren solución. El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 señala: “Las reformas policiales siguen siendo uno de los retos pendientes de las democracias de la región. La profesionalización de la policía, mediante programas que fortalezcan su capacidad de investigación y el trabajo cercano con las comunidades, es aún una tarea pendiente” (p. 9). Además, también dicho informe muestra “que se requieren políticas integrales, basadas en el conocimiento de las necesidades locales y llevadas a cabo con la participación activa de las comunidades afectadas” (p.12).

Derivado de lo anterior y con base en lo que se ha desarrollado hasta ahora, al revisar la IAP nos damos cuenta de que esta metodología puede ser utilizada y aterrizada en los proyectos de intervención en seguridad ciudadana, y que las herramientas, elementos y estructuras pueden ser adaptados para intervenir en fenómenos de conflicto o inseguridad en materia de seguridad ciudadana. Presentamos los elementos comunes que tiene la IAP y el enfoque de la seguridad ciudadana considerando tres aspectos importantes:

- La IAP, como herramienta metodológica, está enfocada a trabajar con las comunidades y pone especial atención a los actores que participan en las dinámicas que generan los fenómenos de inseguridad. La seguridad ciudadana como propuesta de modelo considera a todos los sectores que influyen en la vida local donde se dan las problemáticas a intervenir.
- La aplicación de la IAP tiene como propósito final la transformación de la realidad que afecta los actores involucrados. En este sentido, el enfoque de la seguridad ciudadana busca resolver un problema o mejorar una situación específica para preservar la integridad, el desarrollo del individuo y de su comunidad, al garantizar la certidumbre en sus bienes y persona.
- La IAP prevé el involucramiento de los actores para resolver las problemáticas que afectan su entorno. Al respecto, la seguridad ciudadana no sólo considera la participación de los actores y sectores implicados en las problemáticas de estudio, sino que, a partir de la intervención activa de las comunidades, se impulsa la creación de políticas basadas en las necesidades locales inmediatas.

Figura 4. Elementos comunes de la seguridad ciudadana y la IAP



Fuente: elaboración propia.

La propuesta de aplicar la metodología de la IAP en el desarrollo de proyectos de intervención e integrar los elementos descritos en el apartado anterior, compaginándolos con la experiencia concreta que hemos tenido los académicos que asesoramos los cursos de proyectos de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV, se refuerza con las experiencias en países de Europa Occidental y Norteamérica, donde durante más de veinte años se ha desarrollado trabajo focalizado en lo local y en el que se considera a la policía comunitaria y los programas de prevención del delito con participación comunitaria.

Estas experiencias, como es evidente, han influido en América Latina porque sustentan la legitimidad de los programas y porque han sido puestas en práctica con el objeto de contribuir a estrategias de renovación de la seguridad ciudadana y al desarrollo económico y social, que trasciende la aplicación de estrategias unidireccionales (Candina, 2006), en el entendido de que estas últimas deben basarse “en alianzas cooperativas entre las instituciones gubernamentales y los ministerios, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y la sociedad civil” (Shaw y Travers, 2005, p. 27).

En este proceso dependerá, por un lado, de la capacidad de los actores el establecer buenas condiciones de implementación de los programas, y por otro, de que los elaboradores de políticas comprendan la necesidad de intervenir y planificar a largo plazo sin concentrarse en resultados inmediatos, lo que llevará a asegurarse de que los proyectos de intervención consideren:

- El respeto a los derechos humanos y las leyes en el fomento de una cultura de legitimidad.
- El reconocimiento de la importancia de la interdependencia entre los sectores (vivienda, entorno, empleo, justicia penal y seguridad) para trabajar tanto transversal como verticalmente.
- La diferenciación, esto es, reconocer y planificar las necesidades de poblaciones minoritarias o grupos determinados (Shaw y Travers, 2005).

Etapas de un proyecto de intervención de seguridad ciudadana

Una vez revisado el enfoque metodológico que sustenta la IAP, su contexto y características, y en atención a las interrogantes que genera el diseño y desarrollo

de los proyectos de intervención en seguridad ciudadana, corresponde definir cómo adaptar esta metodología para el enfoque de la seguridad ciudadana. En el caso de quienes participamos en la elaboración de este capítulo, compartimos en esta última parte la experiencia que hemos tenido en este ejercicio en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

El modelo educativo de formación por competencias que sustenta el SUV está basado en una metodología de proyectos que permite orientar, desde el paradigma de la seguridad ciudadana, una “visión integral de convivencia ciudadana como motor de la construcción del tejido social en municipios, estados, elemento indispensable para prevenir los delitos y generar entornos más seguros” (Salgado, 2010, p. 6). Chan (2010) refiere que “se trata de un modelo centrado en comunidades de aprendizaje ajustado a los modos de ser y de aprender a ser, de convivir y de emprender de las personas que la integran y con el respaldo de una gestión institucional” (p. 71).

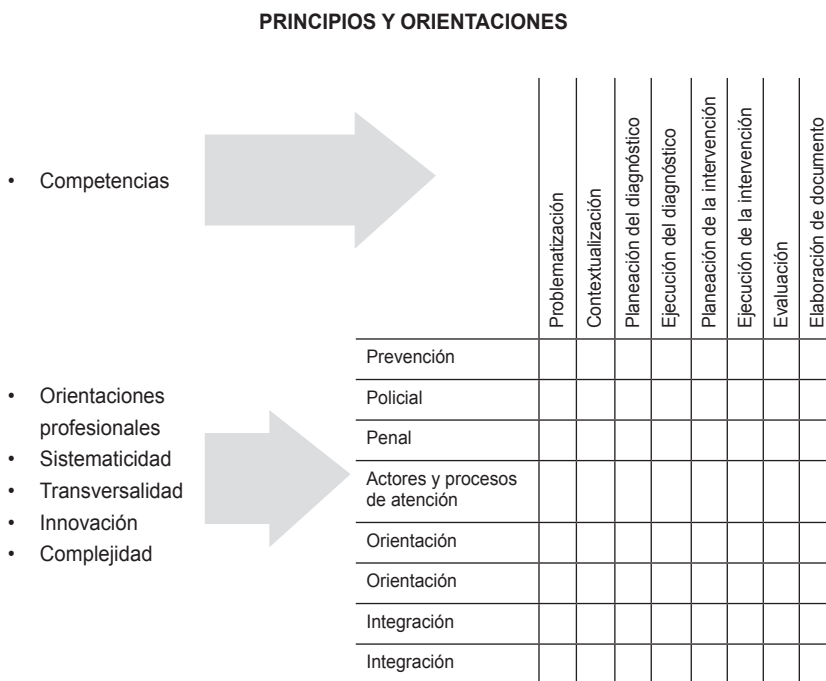
Como ya mencionamos, el SUV, en su preocupación por aplicar una metodología propia de proyectos, elaboró la “Guía de proyectos de intervención”²¹ con la intención de capacitar a quienes imparten las materias de proyectos sobre el trabajo a realizar con los estudiantes, así como los asesores que participan en el programa denominado Cartera de Proyectos, que consiste en el desarrollo de proyectos comunitarios vinculados a los diversos sectores públicos, privados y sociales que proponen los mismos académicos.

Sumado a lo anterior, los docentes que integramos la academia de Proyectos y Seminarios de la licenciatura en Seguridad Ciudadana nos dimos a la tarea de proponer y desarrollar el rediseño del eje de las materias de Proyectos –del ciclo I al VIII– a fin de que se permitiera la construcción de un proyecto de intervención que cumpliera no sólo las expectativas de gobernanza sustentadas en el marco jurídico de la seguridad ciudadana, sino que recuperara también los saberes teóricos que se abordan en cada ciclo que integra la licenciatura desde un enfoque metodológico pertinente, viable y fundamentado.

21 Esta guía es producto del trabajo colectivo recuperado del taller que coordinó la doctora María Elena Chan Núñez y la maestra María del Carmen Coronado Gallardo, directora del Instituto de Gestión del Conocimiento y del Aprendizaje en Ambientes Virtuales y coordinadora de Diseño Educativo, respectivamente, en el cual participaron académicos de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV en febrero de 2015.

El cuerpo colegiado desarrolló la propuesta de rediseño y observó que cada ciclo de la materia de Proyectos cumpliera con una etapa de formación en la construcción de un proyecto de intervención apoyado en la metodología IAP, cuestión que en este trabajo dejamos como una propuesta sujeta a discusión y análisis.

Figura 5. Esquema de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual

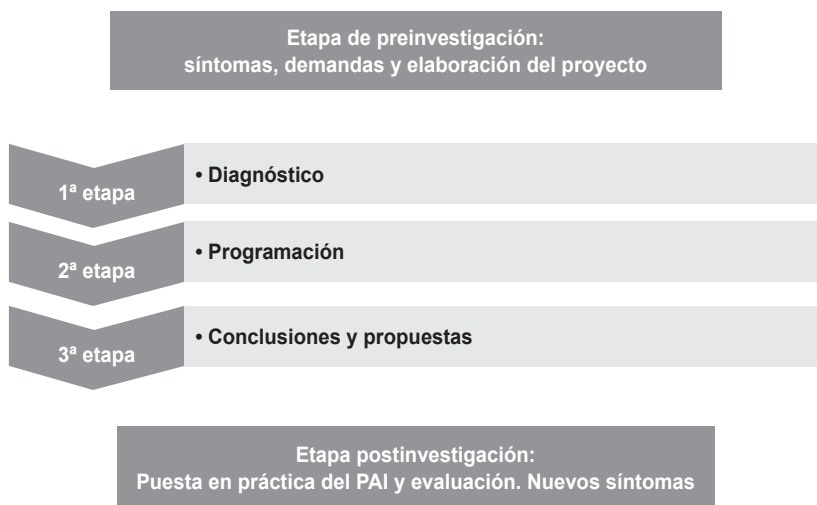


Fuente: Javier Carrasco (2009).

De acuerdo con la metodología de la IAP, que prevé tres grandes etapas para el desarrollo de un proyecto de intervención (diagnóstico, programación y conclusiones y propuesta, ver figura 6) y con la guía de proyectos del SUV, planteamos desde la experiencia y el trabajo académico, así como

desde el compromiso en la formación de profesionales en seguridad ciudadana, la propuesta de las etapas²² indicadas en la figura 7 como aquellas que se deben tener en cuenta en un proyecto de intervención en seguridad ciudadana y en el que cada una de ellas asume una serie de actividades de investigación acción-participación en el logro y solución de una problemática de seguridad ciudadana.

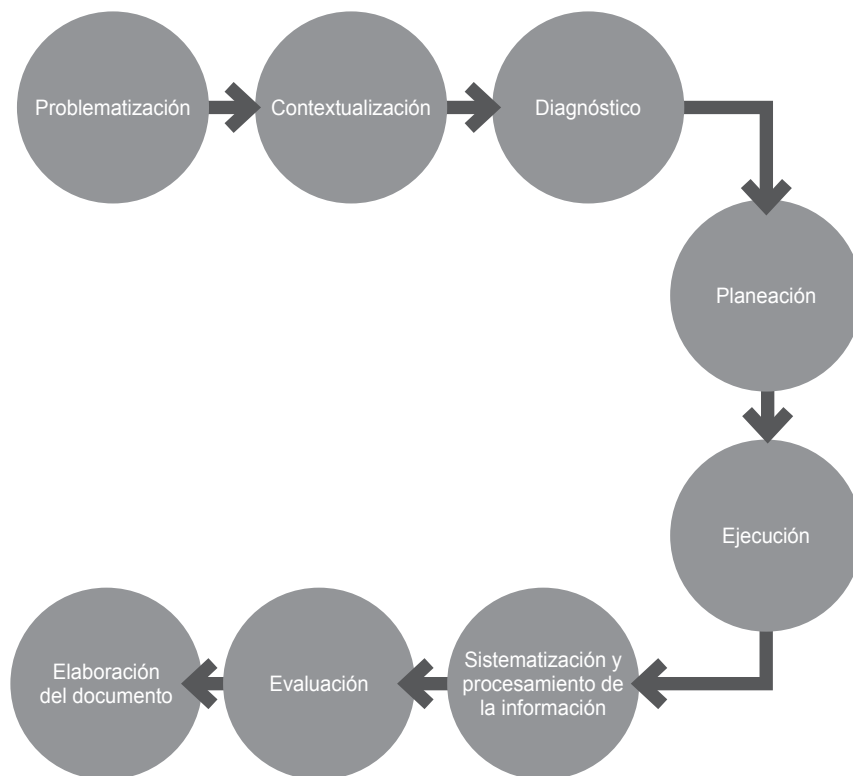
Figura 6. Esquema diseñado con base en la propuesta de Joel Martí al hablar de la investigación-acción participativa: estructura y fases



Fuente: Joel Martí.

²² La “Guía de proyectos de intervención” facilita preguntas detonantes en cada etapa para que los proyectos de intervención se vayan construyendo de conformidad con la problemática de seguridad ciudadana identificada.

Figura 7. Etapas de un proyecto de intervención



Fuente: elaboración propia.

Problematización

Debe existir un primer acercamiento a la comunidad para identificar necesidades, problemas y centros de interés; la observación es un elemento fundamental en la identificación de una problemática; de esa manera se focaliza un objeto de estudio. Un análisis desde una visión sistémica de la seguridad debe incluir cada una de las dimensiones de la seguridad ciudadana propuestas por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Aquí expresamos una serie de interrogantes que conducen a la descripción detallada de la problemática sustentada en datos reales y agregamos, a su vez, una justificación de la elección del tema abordado.

Contextualización

En este apartado identificamos todo elemento que rodea a la problemática planteada, a través de la cual se podrán interpretar los hechos. Se inicia un proceso importante de investigación, se amplía la visión del objeto de estudio de espacio físico-georreferencial, sustentos estadísticos e históricos de la problemática abordada. Además, describe una problemática a partir del análisis del funcionamiento, la estructura y los procesos de las instituciones de seguridad y justicia penal, de las dimensiones de la inseguridad y la respuesta institucional.

Diagnóstico

Estudio de campo que prevé la identificación de fuentes de información, diseño de instrumentos, recuperación, sistematización y orden de la información con base en la aplicación de instrumentos; se describen las causas de origen de la problemática en estudio y sus posibles vías de solución; se redacta un informe preliminar.

Planeación

Incluye como parte del proceso la toma de decisiones, y detalla los alcances, estrategias, participantes, duración, recursos, costos, control y seguimiento. Aquí se plantea la estructura formal del proyecto.

Ejecución

Etapas en que se materializan los procesos descritos en la planeación; incluye el diseño de instrumentos para el monitoreo, registros de intervención, generación de evidencias, reflexiones metacognitivas e informes preliminares de la intervención, además de la puesta en marcha del proyecto en sí.

Sistematización y procesamiento de la información

Comprende todas las acciones que se realizan sobre los datos obtenidos y los transforma en información útil, que luego será analizada para la toma de decisiones o la implementación de las acciones que se estimen convenientes.

Evaluación

Es un proceso sistemático y transversal que se apoya en el uso de tecnología y herramientas diversas para determinar el éxito o fracaso de una actividad o proyecto. Desde la metodología de la IAP, es importante considerar que la conformación de las etapas de un proyecto de intervención debe ser cíclica, lo cual permite plantearse nuevos objetivos con base en otras problemáticas que fueron surgiendo durante el proceso.

Elaboración del documento recepcional

Esta es la última etapa que comprende la redacción de un documento de tipo analítico e interpretativo cuya finalidad fundamental es reflexionar sobre la práctica profesional y contrastarla con la teoría. El trabajo recepcional (SUV, 2015)

es el documento formal, que presenta el pasante en producción inédita, se expone en el contenido del proyecto, una propuesta de mejora, innovación y/o una investigación en cualquiera de los ámbitos de la seguridad ciudadana que evidencie utilidad a la sociedad a la que pertenece, por medio de la aplicación de las competencias adquiridas y/o desarrolladas en la carrera.

Estas fases constituyen una propuesta sin decir que es la única o la más idónea, simplemente es la punta de lanza que pretendemos poner en discusión y análisis para que el diseño de proyectos de intervención de los profesionales en seguridad ciudadana cumpla con los perfiles necesarios para resolver problemáticas de esta índole.

CONCLUSIONES

Presentamos algunas consideraciones sobre el trabajo aquí expuesto en torno a los proyectos de intervención en seguridad ciudadana a manera de conclusiones:

- No existe una metodología propia de los proyectos de intervención en seguridad ciudadana, dada la diversidad y los diferentes niveles de complejidad que muestran las problemáticas que se plantean y abordan desde esta perspectiva. Por tanto, al momento de decidir qué enfoque metodológico se va a seguir en este tipo de proyectos, es importante evaluar el alcance real que puede tener la intervención tanto en el ámbito espacial como en el nivel de trascendencia para la transformación de contextos sociales altamente conflictivos, así como determinar si en el contexto en el que se dan las problemáticas existen condiciones para intervenir el caso en estudio.
- Este trabajo es sólo una aproximación de lo que puede ser una propuesta metodológica para el desarrollo de proyectos de intervención en seguridad ciudadana, y como tal, aún existen vetas para que los expertos en la materia sigan trabajando y den continuidad al tema. Todo esto en el proceso de construcción sobre qué es y cómo se visibiliza la seguridad ciudadana, por lo cual la discusión en este sentido es bastante amplia.
- El aporte de este capítulo a la discusión de cómo intervenir en las problemáticas de seguridad ciudadana reside en la conjunción de las fases que debe incluir un proyecto de intervención en seguridad ciudadana, y considerar los marcos jurídicos y normativos, así como el mapeo de los diferentes actores en búsqueda de un esquema de gobernanza urbana, desde el enfoque metodológico de la IAP y la propuesta de proyectos del SUV nacida de la experiencia del cuerpo académico que asesora la línea de proyectos de la licenciatura en Seguridad Ciudadana.
- Para definir el concepto de seguridad ciudadana hemos de retomar lo que ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo al respecto, sin soslayar el marco normativo aplicable, además de los programas y las

políticas públicas diseñadas a escala federal, estatal, municipal o local; esta propuesta más que nada es metodológica; una idea de lo que se trabaja en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

- El reto es seguir en el trabajo colegiado; este documento es tan sólo una aproximación, que en un futuro, en el ejercicio profesional, pudiera convertirse en una guía para que puedan generarse y diseñarse políticas públicas en la realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ander-Egg, E. (1990). *Repensando la investigación-acción participativa*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Balcazar, E. (2003). Investigación acción participativa (IAP): aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades*, año IV, núm. I/II (7/8), pp. 59-77.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Seguridad ciudadana y justicia. Construyendo seguridad con ciudadanía*. Recuperado el 15 de agosto de 2015 de <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana,1200.htm>
- Betancourt, E. e Iskandar, A. (2013). *Guía para la sistematización de buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito. Programa para la convivencia humana*. Estados Unidos: USAID del Pueblo de los EU y de América, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Recuperado de <http://www.pcc.org.mx/publicaciones/item/guia-para-la-sistematizacion-de-buenas-practicas-de-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito>
- Buelga, S., Musitu, G., Vera, A., Ávila, M. y Arango, C. (2009). *Psicología social comunitaria*. México, DF: UAEM/AECI/Universitat de València/Universidad Pablo de Olavide, Sevilla/Trillas.
- Candina, A. (2006). *Comunidad y seguridad: una guía de prevención a nivel local*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Recuperado de http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc_02_comyseg.pdf

- Chan, M. (2010). Modelo académico del Sistema de Universidad Virtual. En M. Moreno y M. S. Pérez (coords.). *Modelo educativo del Sistema de Universidad Virtual*. México: Sistema de Universidad Virtual, Universidad de Guadalajara. Recuperado de http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Modelo_Educativo_SUV.pdf
- (coord.) (2015). *Guía de elaboración de proyectos de intervención*. Documento de trabajo. México: Sistema de Universidad Virtual.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Italia: Organización de los Estados Americanos.
- Crespo, A. (2010). *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque de marco lógico. Conceptos esenciales y aplicaciones*. Caracas: edición del autor. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros/2009/575>.
- García, S. (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México DF: UNAM.
- González, E. (2009). *Proyectos de intervención social*. Recuperado de <https://formacionuma.files.wordpress.com/2009/11/proyectos-intervencion-ultimo-bis.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública. México, DF.
- Moreno, L. (2012). *Un laberinto con salida: seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Montevideo, Uruguay: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Munguía, J., Cantero, C. y Sánchez, R. (2013). *Simposio. Retos de la seguridad ciudadana y el mando único en Jalisco*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Municipal, I. (2009). *Guía técnica # 4 para el desarrollo municipal*. México, DF: Gobierno federal.
- ONU Hábitat Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2010). *Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana para Ciudades más Seguras*. Benito Juárez, Quintana Roo: Universidad del Caribe.
- Pérez, G. (1993). *Elaboración de proyectos sociales casos prácticos* (10ª ed.). Madrid, España: Narcea. Recuperado de <https://books.google.com.mx/>

books?id=TtKLLyMmFo8C&printsec=frontcover&dq=autores+que+hablen+sobre+elaboracion+de+proyectos+educativos&hl=es&sa=X&ved=0CCIQ6AEwAWoVChMIvsWx8JDlxwIVTwqSCh33HwKY#v=onepage&q&f=false

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Estados Unidos.
- Salgado, J. (2010). *Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, núm. 8. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Shaw, M. y Travers, K. (2005). Actas del taller realizado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia penal. En *Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo 2007*. Montreal, Canadá: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Sistema de Universidad Virtual (2011). *Perfil de egreso*. México. Recuperado de <http://www.udgvirtual.udg.mx/lsc>
- (2015). *Guía de titulación. Licenciatura en Seguridad Ciudadana*. Coordinación de Programas Educativos. Recuperado de http://www.udgvirtual.udg.mx/siga/doc_sgc/Proceso%20Ingreso/GEIT-11.pdf
- Torres, G. (2011). *¿Qué es un proyecto de intervención?* Recuperado de <http://uvprintervencioneducativa.blogspot.mx/2011/09/que-es-un-proyecto-de-intervencion-por.htm>

Acerca de los autores

Rosana Ruiz Sánchez

Maestra en Derecho con orientación en Administración de Justicia y Seguridad Pública por la Universidad de Guadalajara. Profesora docente en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual (SUV) de la Universidad de Guadalajara. Reconocimiento a Perfil Deseable (Prodep) en el periodo 2014-2017.

Dolores del Carmen Chinas Salazar

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Realizó una estancia posdoctoral en el Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Profesora docente en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV. Forma parte del núcleo académico básico del doctorado en Derecho de la Universidad de Guadalajara.

María Amelia Solórzano Peña

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara. Investigadora

nacional nivel I en el periodo 2008-2011. Reconocimiento a Perfil Deseable (Prodep) en 2004-2016. Cuenta con diversas publicaciones nacionales e internacionales.

Martha Berenice Vázquez Chora

Maestra en Derecho Penal por la Universidad de Guadalajara. Candidata a doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Académica en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Alma Angélica Retano Pelayo

Estudiante de la maestría en Urbanismo y Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Cursó Estrategia y Política de Defensa en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa, Washington, DC, y el diplomado en Prevención del Delito a Nivel Local en el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Académica en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Raymundo René Hurtado Buendía

Maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Profesor docente de la Universidad de Guadalajara adscrito a la Escuela Preparatoria 11. Imparte docencia en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV y en la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Natividad Ahumada Rodríguez

Estudiante del doctorado en Derecho en el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Maestra en Derecho Corporativo por la Universidad de Guadalajara. Académica en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Laura Arvizu Pérez

Estudiante del doctorado en Derecho en el Instituto de Altos Estudios Jurídicos, AC. Mediadora certificada en el estado de Jalisco. Profesora certificada por la SETEC para impartir docencia en el nuevo Sistema de Justicia Penal Adversarial con orientación en Mediación. Conciliación y Justicia Restaurativa. Fue Apoderada legal en CFE. Académica de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Gerardo Octavio Solís Gómez

Doctor por la Universidad CEU San Pablo, maestro en Derecho Penal. Profesor docente en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Diego Arturo Herrera Gutiérrez

Maestrante en Derecho Civil y Financiero, y licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Académico de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Sandra Patria Nava Gómez

Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Investigación en Estudios Latinoamericanos. Académica de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV.

Martha Paola Gleason Espíndola

Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Investigación en Estudios Latinoamericanos. Académica de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV y en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Experta disciplinar en la Universidad de Guadalajara y en el ITESO en la creación e impartición de diversos programas educativos y cursos relacionados con las ciencias sociales, metodología de la investigación y asesoría de proyectos, entre otros estudios políticos interdisciplinarios. Ha colaborado como investigadora auxiliar en el CIESAS Occidente a través de metodologías aplicadas a temas que tienen que ver con el desarrollo y la evaluación de políticas públicas medioambientales en los tres niveles de gobierno.

Lourdes María Guadalupe Rodríguez Quiñones

Candidata a doctora en Investigación en Derecho por el Instituto de los Altos de Guadalajara, Jalisco y maestra en Derecho Privado por la Universidad de Guadalajara. Académica de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV y en la maestría en Derecho del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Fue jefa de Procuración de Justicia en el Instituto Nacional Indigenista.

Eva Luz Orozco Flores

Maestrante de la maestría en Docencia en Educación Media Superior del SUV. Académica de la licenciatura en Seguridad Ciudadana y en otros programas educativos del SUV. Docente certificada por la COPEEMS. Responsable del área del Programa de Formación y Capacitación Docente de la Coordinación de Docencia del SUV. Ha cursado diversos diplomados en formación docente en modalidades no convencionales.

Yadira Ríos Colín

Candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Académica de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del SUV y profesora en la maestría en Enfermería en la UAEM. Jefa del Departamento de Nivel Superior en la UAEM. Ha desempeñado funciones relacionadas con diseño y reestructuración curricular, evaluación de programas ante los CIEES y acreditación ante el COPAES. Fue coordinadora del Programa de Mejoramiento del Profesorado y asesora técnico-metodológica en diseño curricular y planeación educativa en posgrado de la UAEM.

Jorge Alejandro Góngora Montejano

Doctorando en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Consultor y profesor en seguridad ciudadana. Egresado de la National Defense University de Estados Unidos de Norteamérica en los cursos de Estrategia de seguridad y defensa y Crimen transnacional organizado y redes ilícitas en las Américas.

La publicación de esta obra fue aprobada por el Consejo editorial de UDGVirtual, de conformidad con sus atribuciones, al ser considerada de calidad y obtener resultados favorables en la evaluación y revisión por pares de expertos con el sistema del doble ciego.

Seguridad ciudadana: alcances y desafíos se terminó de editar en febrero de 2016 en el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, Av. La Paz 2453, Col. Arcos Vallarta, CP 44130, Guadalajara, Jalisco, México.

Esta edición consta de un ejemplar.

Editado en la Coordinación de Recursos Informativos de UDGVirtual por: Angelina Vallín Gallegos, edición; Brígida del Carmen Botello Aceves, corrección de estilo; Adrián Orozco Quiñones, diseño, diagramación e infografía; Isaac Castañeda Aldana, diseño de portada.

Por iniciativa de los integrantes de las academias conformadas en la licenciatura en Seguridad Ciudadana se propuso desarrollar un acercamiento a la discusión sobre la seguridad ciudadana desde quienes imparten docencia en este programa educativo, retomando su experiencia profesional y académica, así como la preocupación de que los nuevos enfoques sobre seguridad sean considerados en la elaboración de políticas públicas y planes de gobierno.

El contenido de este libro aborda la seguridad ciudadana, desde su conceptualización doctrinaria, lo señalado por los organismos internacionales, la normativa federal y la del Estado de Jalisco, los respectivos planes de desarrollo nacional y estatal, las políticas públicas existentes, la diferencia entre seguridad ciudadana y seguridad pública, nacional y humana, la seguridad ciudadana y los derechos humanos, los enfoques y experiencias de algunos países de América Latina y los lineamientos para elaborar un proyecto de intervención en seguridad ciudadana.

Este acercamiento queda abierto a un análisis profundo para determinar qué es la seguridad ciudadana, elaborar los marcos teóricos, e identificar los paradigmas y las teorías que sostienen su fundamento y sus justificaciones, así como los marcos conceptuales que la originan, con el propósito de aportar conocimiento y soluciones a los problemas de inseguridad de nuestro país.