

00422
14



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COORDINACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

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

NOMBRE: Aura Azucena Carrillo Cisneros

FECHA: 19 Julio 03

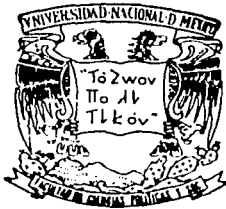
FIRMA: [Firma]

TESIS CON FALSA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

P R E S E N T A AURA AZUCENA CARRILLO CISNEROS



MÉXICO, D.F., AGOSTO DE 2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Se cumple un sueño.....

Por fin llegó el día en que uno de los momentos más anhelados en mi vida se presenta, el momento de titularme. Pareciera que un ciclo termina para dar lugar a otro nuevo y diferente, lleno de satisfacciones y retos como el anterior. Una meta se ve realizada y es necesario pensar en aquellas que están por venir, las cuales, seguramente también vendrán acompañadas de momentos difíciles y de felicidad.

Debo confesar que en este trabajo de tesis, aún cuando fue redactado por mí con la ayuda de algunos autores que en el cito, no lo hubiese logrado sin tener a mi lado a tantas y tan maravillosas personas. Por tal razón, aprovecho este pequeño espacio para decir lo que por falta de tiempo, espacio o simplemente de indecisión no les había hecho saber:

Mil Gracias

A Dios, por haberme guiado en el logro de esta meta y alentarme cuando más lo necesité;

A mis papás por darme los más extraordinarios regalos, la vida, su tiempo, dedicación y amor. Por esforzarse en hacer de mí una gran mujer, honesta, exitosa, responsable, independiente y llena de valores. Los amo, lo mismo que a ti Tania;

A mis extraordinarios profesores que compartieron conmigo sus enseñanzas durante la carrera y en la elaboración de esta tesis, por enseñarme a amar nuestra profesión y a respetar y aprender de las demás. Para todos ellos mi más grande admiración y respeto;

A mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme grandes momentos, experiencias, conocimientos y la oportunidad de conocer a grandes amigos. Por dejar una huella imborrable en mi memoria y mi corazón;

A mis compañeros de carrera y a mis amigos de siempre, quienes me vieron y los he visto reír, llorar, cantar, bailar, sufrir y luchar por sus ideales. Quienes de una u otra forma me ayudaron para realizar este trabajo, saben que cuentan conmigo y los quiero muchísimo.

Por supuesto a ti Fabián por ser para mí todo lo anterior, maestro, compañero, amigo, confidente, cómplice, y además el amor de mi vida. Gracias por explicarme y mostrarme la vida de una manera tan distinta y bella, por hacer de mí un mejor ser humano y una mejor mujer. Gracias por ayudarme a cumplir este sueño, darme tantos buenos momentos, confiar en mí y apoyarme incondicionalmente. Te amo Timboncín, sin ti este logro no sería lo mismo;

Por último, agradezco a la vida que me permitió vivir este sueño y compartirlo con ustedes.....

Ciudad Universitaria, México, agosto de 2003.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. Estado, Gobierno y Administración Pública	
1.1. Antecedentes de Estado.....	6
1.2. Concepto de Estado.....	11
1.3. Concepto de Gobierno.....	14
1.4. Formas de Gobierno.....	16
1.5. Administración Pública y Coordinación.....	20
1.6. Administración Pública en México.....	24
1.7. La democracia en México.....	30
2. La Inseguridad en México 1994-2002	
2.1. Seguridad Pública y Seguridad Nacional.....	38
2.2. Percepción ciudadana.....	44
2.3. Antecedentes gubernamentales y administrativos.....	53
2.4. Políticas en México en materia de seguridad pública.....	58
2.5. El Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	62
2.6. El Consejo Nacional de Seguridad Pública.....	65
2.7. La Secretaría de Seguridad Pública Federal.....	67
3. La Coordinación	
3.1. Profesionalización.....	71
3.2. Sistema Nacional de Información.....	76
3.3. Equipamiento, Tecnología e Infraestructura.....	81
3.4. Instancias de Coordinación.....	83
3.5. Participación de la Comunidad.....	85
3.6. Servicios Privados de Seguridad.....	88
4. Problemas de Coordinación	
4.1. Políticos.....	91
4.2. Jurídicos.....	96
4.3. Administrativos.....	100
4.4. Sociales.....	106
5. UNA PROPUESTA DE COORDINACIÓN.....	110
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	126

INTRODUCCIÓN

Una de las premisas constitucionales básicas del Estado es, sin lugar a duda, el salvaguardar la integridad física y material de las personas para cumplir con el deber de proporcionar seguridad a los ciudadanos dentro y fuera del país. El respeto a los derechos humanos, la libertad, la igualdad y la justicia son premisas que le dan razón de ser y constituyen su origen. Entre sus tareas destaca, el preservar el orden, la armonía, la igualdad, la libertad de los individuos y la propiedad.

Desde la década de los ochenta y sobre todo en los últimos sexenios, la Seguridad Pública se convirtió en uno de los principales temas en la agenda de gobierno, así como, en una gran demanda social, producto del incremento en las actividades delictivas, el narcotráfico, crimen organizado, secuestro, robo de vehículos, la prostitución infantil y demás delitos que agobian y producen malestar en la población ante tal estado de cosas, pues las respuestas generadas no son suficientes y por si fuera poco, la mayor parte de la población concibe a la policía como un elemento perjudicial que retrasa el logro de resultados favorables que combatan de manera frontal y sistemática a la delincuencia.

Lo visto hasta hoy es un atentado a la libertad e integridad de las personas, en el cual, la corrupción, impunidad y violación al Derecho se ponen de manifiesto, y donde los jueces sin rostro, la pena de muerte y los linchamientos parecieran ser las únicas alternativas para la verdadera aplicación de justicia y el respeto real a los derechos humanos. De ahí, la importancia del tema y la necesidad de sugerir respuestas nuevas, desarrollar proyectos y programas innovadores para dar soluciones acertadas que al abatir la delincuencia también amplíen el margen de confianza de los ciudadanos en las autoridades responsables de la Seguridad Pública en México.

Si la Seguridad Pública es una tarea del gobierno, los administradores públicos deben encauzar sus esfuerzos a emprender acciones que modifiquen, y en su caso, mejoren la manera de realizar las tareas en la prestación de este servicio público. Entre las funciones encomendadas a la administración pública destacan el diseño de programas y políticas sociales, la organización, maximización de recursos y reducción de costos,

así como, la coordinación a partir de la cual se logren mejores resultados, en menor tiempo y con mayor calidad, gracias a la capacidad de comunicar y conjuntar ideas, proyectos y acciones encaminadas a un solo propósito, que en este caso consiste en disminuir la inseguridad generalizada en el territorio nacional. El tema de Seguridad Pública es motivo de numerosos estudios, la mayoría referidos a la corrupción, mala administración de la justicia, el narcotráfico, la crisis institucional y la inseguridad pública en el caso del Distrito Federal, pero casi ninguno se detiene en el aspecto de la coordinación y si lo hace no profundiza en él.

El punto a destacar en el tratamiento de un tema tan estudiado recientemente como el de Seguridad Pública radica en el énfasis de la coordinación entre las autoridades de diferentes niveles del país, las dependencias y la sociedad, con la finalidad de concertar estrategias de acción que busquen como objetivo principal la reducción de los índices delictivos en la República. Se plantea la urgencia de crear mecanismos, o bien, reforzar los existentes, que permitan, apoyen y amplíen la coordinación e integración de fuerzas en el combate contra la delincuencia pues aunque existen instituciones como el Sistema Nacional de Seguridad Pública entre cuyas bases está coordinar, aún se perciben importantes rezagos a los cuales se hará referencia en el desarrollo de este trabajo de investigación.

Se plantea que el incremento de la inseguridad pública en los últimos años en México, hace que el intento por combatirla y erradicarla sea una constante en los gobiernos; sin embargo, no ha sido suficiente, prueba de ello son el creciente número de robos, asaltos a mano armada, secuestros, homicidios y otros delitos de gran importancia como el narcotráfico. A lo anterior se une el gran temor de los ciudadanos, no sólo en las calles, sino dentro de su hogar y la desconfianza de la población en las autoridades competentes.

La cuestión de la inseguridad pública en México tiene distintas raíces: políticas, intereses partidistas que obstaculizan cualquier avance; económicas, un modelo económico que parece enriquecer a unos cuantos y empobrecer al resto de la población; sociales, falta de empleo y pobreza; jurídicas, leyes obsoletas; culturales, una pérdida de solidaridad y apatía ante el problema; procedimentales y técnicas,

procesos entorpecedores de la aplicación de la justicia. Por lo anterior, la manera de hacerle frente pretende ir no sólo en una sino en varias direcciones aunque aún no se ataca de fondo, y la delincuencia se mantiene, crece y se sofisticada con gran rapidez, sin que al parecer, exista alguna autoridad, institución o mecanismo que pueda detenerla. La desarticulación, falta de comunicación entre los tres niveles de gobierno (Federal-Estatal-Municipal) y la falta de participación de la sociedad, dan como resultado que los índices delictivos reales se eleven y los derechos de las personas se violen de manera continua. Grave error es no considerar la situación, la mayoría de las veces, tan distinta en cada Estado, cada Municipio y hasta en cada colonia, generando que la manera de atacar la inseguridad no sea efectiva, ni idónea para cada caso.

La poca disponibilidad de recursos parece ser otra limitación, aunque el presupuesto sin una buena distribución y con una visión ínfima, atomista y unilateral de las necesidades y los vacíos existentes, no tiene sentido, y lo único que genera es un derroche indiscriminado de recursos humanos, materiales y financieros debido a que los puntos claves que dan vida y fuerza a los delincuentes como el desempleo, la pobreza, el trabajo mal remunerado, la corrupción, falta de ética y profesionalismo de los cuerpos policíacos y la falta de coordinación no se combaten. Es entonces, cuando los operativos, programas, leyes, y políticas tendientes a proporcionar seguridad pública a la sociedad suelen ser ineficientes y, contra lo pretendido, producen malestar en la gente por los actos de corrupción e impunidad que se dan.

Las autoridades encargadas de la Seguridad Pública son diversas y aunque todas trabajan encaminadas hacia un mismo fin, persiste una desconexión y desintegración notoria entre ellas provocando que las acciones sean banales, no disminuyan el número de delitos cometidos a diario y contradictoriamente los incentiven con la desorganización entre las mismas autoridades. Con un sistema jurídico obsoleto, una deficiente vinculación entre procuradurías, ministerios públicos y cuerpos policiales, la falta de cultura cívica en la cual prevalece un exacerbado individualismo y la existencia de redes de corrupción, el combate contra la delincuencia ha sido, es y será, inútil.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) siendo una instancia jurídica y derivado de la reforma al artículo 21 constitucional, se presenta como el organismo

constituido para establecer la política nacional en esta materia a través de un Programa Nacional. Es la instancia que coordina las acciones de Seguridad Pública de dependencias federales y los tres niveles de gobierno y la encargada de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social. Sin embargo, existen deficiencias en el SNSP que han obstaculizado estas funciones: intereses políticos, cambios internos con todo lo que ello implica, falta de seguimiento y comunicación con los estados, insuficiente presupuesto y, por ende, insuficiente equipamiento tecnológico, son algunas de las causas que permean en esta institución.

Las hipótesis que se pretenden confirmar con el estudio de investigación son tres:

- a) La coordinación nacional resulta un mecanismo indispensable de comunicación e intercambio de información en la lucha por combatir y erradicar la delincuencia, por ello la coordinación entre los estados, dependencias, sociedad y autoridades competentes va más allá del presupuesto, es una cuestión de unidad, consenso, capacidad, participación social y democracia.
- b) La homologación a las legislaciones estatales será un impulso para lograr la verdadera coordinación en materia de Seguridad Pública y para la creación de un sistema jurídico vigente de cobertura nacional.
- c) La coordinación nacional en materia de profesionalización contribuirá a combatir la delincuencia en todo el país y a desaparecer centros de refugio de ésta.

Para comprobar que las hipótesis mencionadas son ciertas, el contenido del trabajo abarca diversos tópicos. En el primer capítulo se presenta una concepción teórica de lo que es Estado, Gobierno y Administración Pública, cuáles son las formas de gobierno, la administración pública y la democracia en México y el papel de la Coordinación en la gestión pública. Este marco teórico pretende ser un panorama tanto para los estudiosos de Ciencias Políticas y Administración Pública como para aquellos que se encuentren interesados en el tema.

El segundo capítulo se enfoca al estudio de la inseguridad, mediante el análisis de la seguridad pública y nacional, cómo se definen y qué las distingue; la percepción

ciudadana ante el problema; los antecedentes gubernamentales y administrativos; y las políticas que se han llevado a cabo en México. Además se mencionan los órganos e instancias que tienen la función de coordinación, como son los Consejos de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, qué son, cómo funcionan, cuales son sus facultades y qué papel juegan en el combate a la delincuencia.

El siguiente capítulo profundiza en el tema de coordinación y los ejes rectores que el Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene para cumplir con sus objetivos: profesionalización; sistema nacional de información; equipamiento, tecnología e infraestructura; instancias de coordinación; participación de la comunidad y servicios privados de seguridad, abordando lo que se ha hecho en cada uno de estos rubros, sus logros y limitaciones.

El último capítulo plantea los problemas que originan una mala coordinación haciendo referencia a aspectos políticos, jurídicos, administrativos y sociales, y la manera como se reflejan las situaciones dadas en estos rubros en la función de coordinación.

Las propuestas que se presentan van encaminadas a: reforzar los mecanismos instrumentados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública; establecer nuevas formas de lograr la coordinación; hacer de la participación ciudadana una pieza fundamental; la profesionalización; el cambio de actitud de la población, las autoridades y los miembros de las corporaciones policíacas; el uso de redes de comunicación para hacer fluir información a los niveles de gobierno de manera eficiente y un marco jurídico de seguridad pública homólogo en todos los estados.

I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Referirse en la actualidad al Estado, la sociedad, el gobierno, la administración pública y la democracia significa ubicarse en nuevos territorios del conocimiento debido a la transformación del país y del mundo experimentada en las últimas décadas, ello es razón válida para establecer la necesidad de revisar y reconsiderar conceptos como los mencionados. Si el cambio es una constante, una de las tareas del Estado debe ser procurar que el gobierno y la administración pública cuenten con la capacidad requerida para resolver las demandas de una sociedad en continuo desarrollo.

Este capítulo tiene como propósito ser un referente teórico a partir del cual se sustente la función estatal de seguridad pública y se sitúe al gobierno y a la administración pública como piezas claves en el logro de los objetivos del Estado, consiguiendo así legitimarlo y avanzar en el proceso democrático de México. Hacer una revisión de conceptos y teorías planteadas a lo largo de la historia, sin duda alguna, permite tener una visión integral y analizar con criterios más amplios y objetivos, el problema de la inseguridad pública.

1.1. Antecedentes del Estado

Hablar del concepto de Estado no es fácil, sobre todo por la inmensa gama de definiciones existentes y la evolución que él mismo presenta al transcurrir del tiempo, por tal motivo es necesario ubicarse en un marco histórico-social de siglos atrás para entender con claridad cómo se concibe el Estado y los cambios vistos en él.

En el mundo griego y romano se concebían a la *polis* y a la *civitas* respectivamente como sociedades humanas naturales "la idea contemporánea del estado como un ente distinto del pueblo y de gobierno no tuviera ninguna vigencia en la antigüedad"¹. Esto se confirma al leer a dos grandes filósofos Platón y Aristóteles cuyas principales obras son la *República* y la *Política* respectivamente, y quienes describen la sociedad de ese entonces. Una de las principales características entre los griegos y romanos era la de

¹ De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 17.

ser organizaciones esclavistas y que justifican esa esclavitud, como lo señala Aristóteles en su libro, al decir que:

"aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar) son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados"²

La necesidad de las familias de cubrir exigencias que por sí solas no podían atender, dio origen a la agrupación de esas familias en la aldea y de la unidad de éstas es como se forma la ciudad (la *polis*), con la cual se pretende una vida perfecta y autosuficiente. Aunque tanto griegos como romanos denominaban a la *polis* y a la *civitas* como estados, éstos no eran como hoy en día, es más, en su terminología no existía ninguna palabra que describiera al ente abstracto con personalidad jurídica invisible colocado por encima del pueblo.

Aristóteles distinguía tres ámbitos de función del Estado y eran "las tareas de un poder que delibera sobre los negocios públicos, a saber, la sanción de las leyes, las relaciones exteriores, así como la designación y responsabilidad de los magistrados; segundo las tareas deliberativas y resolutivas de los magistrados, y tercero, la jurisdicción"³. Cicerón otro gran pensador, también se refiere a las formas de organización de las sociedades, sólo que sustituye a la aldea por algo similar que es la tribu y agrega dos escalones posteriores a la ciudad y son la *societas humana* y *societas universal*, el primero de ellos se refiere a un gran anillo que envuelve a toda la humanidad mientras que el segundo habla de la unión de hombres y dioses.⁴

Es en la Edad Media cuando se cierra la institución de servidumbre que da el derecho a un grupo de hombres el dominio sobre otros. Sin embargo, la condición se conserva pues el trabajo de los siervos en las tierras de los señores feudales no es más que un disfraz para la esclavitud. Además el concepto de Estado en la antigüedad no tuvo el significado actual, ni con los romanos, ni griegos y probablemente ni durante la época medieval sino hasta la idea moderna del Estado que nació en Italia y Maquiavelo es

² Ibidem p. 18.

³ Véase Zippelius, Reinhold. *Teoría general del Estado*, Editorial Miguel Ángel Porrúa- UNAM, México, 1998, p. 290.

⁴ De la Cueva, Mario Op. cit... p. 29.

quien la introduce a la literatura, cuando los problemas suscitados en Florencia eran asunto de todo el pueblo y dejan de ser sólo asunto del príncipe o el rey.

El Estado moderno se definía como territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano. Aunque por mucho tiempo no se le diferenció del Estado contemporáneo, con las características señaladas se advierte que sí existen diferencias importantes entre uno y otro, producto de la evolución misma de las sociedades. En el pensamiento político moderno que va desde Maquiavelo, Hobbes, Bodin, Hegel, Weber, Kelsen, Bobbio, Almond y Powell, se establece la primacía del poder político por sobre otros poderes como fundamento del Estado moderno.

Decir que el fundamento de ese poder político es su recurso de la fuerza o coacción física como elemento de caracterización, es recordar la definición que hace del Estado Max Weber, aunque con antecedentes en Hobbes, al señalar que es el detentador del monopolio de la coacción física legítima.⁵ Debe resaltarse que desde la perspectiva de las ideas políticas ese poder es resultado de la paulatina acumulación de siglos atrás (XI al XV) y la monopolización del mismo.

En la tradición medieval existían limitaciones al poder del soberano y obediencias condicionadas, así como la intervención de los parlamentos, todo ello da surgimiento al pensamiento contractualista y su posterior consolidación. Es en este contexto del Estado premoderno donde conceptos como contrato, mercancía y seguridad adquieren relevancia a fines del siglo XV. La seguridad de las personas y la circulación de las mercancías como elementos esenciales de los pactos políticos medievales constituyeron a la seguridad como pilar del Estado moderno. Thomas Hobbes, en ese contexto, llama al Estado con el nombre bíblico Leviatán, porque a él se le debe la paz y la defensa de la propia vida, dicho por este autor: "el terror que provoca es suficiente para conducir las voluntades de todos hacia la paz interior y hacia la ayuda recíproca en contra de los enemigos externos..."⁶.

⁵ Véase González R; Samuel, Ernesto López Portillo y et al. *Seguridad pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 22.

⁶ *Ibidem* p. 25.

Desde esa perspectiva Jean Bodin habla sobre la soberanía como poder absoluto y perpetuo de imposición sobre los súbditos, especialmente de las leyes que también la soberanía debía respetar y hace de ésta un pilar del Estado. El concepto de seguridad como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y caminos fue a partir del siglo XV elemento constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y posteriormente de los soberanos absolutistas para los cuales la finalidad del Estado era garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero se le deja a su criterio determinar cuál es el mayor bienestar y queda facultado para intervenir en aquello que considere para el interés general.⁷

Las condiciones sociales y políticas de esa época crean la ciencia de la policía que de acuerdo a Foucault constituye junto con la razón del Estado, los dos elementos básicos de la racionalidad del Estado moderno, es decir, el conocimiento del arte racional de gobernar y dio forma a las ciencias camorales durante el siglo XVIII cuyo mayor exponente fue J. H. G. Von Justi.

Tras esa fase absolutista y establecidas las condiciones de la práctica y mentalidad "gubernamental", el pensamiento moderno produce sus propios conceptos de política, leyes, seguridad, penalidad, etc. Ejemplo de ello, lo es Césare Beccaria, quien en su obra de 1764 *De los delitos y las penas*, define la dimensión de la seguridad, al decir que "las leyes son las condiciones con que los hombres independientes se unieron en sociedad, fatigados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar de una libertad convertida en inútil por la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron una parte de ella para gozar la restante con seguridad y tranquilidad. La suma de todas estas porciones de libertad sacrificadas al bien de cada una constituye la soberanía de una nación..."⁸.

En el pensamiento moderno se encuentran como principales elementos conceptuales del Estado moderno, la soberanía, la legitimidad del poder público pero por encima la libertad y los derechos del hombre, así como la división de poderes. En la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789*, se señala que la finalidad política

⁷ Idem

⁸ Beccaria, Césare. *De los delitos y las penas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 42.

de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre y entre estos derechos se encuentra la libertad, la propiedad, la seguridad y la igualdad. Sin embargo, también se dice que para garantizar estos derechos se necesita de una fuerza pública que sea de utilidad para la sociedad en su conjunto.

El término de seguridad es empleado en otras Declaraciones, como en la francesa de 1793 al referirse a la seguridad como la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades. El concepto de seguridad es recuperado por el discurso político de la modernidad como un derecho pero también como una obligación del poder público, o sea, del Estado o gobierno.

John Locke, desde el siglo XVII señala que "el fin mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellos, es la preservación de su propiedad..."⁹, refiriéndose a la propiedad como el derecho que tiene el hombre sobre su vida, libertad y haciendas, aunque en realidad se preocupó por la protección de las tierras y bienes materiales.¹⁰

Montesquieu en su obra *Del Espíritu de las leyes* menciona "la libertad política del ciudadano depende de la tranquilidad del Espíritu que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro"¹¹. La concepción moderna de seguridad ha pasado, de ser una de las obligaciones de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos. Hegel al referirse a la sociedad civil habla de la vigilancia y previsión social, principio que considera necesario aunque limitado de la acción estatal de control sobre el mercado, basado en que la defensa de la particularidad es la defensa del principio primordial de existencia de la sociedad civil.

⁹ Véase Zippelius, Reinhold. Op. cit. ... p. 76

¹⁰ Locke es considerado como el teórico del Estado liberal pues su principal interés lo centró en la libertad del hombre frente a los reyes y es él quien defendió la idea de derechos de libertad universales al igual que Montesquieu y Rousseau posteriormente.

¹¹ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, p. 106-107.

Con el tiempo, el aparato estatal encontró en el concepto de seguridad su principio de reproducción, con el nombre de seguridad pública, que se entendía como la protección de los súbditos y de su instrumental gubernamental (leyes, bandos, instancias administrativas, orden público). Para Maquiavelo hay dos formas de combatir propias del Príncipe, una era como hombre (leyes) y la otra como bestias (fuerza), él recomendaba buenas leyes y buenas armas.

1.2. Concepto de Estado

Una concepción importante de lo que es Estado es la de Carlos Marx quien dice que es un instrumento fundamental del poder político en la sociedad dividida en clases, según este autor, el Estado surgió como organización de la clase económicamente dominante. Siglos atrás, durante el régimen comunal los hombres vivían y trabajaban colectivamente, en ese entonces no existían clases sociales; todos los problemas se resolvían mediante un grupo de personas a las cuales se les daba tal encomienda. Estas personas gozaban de gran autoridad pero no contaban con recursos materiales ni con otra fuerza para imponer su voluntad a los demás, por tanto los hombres se defendían violentamente ante cualquier ataque. Es hasta que aparece la propiedad privada y las clases que se hace imposible mantener este tipo de organización ya que entran al contexto intereses particulares.¹²

Marx señala que el Estado surge como un aparato especial para mantener el orden social de acuerdo a la voluntad y el deseo de los fuertes de este mundo, es decir, las clases explotadoras. Este aparato está integrado por destacamentos de hombres armados: el ejército, la policía, etc., los cuales tienen a su disposición todos aquellos recursos materiales como cárceles y otras instituciones. Cabe decir, que estos recursos indispensables para sostener el aparato del Estado se obtienen por impuestos y para su recolección se emplea todo un ejército de funcionarios, además de que este Estado agrupa a los hombres de acuerdo al principio territorial y no según el parentesco consanguíneo. En la historia se conocen varios tipos de Estado explotador: esclavista,

¹² Véase Varios. *Diccionario Marxista*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1977, p. 97-98.

feudal y burgués, sin embargo, para Marx la esencia de cada tipo de Estado es la dictadura de la clase económicamente dominante.

En *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Engels habla de que el Estado surgió como algo inevitable en una determinada fase de desenvolvimiento de la sociedad, cuando ésta, dividida en clases irreconciliables, no hubiera podido seguir existiendo sin un poder colocado aparentemente por encima de ella y diferenciado, hasta cierto punto, de ella. El Estado, fruto de los antagonismos entre clases, se convierte en un Estado al servicio de la clase más poderosa y económicamente dominante, que con ayuda de él se convierte en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida. Engels afirma que el Estado antiguo fue el de los esclavistas para tener sometidos a los esclavos; el Estado feudal era el órgano de que se valía la nobleza para tener sujetos a los campesinos siervos, y el moderno Estado representativo es el instrumento de que se sirve la burguesía por medio del capital para explotar el trabajo asalariado.¹³

Norberto Bobbio para explicar el concepto de Estado plantea que éste ha sido estudiado en sí mismo, a partir de sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etc.; es decir, como un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas existentes. El autor parte de que la palabra Estado se impuso por la difusión y el prestigio de la obra de Maquiavelo *El Príncipe*, sin embargo, advierte que en el lenguaje de los siglos XV y XVI se muestra que el paso del significado común del término *status* de "situación" a "Estado" en el sentido moderno de la palabra ya se había dado a través del aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*.¹⁴

De lo anterior, se puede entender el éxito de la palabra Estado que pasó por cambios que no eran del todo claros de un significado genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando

¹³ Véase V.I. Lenin. *Obras Escogidas*, Editorial Progreso, Instituto de Marxismo Leninismo, Tomo I, Moscú, 1960, p. 47-48.

¹⁴ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 86.

sobre sus habitantes. Bobbio se propone establecer que quien considera como elemento constitutivo del concepto de Estado un determinado aparato administrativo y la realización de ciertas funciones que solo el Estado moderno lleva a cabo, entonces deberá sostener que la *polis* griega, no es un Estado, que la sociedad feudal no tenía un Estado, etcétera.

Norberto Bobbio hace referencia a la tesis que recorre con continuidad la historia del pensamiento político la cual dice que el Estado, entendido como el ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias que derivan de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna y externa, la primera de ellas sería la sustentación y la segunda la defensa. No obstante, para algunos historiadores contemporáneos el nacimiento del Estado señala el inicio de la época moderna, de acuerdo con esta interpretación el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, en la cual *civil* significa al mismo tiempo ciudadano y civilizado.

Bobbio para definir al Estado hace alusión a distintos autores como Jean Bodin para quien el Estado es un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común con poder soberano; otro autor es Weber quien define al Estado como "el detentador del monopolio de la coacción física legítima"; para Kelsen el Estado "es un ordenamiento coercitivo, en particular, el Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza", con la terminología kelseniana, el Estado como ordenamiento coactivo es una técnica de organización social: en cuanto técnica o conjunto de medios para lograr un objetivo, puede ser empleado para los objetivos más diversos.

Es preciso mencionar que desde que los juristas abordaron el problema del Estado, éste es definido mediante los tres elementos constitutivos que son el pueblo, el territorio y la soberanía, para citar una definición conocida y respetada, el Estado "es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano dentro de un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que

pertenecen a él¹⁵. Norberto Bobbio señala que desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos por la mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia.

Actualmente el Estado se define bajo tres aspectos: el social, el jurídico y el económico. Desde el punto de vista social es una unidad de asociación dotada originalmente de poder de mando, formada por hombres y asentada en un territorio; el aspecto jurídico considera al Estado como sujeto de derechos y deberes y como tal es una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio; y desde el punto de vista económico, el Estado puede concebirse como un regulador de la conducta de los agentes económicos para adaptarla o hacerla compatible con la política del Gobierno, como distribuidor, cuando realiza transferencias de ingresos entre grupos de individuos o sectores productivos y como ente productor, en la medida en que toma responsabilidades directas tanto en la producción de bienes y servicios como en la acumulación de capital.

1.3. Concepto de Gobierno

La palabra gobierno proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel, es decir, el encargarse del control administrativo de una unidad política y un artefacto mecánico que regula el funcionamiento de una máquina de vapor o un automóvil. El término gobierno implica la concreción del Estado, la realización de las relaciones de poder, la línea divisoria entre clases dominantes y clases dominadas; gobierno es entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado.

Históricamente el gobierno en el modo de producción antiguo se caracteriza por la presencia de sofisticados organismos y procedimientos de participación ciudadana en

¹⁵ Ibidem p. 128.

los asuntos públicos, sin embargo, en ese entonces la ciudadanía se reducía a la clase dominante, que era la clase que poseía la tierra y monopolizaba el poder político; el gobierno en el feudalismo se refiere a la prestación forzada de trabajo en beneficio del feudatario, es relativo a una pirámide de relaciones de vasallaje que descansa en vínculos personales y patrimoniales y excluye a los siervos en su conjunto; el gobierno en el capitalismo se caracteriza por la división del Estado y la sociedad, además el ejecutivo tiende a diferenciarse del legislativo y a plasmar una organización jerárquica, diversificada, especializada, en fin, burocratizada.

El gobierno implica una conjunción de factores conceptuales, es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado, en él se resume la institución y la acción del Estado Político en el seno de la sociedad civil. Se define también como el grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Las diferencias más frecuentes entre los tipos de gobierno son: el gobierno puede ser competitivo o monopolista, democrático o totalitario, pluralista o monolítico, presidencial o monárquico.

Omar Guerrero señala que desde un punto de vista histórico gran parte de las teorías del gobierno pertenecen a dos corrientes de análisis: la mecanicista y la organicista. La primera de ellas, considera que la sociedad está compuesta de intereses opuestos (tanto individuales como de grupo), que tales intereses dan lugar a conflictos y que la tarea del gobierno es suavizar o resolver estos conflictos, en este sentido "el gobierno, es pues, un mecanismo para encontrar formas de relajar la tensión del sistema político"¹⁶, las teorías democráticas se basan en este modelo por lo cual se han enfocado a crear variables estructurales que actúen entre el sistema social y el propio gobierno, de lo anterior que se interesen por el análisis de los partidos políticos, los sistemas electorales, etc., el gobierno es una especie de mediador y juez en los conflictos entre las partes contendientes. Dichas teorías se observan en las ideas de Diderot y D'Alambert, Locke, Rousseau y Hume, en resumen, se basan en la suposición de que un sistema social está compuesto de individuos o grupos con el derecho de ser representados.

¹⁶Véase Varios. *Diccionario de política y administración pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Volumen 2, México, p. 63.

Las teorías organicistas pueden verse dentro de la doctrina clásica en la cual a decir del filósofo Herder el fin último de la aristocracia era "la desaparición del Estado como máquina administrativa del gobierno y su sustitución por una forma orgánica de vida social en la que la cooperación activa haría inútil toda forma de subordinación"¹⁷, Hegel y Marx están de acuerdo con estos postulados. El concepto orgánico de evolución es una alternativa al democrático-liberal, en el cual se antepone el papel de la comunidad al del individuo.

John Locke habla del gobierno civil definiéndolo como aquel cuya finalidad es la garantía de la propiedad que es un derecho individual, cuya formación es anterior al nacimiento del Estado individual, dice que el principal deber del gobierno, es el de hacer posible, mediante el ejercicio del poder coactivo, la observancia de las leyes naturales para el respeto de las cuales no habría necesidad de un gobierno si todos los hombres fueran seres racionales, en cuanto los hombres no son racionales se necesita del consenso para fundar el Estado. Para Spinoza y Rousseau el gobierno civil es la libertad, de ahí viene la idea de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno.

J. Locke menciona un planteamiento realizado respecto al gobierno y es el de saber si es mejor un gobierno de leyes o uno de hombres, la idea recurrente del gobierno de las leyes como superior al de los hombres parece contraria para ciertos autores quienes consideran que el príncipe es superior a las leyes pues es él quien las crea, lo cual no quiere decir que esté por encima de ellas o que las ignore.

1.4. Formas de gobierno

En general, la tipología de las formas de gobierno toma en cuenta la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio de ese poder, las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu.

¹⁷ Ibidem. p. 65.

En su obra *La Política*, Aristóteles explica las formas de gobierno a partir de dos criterios: el número de los gobernantes y el destinatario del poder. Las formas justas o puras son aquellas en las que el poder se dirige al beneficio de toda la comunidad: la monarquía, la aristocracia y la democracia. En las injustas o impuras el gobernante es el beneficiario del ejercicio del poder: tiranía, oligarquía y demagogia. Este pensador explica en qué consisten las dos formas de gobierno y cómo está representada cada una de ellas.¹⁸

Formas puras de gobierno:	Formas impuras de gobierno
Monarquía: Es el gobierno que ejerce una persona para el beneficio de la colectividad.	Tiranía: Es el gobierno que ejerce una persona para su propio beneficio y en perjuicio de la comunidad.
Aristocracia: Es el gobierno que ejerce un grupo de personas para el beneficio de la colectividad.	Oligarquía: Es el gobierno que ejerce un grupo de personas para su beneficio, perjudicando a la mayoría.
Democracia: Es el gobierno que ejerce la mayoría para el beneficio de la colectividad.	Demagogia: Es el gobierno que ejerce la mayoría para su beneficio, afectando a la minoría poblacional.

En la antigüedad clásica el acceso al ejercicio del poder se sustentó en los valores políticos predominantes manifestados a través de lo que entonces, y también ahora, se conoce como derecho natural. Destacan dos modelos: la estructura ateniense, en Grecia y la republicana, en Roma. En esas organizaciones se percibe la existencia de distintos titulares del poder público con atribuciones propias y específicas; sobresale la concepción poblacional de justificar el poder siempre que su objeto sea el bienestar de la comunidad. En Atenas se significó la participación directa de los ciudadanos en la aprobación de las leyes y decretos. En Roma las funciones del Senado y de los cónsules presentaron características análogas porque debían apoyarse en la voluntad ciudadana.

Por su parte, Maquiavelo en su obra *El Príncipe* redujo su tipología a dos, monarquía y república, en la cual ubicó en el segundo género tanto a las aristocráticas como a las

¹⁸ Véase Aristóteles. *La Política*, Editorial Bruguera, Barcelona, 1981.

democráticas pues consideraba que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física y el gobierno de una asamblea. Montesquieu regresó a una tricotomía al hablar de la monarquía, la república y el despotismo, es diferente a la aristotélica al definir al despotismo como el gobierno de uno solo pero sin leyes ni frenos, combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicional, además este último autor plantea un principio para cada forma de gobierno, a la monarquía le atribuye el honor, a la república la virtud y al despotismo el miedo.¹⁹

Norberto Bobbio considera que la tipología que resistió más el tiempo es la de Maquiavelo, monarquía-república. Para autores como Vico, Hegel y Montesquieu la monarquía representa la forma de gobierno de los modernos mientras que la república la de los antiguos. En un primer momento la monarquía es el gobierno de uno solo y la república en el sentido maquiaveliano el gobierno de muchos, o bien, de una asamblea, con el paso del tiempo la república adquiere un nuevo significado que es el de una forma de gobierno que tiene una cierta estructura interna, incluso compatible con la existencia de un rey. Menciona que hoy ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida, el sistema de partidos influye en la constitución formal hasta alterar su fisonomía.

Tras hablar de las formas de organización estatal-gubernamental, es importante mencionar, los niveles u órdenes de gobierno que existen y el gobierno para su funcionamiento los divide en tres: el federal, el estatal y el municipal. El federal se refiere a que por medio de un pacto se crea un nuevo Estado el cual hace que algunos miembros de éste se olviden de cierta dependencia, cada estado es autónomo, cada uno va a tener los tres poderes aunque estos poderes sean locales.

La idea de una Federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia, no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto al gobierno federal, y los gobernadores respecto al presidente, el poder del gobierno federal frente al de los estados se manifiesta con gran

¹⁹ Véase Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 144-145.

claridad en el terreno financiero, la dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Madison en *El Federalista* ²⁰ advierte que en el sistema federal la separación de poderes no se refiere a que los tres poderes deban ser recíprocamente independientes, sino que evita que quien posea todos los poderes de un sector determinado también posea los de otro de manera que se viole el principio constitucional democrático.

El nivel de gobierno estatal supone la admisión de nuevos estados a la unión federal con base en preceptos sociales y económicos, este nivel planifica la económica del Estado y propone una mayor participación del mismo. En el municipal, la existencia formal de municipios libres corresponde a una realidad política en que el municipio depende del gobierno estatal y vive una penuria financiera que reduce sus funciones públicas. El problema de la libertad municipal tiene raíces muy profundas, la libertad municipal es una institución que con frecuencia no existe desde su base misma. Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre, la entidad política que surge y se denomina municipio libre está, en realidad, controlada por el poder estatal y la Federación.²¹

Una reflexión interesante al hablar del gobierno federal es realizada por Alexis de Tocqueville en su libro *La Democracia en América* al decir "el gobierno de los diferentes Estados fue considerado como libre en su esfera; sin embargo, podía abusar de esa independencia y comprometer, por imprudentes medidas, la seguridad de la Unión entera. Para esos casos raros y definidos de antemano, se le permite al gobierno Federal intervenir en los negocios interiores de los Estados"²².

²⁰ "Concentrar... todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos, sean éstas las de muchos, pocos o uno... puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura" Véase Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 370.

²¹ Véase González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, Serie Popular Era, México, 1976, p. 43.

²² De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 119-120.

1.5. Administración Pública y Coordinación

El objeto de la Administración Pública como señala Woodrow Wilson es "descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía"²³. De lo anterior, destaca que la Administración Pública es la parte del gobierno más visible ya que ella hace posible el logro de los objetivos planteados por el Estado y, por ende, por el gobierno.

Debido a la importancia adquirida por la administración pública a través del tiempo, se piensa en estudiarla como una rama que por sí sola requería de un análisis aparte del gobierno y del Estado ya que aún cuando se vincula enormemente con estos últimos, su importancia y complejidad así lo exigían. El hecho es que las dificultades y el contexto de continuo cambio que ponían una extensa gama de necesidades, no sólo sociales sino económicas y políticas a los cuales debía dárseles respuesta, llevaron a un estudio más profundo de ella.

Lo anterior, es una de las razones por las cuales se incrementan las actividades administrativas y la razón para que hoy se considere a la administración pública como una ciencia. Al cambiar con el paso del tiempo la idea que del Estado se tenía y añadirle quehaceres, se tuvo que pensar en cómo se realizarían; es ahí donde entra la tarea de la administración pública, saber cómo hacer más con menos y con la mejor calidad posible. El quehacer de lo público, es decir, de los servidores al servicio del Estado, toma vital importancia al ser ellos en quienes la sociedad deposita su confianza para que realicen sus funciones con mira al bien común, alejadas de vicios, intereses particulares y sobre todo de partidismos, pues "aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones"²⁴.

Luis F. Aguilar Villanueva también se refiere al objeto de conocimiento de la administración pública y esto lo hace desde tres posturas. La primera hace referencia a que la ciencia de la administración pública es estrictamente ciencia política, esto

²³ Véase Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, Editorial Harla, México, 1986, p. 289.

²⁴ *Ibidem* p. 291.

independientemente de la imagen que se tenga de ella y de su método, y se le considera así en razón de su objeto de conocimiento que es conceptualizado como una realidad intrínsecamente estatal-gubernamental. La segunda es proporcionada por otro grupo de intelectuales quienes consideran que el concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la administración pública es una organización de acciones para realizar los fines que le ordena el gobierno del Estado, pero no presta atención al proceso administrativo público que evidentemente se inscribe en el Estado y está normado constitucionalmente en su organización y funciones y subordinado al gobierno.

Por último, un tercer grupo, convierte la ciencia de la administración pública en una suerte de arte y tecnología, de "razón técnica"; el objeto de estudio y de conocimiento consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etc., posibilitan el alcance de los fines gubernamentales; la administración pública es una tecnología que se fundamenta en los supuestos y aplicaciones de otras ciencias básicas.²⁵

La opinión de Aguilar referente a la administración pública es que ésta "ya no trata sólo de garantizar las libertades civiles transformadas en derecho público, sino de garantizar un proyecto de libertad total que implica y exige emancipación de las necesidades sociales, de garantizar condiciones sociales que promuevan la libertad integral y general..."²⁶ La política gubernamental se constituye por medio de la administración pública, o bien, la razón práctica (fines y valores) existe hoy mediante la razón técnica (administración de los medios).

En este sentido, se puede decir que la propuesta de Luis F. Aguilar Villanueva para entender el objeto de conocimiento es comprender el concepto de la administración pública (objeto de conocimiento) como un concepto complejo que implica en su contenido lógico la unidad de los dos momentos de la política y la administración, institución estatal y proceso administrativo, con esto quiere presentar un concepto de

²⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. "Los Objetos de conocimiento de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 54, (México abril-junio 1983) p. 77.

²⁶ Véase supra p. 79.

totalidad (dialéctico, concreto) que subsume y supera la oposición muerta y paralizada de los viejos conceptos parciales y limitados de administración pública como realidad política y de administración pública como realidad administrativa.²⁷ Con esta propuesta el autor intenta no dejar nada fuera, sino que la administración pública abarque un universo de cosas, y en la que los elementos de ese universo se mantengan vinculados.

Existen tantas definiciones de la administración pública como similitudes entre las mismas, sin embargo, conviene mencionar algunas de las que la definen con mayor claridad. Para Gabino Fraga la administración pública, debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión"²⁸.

Wilburg Jiménez Castro entiende a la administración pública como la actividad realizada por el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado.²⁹ Por su parte, Norberto Bobbio dice que con el término Administración Pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la completa persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en ordenamiento estatal.³⁰

Puede decirse que la administración pública es la actividad a través de la cual el gobierno realiza acciones que persiguen la satisfacción de demandas y necesidades

²⁷ Véase supra p. 80.

²⁸ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, p. 119.

²⁹ Véase Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*, Editorial Limusa, México, 1987, p. 238.

³⁰ Véase Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1997, p. 12.

primordiales de los miembros de la sociedad. Siendo que es un conjunto de instituciones cuyo objetivo es administrar los bienes públicos de manera que reporten los mayores beneficios para la comunidad en general.

Para entender el papel que juega la Administración Pública en la búsqueda y alcance del bien común se debe analizar que se entiende por éste. El bien común es el principio que da forma a la sociedad y el fin a que ésta debe tender, toda actividad del Estado, desde la política hasta la economía, debe dirigirse a la realización de una situación en que los ciudadanos pueden desarrollar sus cualidades personales y los individuos, imponentes por sí solos, deben solidariamente perseguir juntos ese fin común.³¹

En la medida en que la administración pública en México sea accesible, moderna, eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades, requerimientos e intereses de la ciudadanía, que responda con cordura e inteligencia a los cambios en su estructura necesarios tanto para ella como para el país, además de que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas, será entonces, al cumplir estas tareas, cuando se perciba de manera más visible el papel que juega en la búsqueda y alcance de ese bien común.

El concepto de Administración Pública va de la mano del término de coordinación que tiene su origen en el latín, proviene de *coordinatio-onis* y se refiere de manera general, a la conjunción de esfuerzos que debe existir entre determinadas personas para realizar una tarea específica. Sin ella difícilmente los administradores públicos pueden lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos pues coordinar se define como "la actividad o función que consiste en lograr que las cosas sucedan en el lugar adecuado por la o las personas idóneas, en el momento oportuno y con los costos previamente estipulados"³².

Dentro de la coordinación los autores coinciden en que la comunicación es el vehículo que la hace posible y eficaz, sin ella es deficiente, la coordinación constituye una de las

³¹ Véase supra p. 145.

³² Varios. *Diccionario de Administración*. Compilado por Ralph L. Donovan. Editora Nacional, Madrid, 1991, p.94.

actividades más complejas del proceso administrativo, por ello un gran problema que padece la administración pública mexicana es precisamente la falta de coordinación o la coordinación adecuada entre las diversas dependencias responsables y encargadas de realizar acciones públicas. Esta deficiencia de coordinación entre las autoridades se refleja en los resultados, pues aún cuando se tomen las decisiones correctas política y administrativamente, al momento de la ejecución suelen ser ineficientes por problemas de coordinación.

1.6. Administración Pública en México

En México, antes del periodo revolucionario, la Administración Pública ejecutaba políticas de Estado a través de estructuras administrativas tradicionales, a medida que la sociedad se desarrolló sus problemas fueron siendo más complejos y se convierte en función de la administración pública crear los medios adecuados para resolverlos. En México, con el fin de adecuar las estructuras administrativas a las nuevas tareas de Estado, se llevaron reformas administrativas con base en las disposiciones jurídicas, que desde 1821 se habían iniciado, ya que en dicho año se emitió el Reglamento de Gobierno que facultaba a los secretarios de Estado y del despacho universal para proponer reformas o mejoras a las técnicas y procedimientos administrativos en los Ministerios a su cargo. En 1836 se expidieron las Siete Leyes Orgánicas y en 1891 se emitió un decreto para el procedimiento de distribución de funciones de los Ministerios.

En 1917 se crearon los departamentos administrativos, con base en la naciente legislación y al Departamento de Contraloría se le asignaron funciones que darían base a la modernización administrativa, que posteriormente fueron desempeñadas por el Departamento de Presupuesto de la Federación y después por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las funciones principales del Departamento de Contraloría eran de glosa, contabilidad, deuda pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con lo anterior, se pretendía lograr mayor respeto a las disposiciones legales, mayor manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio del gobierno como sujeto de crédito y evitar la corrupción. Durante este periodo las reformas administrativas se llevaron a

cabo con base en el Derecho Constitucional, en las iniciativas presupuestales, dejando de lado las técnicas administrativas.

En 1927 se llevó a cabo una investigación en la Secretaría de Hacienda realizada por la comisión reorganizadora cuyo trabajo concluyó en un documento llamado el Informe de Hacienda, dicho documento planteaba las deficiencias de la Secretaría, tales como ausencia de un plan general de organización, falta de unidad de criterio en la organización de sus dependencias, carencia de reglamentación general, heterogeneidad, falta de equipo, sistemas obsoletos, falta de calificación de los empleados, predominio de costumbres en la tramitación, concentración innecesaria de autoridad, invasión de funciones de las dependencias, traslape de actividades, inexistencia de coordinación de funciones.

A partir de ahí, los gobiernos hicieron innumerables esfuerzos por resolver los problemas detectados en el campo de la Administración Pública, en 1935 se crearon comisiones de eficiencia que servían para proponer modificaciones al interior de las secretarías. En 1943 se creó una comisión intersecretarial encargada de formular un plan coordinado de modernización de la administración pública y para 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que fungió como órgano central de organización y métodos, coordinando a las dependencias centrales en sus programas de modernización administrativa.

Entre 1950 y 1964 se crearon las primeras unidades de organización de las dependencias; en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió dichas funciones de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sin embargo, no fue sino hasta 1965, mediante la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) que se iniciaron y sistematizaron los esfuerzos en cuanto a modernización, ésta comisión realizó estudios y proyectos sobre los principales sistemas administrativos mismos que sirvieron de base para promover y coordinar las acciones de reformas consecuentes.

De las experiencias anteriores, surgen las Bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, el cual tuvo como finalidad ordenar,

integrar y articular el sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la condición del desarrollo económico y social. Para ello, la CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos y se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las Comisiones Internas de Administración, auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos (UOM), y con la asesoría de las Unidades de Planeación (UP), con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas a efectuar en función de sus objetivos, metas y programas específicos.

Los objetivos de transformación integral y de amplios alcances que se pretendieron llevar a cabo presentaron problemas por la falta de un programa formal de desarrollo nacional que definiera a nivel macro las prioridades en la materia. La transformación exigía contar con los instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos diversos como: simplificar estructuras y precisar responsabilidades, evitar duplicaciones, entre otras. Para lograr lo anterior se realizaron distintas acciones, en 1976 se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³³, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal³⁴, Ley General de Deuda Pública³⁵, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, ahora Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público³⁶, así como la Ley de Obra Pública, ahora Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas³⁷. También en ese año se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto asumiendo las funciones de la Secretaría de la Presidencia a la que sustituyó.

Las reformas e innovaciones antes descritas representaron uno de los primeros esfuerzos para enfatizar la planificación de políticas públicas y la coordinación de acciones intergubernamentales; sin embargo, los objetivos y metas establecidos fueron

³³ Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, D.O.F. 29 diciembre 1976 y sus reformas y adiciones.

³⁴ Véase *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, México, D.O.F. 31 diciembre 1976 y sus reformas y adiciones.

³⁵ Véase *Ley General de Deuda Pública*, México, D.O.F. 31 diciembre 1976 y sus reformas y adiciones.

³⁶ Véase *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, México, D.O.F. 4 abril 1999 y sus reformas y adiciones.

³⁷ Véase *Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas*, México, D.O.F. 4 abril 1999 y sus reformas y adiciones.

muy amplios y con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad. No obstante, se logró un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura que en su mayor parte subsiste hasta el presente.

Para el año de 1983 se hicieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y se expide la Ley de Planeación³⁸ que consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lograr que la planeación del desarrollo fuera unitaria, congruente y sistemática. En 1985 se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal cuyo objetivo era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria.

Las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, y por la ausencia de una normatividad adecuada no se generalizaron, ni se desarrollaron los incentivos para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente a su quehacer cotidiano. Con las reformas emprendidas durante este periodo, por un lado se obtuvieron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, planificación y control de la acción gubernamental, la descentralización de la gestión; pero por el otro, hubo necesidad de disminuir el gasto social del gobierno, aplicar restricciones a los subsidios y cancelar programas que se consideraron no prioritarios o estratégicos, con lo cual se tuvo que posponer el cumplimiento de algunos objetivos nacionales y ajustar las dimensiones de la administración pública.

Para el año de 1988, el país se encontraba en un contexto mundial sujeto a cambios vertiginosos y con un orden social cada vez más plural, por lo que en los siguientes años se establecen compromisos y objetivos para responder con mayor equidad a los retos y exigencias del cambio, es entonces cuando se empiezan a abrir espacios a la participación de la sociedad organizada en decisiones de antaño reservadas exclusivamente al Estado y comienzan a cobrar mayor relevancia las organizaciones no

³⁸ Véase *Ley de Planeación*, México, D.O.F. 5 enero 1983 y sus reformas y adiciones.

gubernamentales, al mismo tiempo que a cambiar los interlocutores y las formas de interacción.

Es en 1994 cuando se perfeccionaron los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno. Adicionalmente se promovieron incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos, sin embargo, para estos años el gobierno atraviesa por fuertes crisis y por tanto la administración pública se ve obligada, o bien, comprometida con la ciudadanía a responder eficaz y eficientemente a sus demandas con lo cual también el gobierno recobraría un poco de la legitimidad perdida debido a los actos ocurridos: devaluación de 1994, levantamiento armado del EZLN, asesinatos políticos.

Las funciones de la actual administración están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y se apoyan en cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas. Estos son los principios que guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la administración pública federal, el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada plantea como premisas el remplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, así como crear organizaciones públicas y sistemas de atención que estén mejorándose de manera permanente. Con fundamento en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.

Para cumplir con tales demandas ciudadanas se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal; se redimensiona la Secretaría de Gobernación para consolidar su papel de conductor de la política interior que compete al Ejecutivo Federal, así como de regulador de la política, de comunicación social del Poder Ejecutivo Federal; se reestructuró la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial convirtiéndose en la Secretaría de Economía, se transfirió el fomento de la actividad acuícola y pesquera a

la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural siendo ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

También se reorganizan las áreas de la Oficina de la Presidencia de la República en unidades estratégicas, ágiles y eficaces, las cuales incluyen funciones de apoyo, planeación estratégica y desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental, como las de vinculación con grupos sociales relevantes de la sociedad y que darán seguimiento a las prioridades del presente gobierno, todo ello con el propósito de ejecutar una administración pública eficaz y coordinada que cumpla los objetivos que le demanda la nación. Este nuevo gobierno representa todo un cambio en el sistema político mexicano y un reto por ser la primera vez que gana en elecciones para la presidencia un partido de oposición.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son de gran importancia por lo cual debe hacerse referencia al Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2000 a través del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esta ley, así como a la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y a la Ley de Pesca.

En este decreto, como se mencionó, se reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 8 señalando que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República; el artículo 26, en el cual se establece como otra dependencia del gobierno la Secretaría de Seguridad Pública, y se cambia el nombre a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; en el artículo 27 que habla de las funciones de la Secretaría de Gobernación se modifican diversas fracciones.

Se crea el artículo 30 bis para dar lugar a la Secretaría de la Seguridad Pública y describir las funciones que a la misma se le otorgan; en el artículo 32 se deroga la

fracción VIII³⁹ y pasa tal función a la Secretaría de Economía; al artículo 32 bis se le modifica el encabezado y diversas fracciones, se cambia el nombre a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca quedando Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es decir, se le quita las funciones pesqueras y acuícolas, para ello se derogan las fracciones XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII y la XXXVIII. En el artículo 35 se anexa la fracción XXI que consta de siete incisos para transferir la función de pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación antes Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Al artículo 37 de las funciones de la todavía Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública) se le agrega una fracción que da a esta dependencia la función de reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República. El resto de las modificaciones a los artículos se refiere al cambio de nominaciones en las Secretarías de Estado.

1.7. La democracia en México

Desde su origen en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno en la cual las decisiones políticas eran tomadas por una mayoría, es decir, el poder es ejercido por el pueblo.⁴⁰ La democracia no siempre se ha visto como la mejor forma de gobierno, durante el desarrollo de la sociedad ha adquirido nuevos enfoques permitiendo que la visión de la misma cambie y se constituya de la base de una vida social, política y económica en la que se llegue al bien común, é n donde éste se refiere a un bienestar colectivo mediante el alcance de la democracia en el gobierno.

Otra definición de democracia es la que la considera como una "filosofía o sistema social que sostiene que el individuo, sólo por su calidad de persona humana y sin consideración a sus cualidades, rango, status o patrimonio, debe participar en los

³⁹ *Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para este propósito..." Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Delma, México, 2000, p. 14.

⁴⁰ Véase Fernández Sanillán, José F. "La democracia como forma de gobierno", *Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, No. 2, (México diciembre, 1997), p. 11.

asuntos de la comunidad y ejercer en ellos la dirección que proporcionalmente le corresponde. En teoría la democracia pura no toma en consideración ninguna característica individual, ya sea de raza, sexo, edad, religión, ocupación, riqueza, inteligencia, abolengo, etc."⁴¹.

Bobbio dice que "por democracia se ha entendido siempre un método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y la formación de las decisiones políticas (es decir las decisiones vinculantes para toda la comunidad) más que una determinada ideología"⁴². Este autor señala que el pensar en la democracia es pensar en todo un conjunto de reglas para vivir con base en un interés común dentro de la sociedad.

Como se ha mencionado, en la antigua Grecia se tiene otra idea de forma de gobierno o régimen, en esa época lo que ahora se considera como la mejor opción no lo era entonces, debido a que se pensaba que si la democracia era el gobierno de la mayoría consecuentemente era el gobierno de los pobres, excluyendo a la minoría conformada por la clase poderosa, además de que el pueblo era inculto y no sabría elegir a su gobernante. Se llega a creer que la solución para la estabilidad de los pueblos es tener un gobierno mixto, entendiéndose con él, aquel que toma lo mejor de cada régimen.

Jesús J. Silva-Herzog Márquez identifica seis esferas o ámbitos de la democracia: los poderes, las regiones, los partidos, las asociaciones, la ley y los medios.⁴³ Señala que la democracia requiere del *poder* para conservar el orden; sin embargo, no debe caerse en el mal uso del mismo ya que de tal manera el gobierno se corrompe y convierte en una tiranía, por lo cual necesita seguir un marco constitucional. El constitucionalismo puede ser positivo o negativo, el primero intenta establecer reglas para llevar de la mejor manera posible el poder y el segundo se encarga de ponerle limitaciones a éste.

Para vivir en una democracia real es necesario que no recaigan todos los problemas en el gobierno nacional sino que se opte por la creación de gobiernos regionales, aquí el

⁴¹ *Diccionario de Política y Administración Pública...* p. 86.

⁴² Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1997, p. 449.

⁴³ Véase Silva Herzog Márquez, Jesús J. "Las esferas de la democracia", Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 9, (México marzo, 1996), p. 25-51.

autor habla de la esfera que denomina las *regiones* y dice que la descentralización del poder es una técnica con la cual se tendrá una mayor organización en las distintas entidades federativas. Uno de los puntos que puede asegurar la existencia de la democracia son los *partidos*, los cuales generan sus propias reglas independientes de las constituciones, forman un sistema de partidos políticos; los procesos electorales dan a los ciudadanos la oportunidad de ejercer su soberanía, cada partido que pretende llegar a la cúpula del poder ganando la mayoría de los votos requiere presentar una plataforma eficaz, estas organizaciones son instituciones que deben apegarse a un marco jurídico y legal, tener ideas firmes y entablar comunicación con los ciudadanos.

Una posibilidad y derecho que se tiene como ciudadano es asociarse, formar grupos sociales que no necesariamente tengan un sentido partidista y en los cuales se luche por intereses comunes, es la esfera de las *asociaciones* y, la sociedad civil es el conjunto de éstas, que le permiten a la ciudadanía participar más directamente en la búsqueda de su bienestar. La esfera que regula o rige a las demás es la *ley* para la cual la Constitución es su instrumento principal y toda acción debe proceder con base en ella; la ley señala las pautas, limitaciones de los poderes, regula cualquier proceso. La ciudadanía por otro lado, debe ejercer sus derechos, libertades y también sus obligaciones conforme a ella.

El desarrollo de la democracia debe ser visible, le corresponde a los *medios* ofrecer una clara visión de lo que está sucediendo, al mismo tiempo ser instituciones que den la oportunidad de expresar opiniones, entablar discusiones, en sí ser el centro donde se escuche la voz de los gobernantes y de los gobernados. Cada una de las esferas descritas se fundamenta en el alcance de una democracia real y efectiva, con su aplicación en la sociedad, se obtendrá el bienestar, la integración y el desarrollo de los ciudadanos.

Giovanni Sartori al hablar del concepto de democracia señala que es algo mucho más complejo que dar el significado literal de la palabra, menciona que las democracias deben ser sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda. Tomando referencia de otros autores define a la democracia como "el mecanismo que genera una

poliarquía abierta, cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo y, específicamente impone la respuesta de los elegidos frente a sus electores⁴⁴.

En México actualmente la democracia está en un proceso de reconstrucción, en este sexenio se han vislumbrado cambios contundentes; sin embargo, el hecho de que en las elecciones del 2 de julio de 2000 haya ganado la presidencia un partido de oposición y la nueva conformación del Congreso sea diferente a la de sexenios anteriores en cuanto a los miembros que lo integran, no son los indicadores que determinen la democratización en México pues existen otras tantas variables para establecerlo, entre ellas, la seguridad pública con que se cuenta en un país. Sartori menciona que el sistema político mexicano ya no es lo que hace 50 años, pues ahora se puede hablar de él como un ejemplo de transición democrática suave, sostenida y única debido a que no representa el derrocamiento de una dictadura ni la salida de un régimen único.⁴⁵

Es claro que aún no se han podido exterminar del todo los vicios en el Estado, aún existen políticos clientelistas que constituyen grupos de presión que buscan la satisfacción de intereses particulares, el populismo se ha convertido en uno de los grandes problemas de la sociedad, la corrupción entre los funcionarios, el mal ejercicio de la fuerza que intenta acabar con la delincuencia y la violencia con operativos atroces que rompen con toda ley, el proteccionismo a políticos que se valen de su poder para saquear a la sociedad, entre otras cosas, son la muestra de que falta mucho por hacer para lograr arribar a la cúspide de la democracia.

Es indispensable reconocer que la democracia requiere de la participación ciudadana, además de entenderla como el hecho de ir a votar cada tres o seis años, debe entenderse como una participación continua, constante, que va desde mantenerse informado hasta hacer valer sus derechos y libertades políticas, la sociedad vivirá en una democracia en el momento en que haga conciencia de su papel dentro del

⁴⁴ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, Marzo, 2003, p. 157.

⁴⁵ Véase Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 221-222.

Estado.⁴⁶ La democracia implica el salvaguardar los derechos constitucionales de los ciudadanos, así como todo aquello que sea de interés nacional y público, por ello muestra clara de lo mucho que falta por hacer en lo que al tema de democracia se refiere es la inseguridad pública que evidencia la violación a los derechos de las personas en cuanto a su integridad física, sus propiedades y bienes.

El debate público no sólo está relacionado con la democracia y tiene un enorme alcance, sino que además su cultivo puede mejorar el funcionamiento de la misma. El logro de la justicia social depende no sólo de las formas institucionales (incluidas las reglas y normas democráticas), sino también de que éstas se pongan verdaderamente en práctica.

La desigualdad desempeña un importante papel en el crecimiento y desarrollo de la inseguridad pública en México y de otras graves crisis, la ausencia democrática es en sí misma una desigualdad, en este caso de derechos y poderes políticos. Los delitos y otros problemas prosperan cuando existe una grave desigualdad que a veces aumenta repentinamente por determinado suceso, como sería cuando hay una fuerte crisis económica y la delincuencia se desata en un significativo porcentaje.

Amadeu Recasens señala "el miedo es justamente la antítesis de la democracia"⁴⁷, debido a que el miedo cancela la participación de la sociedad y fragmenta la posibilidad de activar mecanismos de acción solidaria. No se puede hablar de la existencia de un modelo democrático de seguridad, si los ciudadanos se paralizan y dejan de inmiscuirse en el diseño y control. Mientras algunos están convencidos de la transición democrática de México y otros tantos se dicen protagonistas de la normalidad en la democracia, en el tema de seguridad, la situación se aleja mucho de tal percepción de la realidad.

Como lo menciona Ernesto López Portillo Vargas al tiempo en que algunos elementos concretos evidencian logros democráticos como lo es la transparencia y creciente

⁴⁶ Aunque aún falta mucho por hacer en la búsqueda de la democracia, no se deben menospreciar los cambios que se han vivido actualmente y que bien o mal dan muestra de la necesidad de establecer nuevas visiones o enfoques para la transformación del Estado.

⁴⁷ Véase Alvarado, Arturo y Sigrid Artz. *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, Colegio de México, México, 200, p. 68

equidad en los procesos electorales o la ampliación de los espacios de expresión crítica y abierta, la inclinación mecánica y funcional al endurecimiento del núcleo represivo del Estado que se sitúa en su aparato de seguridad, se maneja en sentido exactamente opuesto a la democratización, cuya pretensión es fortalecer al ciudadano frente al Estado y no por el contrario.

Hablar de democracia supone estar a favor de la libertad, ya que no hay democracia sin libertad pero tampoco hay libertad sin control del poder. Norberto Bobbio afirma que "la relación política por excelencia es la que se da entre poder y libertad: la correlación de ambos es estrecha, y cuanto más se extiende el poder de uno de los dos sujetos de la relación, tanto más disminuye la libertad del otro y viceversa"⁴⁸. Si bien es cierto que el poder es la esencia de todo régimen político, también es verdad que la libertad es la contención del poder que genera democracia, la libertad es parte de la democracia porque se erige sobre la base de un Estado que respeta la diversidad de ideas y concepciones diversas, cuyos valores quedan por tanto plasmados en cada una de ellas.

A pesar de que la fuerza forma parte de la definición del poder político en la democracia, está condicionada a la libertad y a las reglas determinadas para su ejercicio, pues como afirma Cerroni se vincula a la obtención del consenso, en la relación variable entre fuerza y consenso la democracia moderna es el régimen político que establece la necesidad de fundar la autoridad en el consenso y el ejercicio monopolizado de la fuerza.⁴⁹

En el México actual, pensar en la democracia como responsabilidad y ésta como un concepto lleno de valores fundado en la libertad, obliga a replantear los ejes conceptuales, discursivos y empíricos que han sostenido las prácticas del poder. Bobbio señala que una definición básica de democracia remite a la necesidad de respeto a los derechos con base en los cuales nace el Estado liberal y se construye la Doctrina del Estado de Derecho en sentido de que éste no sólo ejerce el poder

⁴⁸ Ibidem p. 70.

⁴⁹ Ibidem p. 72.

sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los nombrados derechos inviolables del individuo ya que ellos son el supuesto necesario del correcto funcionar de los mecanismos que dan vida a un régimen democrático.

Otro aspecto importante en el mundo moderno para la democratización es la tolerancia que tiene que ver con el reconocimiento de la diversidad dentro de las diferentes culturas en el país, la política del consenso social no sólo requiere que las decisiones se basen en unas preferencias individuales dadas, sino que también las decisiones sociales sean sensibles al desarrollo de las preferencias y las normas individuales y a los usos y costumbres de cada región sin que ello repercuta de manera negativa para las decisiones que se tomen y las acciones a emprender.

La cultura política se define como los valores, concepciones y actitudes orientadas hacia el ámbito específico de la política, es decir, el conjunto de elementos los cuales configuran la percepción subjetiva que tiene una sociedad respecto del poder, sin embargo, al hablar de cultura política democrática existe un esquema dominante que establece lo que Jacqueline Peschard llama las premisas de una construcción cultural de una democracia, la cultura política democrática es el ideal de las sociedades en proceso de cambio, sobre todo si éste quiere orientar el desarrollo y prácticas institucionales hacia la democracia.⁵⁰

Cada persona tiene una forma muy distinta de interpretar las ideas éticas, incluidas las de la justicia social, e incluso puede distar mucho de saber con seguridad cómo organizar sus reflexiones sobre esta cuestión. Pero las ideas básicas de la justicia no son ajenas a los seres sociales, que se preocupan por sus propios intereses pero que también son capaces de pensar en los miembros de su familia, en sus vecinos, en sus conciudadanos y en otras personas del mundo.

Al hacer hincapié en el papel que pueden desempeñar los valores y las normas en la conducta individual, no se pretende afirmar que la mayoría de las personas se mueven

⁵⁰ Véase Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática", Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 2, (México diciembre, 1997), p. 52.

más por su sentido de la justicia que por la prudencia y los intereses materiales, de hecho, muchos ejercicios de planificación bienintencionados del pasado fracasaron porque se confiaron demasiado en la conducta individual altruista. Al reconocer el papel que desempeñan otros valores más amplios, no se debe pasar por alto el importante rol de la búsqueda inteligente de los intereses personales, así como la flagrante codicia y avaricia.

Es necesario prestar especial atención a la creación de las condiciones necesarias para que los individuos puedan tomar decisiones más documentadas y para favorecer el debate público ilustrado. Esa idea tiene poderosas implicaciones para la política económica y social, relacionadas por ejemplo, con la libertad de pensamiento y de acción de las mujeres jóvenes, sobre todo por el medio de la alfabetización y la expansión de la educación escolar, así como de la mejora del empleo femenino, de su capacidad de ingresos y de su poder económico.

La modernidad quiso tener una fuerza pública que siendo de los ciudadanos, protegiera la vigencia y el respeto de esas libertades y derechos ante el poder de los gobernantes, la seguridad moderna es la seguridad de los gobernados, no de los gobernantes, es la seguridad del interés público por mantener su estado democrático y como bien se ha dicho, no por mucho tiempo puede existir estabilidad democrática sin seguridad.

2. LA INSEGURIDAD EN MÉXICO 1994-2002

En todo el país, los mexicanos se muestran preocupados por la creciente inseguridad pública, a diario se cometen actos delictivos que afectan la libertad, la tranquilidad, el orden y la paz públicos, y por ende, el bienestar social. Cuando estas acciones no se combaten, el Estado de Derecho se ve quebrantado pues se transgrede la libertad, justicia e integridad de las personas, además, las instituciones encargadas de la materia pierden legitimidad, la democracia se debilita y el desarrollo de los mexicanos se ve obstaculizado.

En los últimos años la violencia y la criminalidad se convirtieron en una constante, derivado de ello, se establecieron programas, estrategias, políticas y líneas de acción, así como, instituciones capaces de hacer frente a una realidad distinta. En este capítulo se presenta un panorama de la situación actual de la seguridad pública en México, se mencionan las acciones emprendidas por los gobiernos para resolver diversos problemas en este rubro y el papel que tanto las instituciones como los ciudadanos desempeñan en la configuración de un proyecto nacional en la lucha contra la delincuencia, haciendo hincapié en la urgencia de cambiar la percepción de la sociedad acerca del problema.

2.1. Seguridad Pública y Seguridad Nacional

Para definir lo que se entiende por seguridad pública y seguridad nacional, hay que comprender primero la noción de seguridad, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia es la "calidad de seguro", en tanto que seguro es definido como "libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo".

Definir dos conceptos como son el de seguridad pública y el de seguridad nacional, resulta conveniente debido a que son conceptos que para mucha gente son exactamente lo mismo y aunque ambos tienen como razón de ser el brindar protección, lo que los distingue es su ámbito de acción. En el siglo XVIII Montesquieu plantea a la seguridad como un basamento de organización política, es decir, como un derecho pero también como una obligación del poder público. Ésta es, afirma el investigador José

Arturo Yáñez, la concepción moderna de seguridad pública, que a la tradicional protección de personas y bienes, añade la protección y garantía de los derechos ciudadanos, como condición de su libertad.

El concepto de seguridad nacional se usa solamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, mientras que nuestra Carta Magna data de 1917 y en ella se habla de seguridad exterior e interior del Estado, la expresión seguridad exterior del Estado se refiere según el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres, a la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, la cual garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en un plano de igualdad frente a sociedades de otras naciones, por su parte la frase de seguridad interior del Estado es definida en este mismo diccionario como "situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades"⁵¹

Es preciso entender que la seguridad interior del Estado, en este contexto, implica que las Fuerzas Armadas tienen intervención solamente cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados y los conflictos existentes atentan contra los intereses fundamentales de la nación, tales como la soberanía, integridad del territorio, forma de gobierno republicana, así como el pacto federal.

Autores como Samuel González Ruiz y José Arturo Yáñez en su libro *Seguridad Pública en México* señalan que la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público, se identifica con la protección del orden jurídico público, es decir, la seguridad pública por definición "cumple con la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí"⁵², la seguridad pública, como lo señala el abogado penalista Augusto Sánchez, es una de las manifestaciones de la acción gubernamental

⁵¹ González Ruiz, Samuel, Ernesto López Portillo y et al. Op. cit., p. 46.

⁵² Sánchez Sandoval, Augusto. *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000, p. 83.

cuya finalidad es salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades tanto públicas como privadas.

Es importante subrayar que la idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de forma tal que puede ser definida, como "el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa"⁵³.

Las acciones mencionadas deben apegarse al Estado de Derecho para respetar las garantías constitucionales y evitar el abuso del poder, el cumplir con dichas atribuciones y funciones que tiene el gobierno permite que haya un equilibrio en las relaciones personales y entre las autoridades y los ciudadanos, a lo que se le conoce como orden público que, de acuerdo a lo anterior es, "la situación de tranquilidad en una comunidad y que se traduce en el orden de la calle, de las áreas rurales y del Estado mismo"⁵⁴.

Cabe advertir sobre la importancia que tiene el distinguir entre las funciones de seguridad pública y nacional, o para algunos autores entre seguridad ciudadana y exterior. El investigador Modesto Suárez señala "la seguridad pública representa un aspecto de la seguridad nacional, entendida esta última en su sentido más amplio"⁵⁵. En el mismo Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 se asume una visión sistémica en la que la seguridad pública va más allá de la prevención o persecución de las conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia desde una postura sistematizada.

Las reformas constitucionales crean un nuevo concepto de seguridad pública, ampliado e integrado, para definirla como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infractores y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del

⁵³ González Ruiz, Samuel, Ernesto López Portillo y et al. Op. Cit...p. 49.

⁵⁴ Sánchez Sandoval, Augusto, Op. cit...p. 84.

⁵⁵ Véase Alvarado, Arturo y Sigrid Artz. Op. cit...p. 85.

delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.⁵⁶

Por otro lado, la seguridad nacional se ha llegado a entender como la defensa del sistema ideológico y de producción y de los grupos de poder que lo hacen posible, motivo por el cual en la democracia moderna dejó de ser compatible con los principios que ésta sustenta ya que ni en la definición ni en la práctica se apegaba a la libertad de los ciudadanos y al respeto a los derechos humanos, en otras palabras, la seguridad nacional se refería a la seguridad del Estado, es decir, a la protección de sus intereses y su permanencia en el poder. Se considera que la expresión seguridad nacional es una noción cargada de ideología pues tiene que ver con la idea de nación que es un concepto más bien ideológico, es por ello que algunos estudiosos prefieren hablar de seguridad de Estado que comprende a la exterior y a la interior.

H. D. Laswell en 1950 afirma: "El significado que distingue la seguridad nacional es la libertad respecto de una dictadura extranjera. La política de seguridad nacional implica un estado de alerta necesario para mantener la independencia nacional"⁵⁷, como se puede observar este concepto está ligado con el de seguridad exterior. Otra definición de Seguridad Nacional es la que presenta la Academia de Guerra de Brasil, la que la define como "[...] el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles"⁵⁸.

En la legislación mexicana se hacía una distinción entre seguridad exterior y seguridad interior de la nación. Es hasta 1970 que se adopta en el Código Penal el concepto de delitos contra la seguridad de la nación y más tarde en el Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994 en el cual se establecen como elementos de ésta la defensa de su

⁵⁶ Véase Sandoval Ulloa, José G. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 273.

⁵⁷ *Ibidem*. p. 47.

⁵⁸ *Idem*

soberanía, su independencia y su integridad territorial, con objeto de asegurar el necesario ambiente de convivencia pacífica y solidaridad, basado en un orden social justo.

En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 existe un apartado sobre seguridad nacional en el cual se plasman las estrategias a seguir de manera que se logre el objetivo del Estado y gobierno de proteger los intereses considerados como de la nación. Entre estas estrategias destacan: el concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a las situaciones que amenacen la paz, el bienestar, la vigencia del orden jurídico y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio; realizar un análisis exhaustivo de los riesgos a la seguridad nacional que posibilite la elaboración de una agenda de riesgos sistematizada, con el fin de diseñar políticas para su prevención y contención; coadyuvar al sostenimiento de una visión estratégica que defina políticas de Estado que conduzcan el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país; entre otros.⁵⁹

Lorenzo Meyer señala que la seguridad nacional "por un lado se trata de un concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro, es un fenómeno de manejo difícil porque no hay, ni remotamente un acuerdo sobre su definición y como es el caso con casi todos los conceptos centrales de la ciencia política, la importancia del concepto no es solamente teórica sino también práctica, pues con el se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales"⁶⁰.

Sin embargo, Meyer dice que el término de seguridad nacional puede entenderse desde dos grandes ámbitos aceptados por la mayoría de los estudiosos del tema, uno es la definición tradicional y otro la reconceptualización de ésta. La primera se refiere a que una nación está segura cuando su gobierno tiene tanto el suficiente poder como la suficiente capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos

⁵⁹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, 2001, p. 111-112.

⁶⁰ Véase Hernández Bastar, Martín. *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, p. 2.

intereses, y si es atacada, para defenderlos mediante la guerra, es decir, esta concepción se circunscribe a las amenazas militares surgidas por las acciones de otros Estados. En cambio, la reconceptualización plantea que ya no es sólo la posibilidad militar la que determina la seguridad nacional, sino que son otras esferas, las que hacen peligrar la seguridad nacional de éstos.

En cuanto a esta seguridad de la nación, o seguridad exterior e interior, como se decida definir, en México por mucho tiempo la inexistencia de un marco normativo dio lugar a un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de su defensa, y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación. Además la confusión aún existente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional, en consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado.

Uno de los temas principales era y sigue siendo, resolver el desafío que implica equilibrar la eficacia y la legitimidad en el tratamiento a la violencia, el delito y los fenómenos asociados, aspectos que enfrentan el reto de armonizar tales premisas, esto debido a que las transformaciones y la profundización de sus diferencias no resisten esquemas convencionales de seguridad, ya sea interior, de defensa exterior o internacional, se tiene que volver a pensar en modelos de seguridad porque los actuales funcionaron en otros tiempos y frente a otros conflictos y necesidades. En el presente, la seguridad humana modifica el concepto de seguridad, ya que abandona la prioridad a la seguridad nacional y enfatiza la seguridad de la gente; transita de una seguridad sustentada en el armamentismo, hacia otra sostenida en el desarrollo humano.

2.2. Percepción Ciudadana

En los medios de comunicación masivos y en los canales informales de opinión pública, es común escuchar afirmaciones como las siguientes: "todos los ciudadanos estamos temerosos por la violencia que se vive en la Ciudad de México y en el resto de los Estados"; "la incidencia de delitos ha cobrado dimensiones alarmantes y nos afecta como sociedad"; "las crisis económicas agravan la criminalidad y la hacen incontrolable; el narcotráfico y los secuestros son un fenómeno sin solución en nuestros días"; entre otras, al parecer la nota roja se ha apoderado de la primera plana y de los editoriales en prácticamente todos los medios de comunicación.

Aunque pareciera que todas esas afirmaciones y opiniones tienen un cierto grado de amarillismo, es el reflejo de lo que percibe y vive la sociedad mexicana, es la realidad que ahí está y es descrita por los medios y por la gente misma. Existe un común denominador en el escenario que observan los mexicanos respecto a la inseguridad pública y es el sentir de preocupación y hasta angustia que provoca el saber lo que ha pasado a vecinos, familiares o amigos.

La seguridad de las personas y en especial, la percepción de ella que tiene la ciudadanía constituyen hoy en día los factores principales del mayor o menor grado de satisfacción, credibilidad y/o adhesión a las poblaciones de la democracia. El respeto a la legalidad, al debido proceso y a todos los derechos humanos, son los tres pilares del Estado de Derecho Contemporáneo, cuando la sociedad percibe su ausencia o insuficiencia, la realidad y el entorno social cotidianos se viven como una amenaza; el temor y el miedo se convierten en elementos de aislamiento y desolidarización; la noción y la práctica de lo comunitario y del proyecto nacional, compartido con otros, se pierden. Como señala Sebastián Cox Urrejola la convivencia pacífica basada en el respeto y cumplimiento por todos de las obligaciones y derechos recíprocos y en la seguridad de que los infractores serán debida y legalmente sancionados; la seguridad pública valorada y protegida como un derecho y una obligación principal para el Estado, sus instituciones, políticas y programas; la seguridad ciudadana como un asunto de interés público, es decir, de interés y de participación activa para cada uno de los sectores de la sociedad.

En este sentido, la vida pública se entiende como un espacio en el cual se presentan a las personas la posibilidad de convivir, asociarse, integrarse teniendo presente un conjunto de normas o reglas que todos deben acatar, es en esta vida pública en donde los ciudadanos tienen que participar para así lograr que el Estado no se desvíe de los fines o la tareas que le corresponden y en caso de que lo haga se le pueda obligar a cumplir con lo que la sociedad exige de él y en esta vida pública es también donde se crea la percepción ciudadana de las cuestiones de interés público.

La seguridad pública es, de unos años a la fecha, una de las prioridades en los gobiernos por ser una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y un grave problema. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y la convivencia social. Según el Centro de Estudios de Opinión Pública, en diciembre de 1997, 37% de la población capitalina consideraba como el principal problema de la Ciudad de México a la inseguridad pública, 10% arriba de los problemas económicos, los cuales constituían la segunda preocupación. En 1999, el nivel de preocupación subió a 47%, en este curso 25 puntos arriba de la situación económica.

Se habla sobre la inseguridad subjetiva, la cual Ernesto López Portillo define como aquella que solo relativamente tiene que ver con la realidad de lo que está ocurriendo, es la percepción que puedan tener los ciudadanos respecto de su seguridad, esto, resultado de la construcción colectiva que se ha hecho, de una imagen de sociedad reinada por la violencia, la inseguridad y el temor. La participación de los medios ha sido un elemento que contribuye a que la población se encuentre en un estado de alerta en el cual toma poca importancia la situación objetiva de inseguridad que abre cada vez más espacios a posturas irreflexivas, promovidas desde abajo y desde arriba, que demandan la imposición del orden público.

La ciudadanía ha sido, poco a poco, dominada por el temor, ello como resultado de la manipulación pública y política del escándalo. Los medios se dedican a construir una imagen social violenta que abarca todo, además de que lucran con ella, el Estado endurece su postura y la sociedad se encierra esperando que las instituciones públicas

resuelvan el problema. Pareciera que la delincuencia es una forma de vida, que abarca cualquier condición política, social, económica o cultural.

El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), fundado en el 2002, tiene como propósito generar información estratégica y realizar investigaciones para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad y es quien diseñó y coordinó la Primera Encuesta Nacional de Inseguridad Pública en las Entidades Federativas conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la ONU, con el propósito de estimar o conocer entre otras cosas la percepción de inseguridad en cada uno de los Estados de la República.

A continuación se presentan de manera gráfica los resultados arrojados por esta Primer Encuesta Nacional en materia de percepción ciudadana de la inseguridad pública, así como cuadros de referencia que permitan tener una visión integral del problema. Los datos de la muestra (cuadro 2.2.1) sobre los cuales se obtuvieron los resultados y porcentajes son los siguientes:

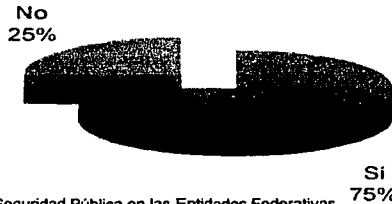
CUADRO 2.2.1

PERIODO DE REFERENCIA DE LOS DELITOS	1°. DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2001.
SELECCIÓN DE LA MUESTRA	HOGARES SELECCIONADOS BAJO UN CRITERIO ESTRATIFICADO Y POR CONGLOMERADOS
PÚBLICO OBJETIVO	POBLACIÓN EN GENERAL
TAMAÑO DE LA MUESTRA TOTAL	35,001
PONDERACIÓN*	POR POBLACIÓN DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA
MARGEN DE ERROR	+/-1%
NIVEL DE CONFIANZA	95%
FECHA DE LEVANTAMIENTO	2 AL 24 DE MARZO DE 2002.

*FUENTE DE UNIVERSOS: INEGI, CENSO GENERAL DE POBLACIÓN DE VIVIENDA 2000.

GRÁFICA 2.2.1

En comparación con el año 2000 ¿Notó usted un incremento en algunos delitos en particular durante el año 2001?

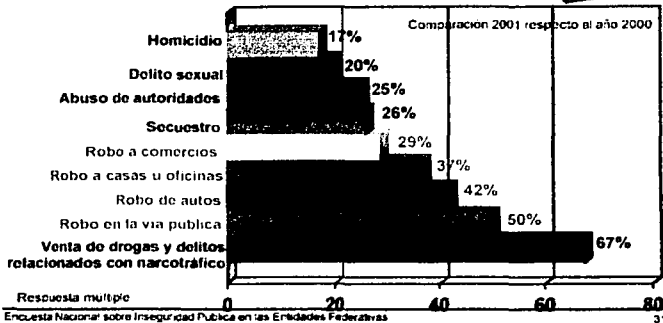


Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública en las Entidades Federativas

En la gráfica 2.2.1 se observa que el 75% de los mexicanos si notó un incremento de algunos delitos en el 2001 respecto al 2000, solo el 25 % no lo notó. Tales porcentajes muestran que la percepción de la sociedad respecto a la inseguridad pública, se tornó negativa de un año respecto a otro.

GRÁFICA 2.2.2
Datos de incidencia del año 2001 respecto al año 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



De acuerdo con los datos de incidencia estimados por la encuesta, el robo es el delito que la población percibe que sufrió un mayor incremento sobre ese periodo, como se observa en la gráfica 2.2.2, a pesar de que la venta de drogas y delitos graves

relacionados con el narcotráfico tiene el porcentaje más alto, la percepción ubica al robo en sus distintas modalidades como el que más ha incrementado de acuerdo a la percepción de la gente.

Gráfica 2.2.3

¿Usted considera que vivir en la Entidad de... (mencione la Entidad donde se aplicó la entrevista) es...?

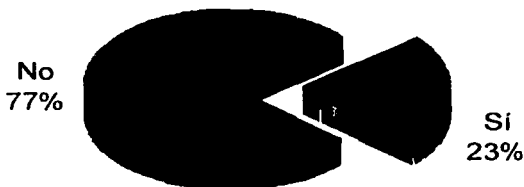


Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública en las Entidades Federativas

La gráfica anterior muestra la manera en cómo la ciudadanía percibe la seguridad en la Entidad federativa donde radica, de lo anterior resulta que un 47% ve el lugar donde vive como algo o muy inseguro; el 34% algo seguro y sólo el 19% como algo muy seguro, es decir, un porcentaje muy bajo de la población a nivel nacional se siente segura en su lugar de residencia.

Gráfica 2.2.4

Por temor a ser víctima de algún delito
¿Usted ha dejado de realizar alguna actividad?

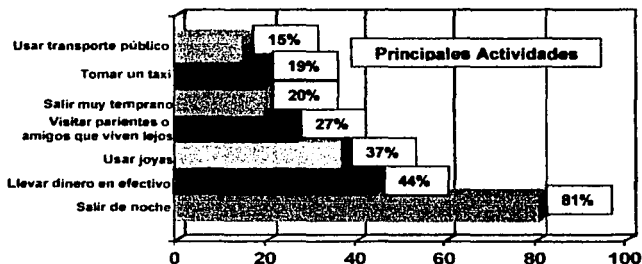


Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública en las Entidades Federativas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando se le preguntó a la población a nivel nacional si habían dejado de realizar actividades por miedo a ser víctima de algún delito, la cuarta parte (gráfica 2.2.4) respondió que sí había modificado o habían dejado de realizar sus actividades por temor a la delincuencia. Aunque parece ser poco, si se considera los casi 100 millones de habitantes en el país, es grave que aproximadamente 25 millones haya dejado de realizar actividades que solía hacer por una cuestión de temor a ser agredidos en su persona o despojados de algún bien.

Gráfica 2.2.5
Efecto de la inseguridad en actividades o hábitos diarios ¿Qué ha dejado de hacer?



Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública en las Entidades Federativas

Haciendo referencia a la pregunta formulada en la gráfica 2.2.4, se le hizo a esa cuarta parte de la ciudadanía que dejó de realizar actividades otra pregunta acerca de cuál era la actividad que había dejado de hacer. Como se muestra en la gráfica 2.2.5, el 81% evitó salir de noche; el 44% procuró no llevar consigo dinero en efectivo; 37% dejó de usar joyas; el 27% ya no visita a parientes o amigos que viven lejos; 20% evitó salir muy temprano; el 19% ya no abordó taxis; y el 15% dejó de usar transporte público.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 2.2.2

Percepción general de la inseguridad pública por Entidad Federativa

Entidad	%	Entidad	%
9. Baja California	54	24. Zacatecas	32
10. Oaxaca	45	25. Michoacán	29
11. Quintana Roo	45	26. Hidalgo	27
		27. Querétaro	26
		28. San Luis Potosí	24
		29. Tlaxcala	23
		30. Baja California Sur	18
		31. Colima	17
		32. Nayarit	8
		Nacional	47

Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública en las Entidades Federativas

Por último, se presenta el cuadro 2.2.2 de la percepción ciudadana sobre la inseguridad pública en cada entidad federativa. Concluyendo que la población del Distrito Federal es la que se siente más insegura 80%, les sigue en este esquema Morelos 64%, Tabasco 61%, Sinaloa y Jalisco 60%. Mientras tanto, en Estados como Baja California Sur 18%, Colima 17% y Nayarit 8% son en los que la sociedad menos percibió la inseguridad pública. Los datos arrojados por esta Primer Encuesta Nacional realizada en la materia presentan una visión integral del problema y posiblemente los puntos claves que deben atacarse.

La percepción de la inseguridad pública no es otra cosa que la comprensión y la construcción que de la realidad o del entorno hacen las personas en particular así como la sociedad en su conjunto, ésta se construye tomando como base datos e informaciones de la realidad, valoradas subjetivamente según la experiencia personal, es una construcción de la realidad que cada cual interpreta. Las vivencias y necesidades de la ciudadanía van a determinar su percepción de la seguridad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La importante carga subjetiva que influye en la inseguridad tiene escasa relación con el riesgo objetivo y es que el sentimiento de inseguridad depende de varios factores personales como son la edad, sexo, trabajo, entorno familiar, entre otros. Existe consenso de que los medios masivos de comunicación se han convertido en una agencia de transmisión cultural importante, destacando sobre todo la televisión, muchos estudios ignoran el papel de la recepción y de la persuasión, se olvidan también que existen otros agentes que igualmente cumplen su papel en los procesos de influencia como los que ya se señalaron.

Se busca sistematizar la percepción de inseguridad de los ciudadanos, partiendo de la premisa de que es un sentimiento real, sin embargo, se debe aceptar que intervienen componentes valorativos, para los mexicanos la cuestión de la inseguridad pública constituye uno sino es que el principal problema percibido como importante. La percepción de la seguridad ciudadana es un dato que debe considerarse a la hora de realizar una evaluación en esta materia y al momento de la toma de decisiones en la preparación de planes y políticas que se gestionen debido a que "no se pueden implementar acciones preventivas ni represivas para afrontar la delincuencia menospreciando la percepción de seguridad ciudadana; contrario censeo tampoco se puede mejorar la percepción de seguridad ciudadana sin acciones certeras y eficaces, que manden señales claras y contundentes"⁶¹.

Tal percepción de la ciudadanía ha originado una parálisis en la población misma que entorpece el logro de acciones conjuntas entre el gobierno y la población para combatir la inseguridad, por tal razón, se requiere recuperar la credibilidad de la gente en las acciones emprendidas por los gobiernos para combatir la inseguridad pública. Pese a que hay una cifra negra sobre delitos no denunciados, que son la mayoría de los casos, y una población que no cree en la disminución de este problema, no se deben descartar de entrada las cifras oficiales porque éstas permiten entender el comportamiento y los ciclos de la delincuencia.

⁶¹ Cox Urrejola, Sebastián. *Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, México, 1997, p. 8.

Se debe complementar dicha información para averiguar hasta qué grado las acciones de las autoridades responsables de la seguridad pública van en el camino adecuado, se tiene que evaluar la percepción de la ciudadanía para que ésta proporcione elementos a las autoridades. Por ejemplo, se tiene que conocer si hay algún cambio en la percepción ciudadana una vez que se ha hecho un operativo, pues según estudios México es uno de los países en el cual está más mermada la confianza en la policía.

"Cada día por estarse viviendo en un ambiente de inseguridad y de desconfianza, podemos advertir en la prensa al leerla, que el ciudadano se está haciendo justicia por propia mano. Hemos sido muchos los testigos por medio de la televisión de la violación al derecho a la vida, puesto que en juicios sumarísimos la comunidad ha decretado la pena de muerte para algunos presuntos delincuentes en varios lugares de nuestro país. El pueblo se está haciendo justicia por propia mano alegando que los órganos encargados de impartirla no lo hacen con la prontitud y con la justicia que esperan los ciudadanos."⁶² Aún cuando existen instituciones con una generosidad extraordinaria como se considera a la Comisión de Derechos Humanos, también ellas pierden prestigio ante la opinión pública pues ésta cree que defienden más los derechos del delincuente que los de la víctima.

Si bien, desde el punto de vista estadístico México tal vez no ocupe uno de los lugares más preocupantes en materia delictiva, lo cierto es que la preocupación social y la percepción señalan que se está en un serio problema de inseguridad pública. Hoy en día no se puede hablar del tema sin hablar también del sentimiento de inseguridad que ya tiene tanta importancia como la seguridad en sí.

⁶² Ojeda Paulada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al., *Seguridad Pública en México y en Francia: Coloquio Franco Mexicano de Seguridad Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 44.

2.3. Antecedentes gubernamentales y administrativos

Desde el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) la seguridad pública crea inquietud, es en esta etapa que se modificó el artículo 115 constitucional, con el objeto de precisar la forma de organización del municipio y sus obligaciones, se estableció, entre otras atribuciones, en la fracción tercera, la prestación del servicio público de seguridad pública. A raíz de tales reformas, se emprendió la creación de leyes en materia de seguridad pública, los estados de la República comenzaron a expedir sus leyes; fue el caso de Nuevo León, Tabasco, México, Quintana Roo, Guerrero, entre otras entidades, siendo en total más de quince estados que contaron con ordenamientos jurídicos especiales en seguridad pública. Asimismo, se crearon consejos consultivos estatales de seguridad pública y academias de policía o de cuerpos competentes.

En el sexenio que va de 1988-1994 otros estados expiden sus leyes en la materia, como son Baja California, San Luis Potosí, Jalisco y el Distrito Federal, en estos años se empiezan a firmar convenios entre las entidades federativas para coordinarse en cuanto a seguridad pública y finalmente en 1994, se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación y se propuso la creación de una ley federal en este tema.

El 31 de diciembre de 1994, como se ha mencionado, se publicó el decreto que modifica diversos artículos de la Constitución referentes al Poder Judicial y a la Seguridad Pública, se adicionaron tres párrafos al artículo 21 y se hicieron modificaciones en el artículo 73, fracción XXIII, transformando la concepción tradicional de seguridad pública en cuanto a contenido y alcances, además de lo referente a los instrumentos y medidas para garantizarla. El párrafo sexto del artículo 21 constitucional adicionado, establece "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública"⁶³, de esta manera la norma constitucional de nueva creación plantea la obligación de todas las instituciones y niveles de gobierno de coordinarse en

⁶³ Art. 21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

un SNSP. La reforma significa también, menciona José Sandoval Ulloa⁶⁴, que la seguridad pública y por ende, la consecución de sus fines, se elevan al rango de norma constitucional, conformando una función en la cual participan todos los niveles de gobierno.

En los tres párrafos que se adicionan lo que se propone es el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia, fortaleciendo, para ello, la Constitución y la normatividad como sustento básico. Por su parte, al artículo 73 se le adiciona la fracción XXIII para establecer, entre las facultades del Congreso de la Unión, las siguientes: "Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal"⁶⁵.

En diciembre de 1995 se aprueba la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual da cumplimiento a los mandatos de las adiciones constitucionales. En cuanto al Distrito Federal, ese mismo año, tras las reformas se celebra un convenio de coordinación referente a seguridad pública entre la Procuraduría General de Justicia, el gobierno del Estado de México y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para dar origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. También en este año otras entidades federativas expedieron sus leyes de seguridad pública como fue el Estado de Nayarit; sin embargo, el ordenamiento jurídico que realmente estableció una perspectiva novedosa en esta materia fue la creada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBC-SNSP).

Esta ley despertó muchas críticas tanto por su novedad como por su trascendencia, uno de los aspectos que más se cuestionó fue la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en la

⁶⁴ Véase Sandoval Ulloa, José, Op. cit... p. 2-8.

⁶⁵ Art. 73 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.



integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Una vez decretada varios estados de la República comenzaron a sustituir sus ordenamientos jurídicos (creados durante la década de los ochenta y noventa) por otros, los cuales atendieran a lo dispuesto en la Constitución y en la LGEBC-SNSP. Bajo este supuesto han sido los casos de Coahuila (1996), México (1999), Sonora (1996), Querétaro (1997) y Baja California (1998).

Por otra parte, se instalaron varios consejos estatales y municipales de seguridad pública, así como comités en delegaciones y se firmaron convenios de coordinación en esta materia entre las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, (ahora Secretaría de la Función Pública) y los gobiernos de los estados. Algunos de ellos se suscribieron en 1997 y en ellos se especifica la cantidad de dinero que el gobierno federal transfiere al estado para seguridad pública y las aportaciones que se obliga la entidad federativa a complementar con el fin de tener los recursos necesarios para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. En dichos convenios se establece el destino de los recursos, compromisos que adquieren los dos órganos de gobierno y se precisan mecanismos de control y evaluación del ejercicio aplicado en seguridad pública.

En 1998 se celebraron convenios entre las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y los gobiernos de los estados para la realización de acciones en torno al Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, tales convenios entre otros asuntos señalan como objetivos los siguientes: a) establecer la coordinación entre el gobierno federal y el gobierno del estado para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, b) dar seguimiento, ejecutar y evaluar las acciones realizadas en la materia, c) desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes, d) formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como llevarlo a cabo y evaluar sus desarrollo.

A principios de 1999, se publicó la Ley de Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas que operan en el Distrito Federal y a finales de 1999 se modificaron

y adicionaron diversas fracciones al artículo 115 de la Constitución para adecuar su contenido al marco jurídico existente hasta ese momento. Además se realizaron acuerdos por los criterios de asignación, el establecimiento de la fórmula de distribución y monto de los recursos por destinatario y concepto de gasto del Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal (29 Enero 1999), y se celebraron convenios de coordinación, pero éstos entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los gobiernos de los estados, para la realización de acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

Por otro lado, en el año 2000, se expidió otro ordenamiento jurídico fundamental que es la Ley de la Policía Federal Preventiva en el cual se menciona que esta ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación, como una institución dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, cuya función primordial es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Otra reforma importante en materia de seguridad pública durante el periodo a que se hace referencia 1995-2000, fue la modificación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, en lo relativo a las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Se estableció que los miembros de las instituciones policiales, podrán ser removidos de su cargo si no satisfacen los requisitos que establecen las leyes vigentes al momento de su remoción, se especifica que no procede la reinstalación por ninguna vía y sólo procede la indemnización.

En el 2000 también se publicaron los criterios de asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, así como los convenios de coordinación celebrados entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los estados de la República para llevar acciones dentro del Programa Nacional en la materia, se publica en ese periodo el Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva (PPF).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un único antecedente formal e histórico, si a los niveles y fórmulas de coordinación que constituyen la materia sustantiva de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se refiere. Dicho antecedente es el Acuerdo del Presidente de la República por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, se trata de un Acuerdo decretado por el Presidente de la República en turno, para proceder en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados, para el logro de una mayor eficiencia en sus acciones en materia preventiva y en la persecución de los delitos.

Las instancias a coordinar en ese entonces eran las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el Departamento del Distrito Federal. La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación tendría como funciones principales las siguientes⁶⁶:

- I. Coordinar, en los términos del Acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación con las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones;
- III. Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las entidades federativas, en materia de seguridad pública nacional;
- IV. Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal, para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias; y,

⁶⁶ Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, México, D.O.F. 26 abril 1994.

- V. Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, elevando a la consideración del Presidente de la República la seguridad que guarde de los mismos.

2.4. Políticas en México en materia de seguridad pública

En materia de justicia, de los ochenta a la fecha los gobiernos establecen una serie de políticas y lineamientos para su administración y procuración pues se plantean el mejorar el sistema de justicia mismo que está ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 se habla del Estado de Derecho y de la necesidad de su consecución y mantenimiento, lo cual implica el funcionar eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que se traducen en la protección de los derechos tanto individuales como colectivos o sociales para salvaguardar la integridad de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio. En el Plan se señala lo necesario de reforzar la acción preventiva del delito así como de aquellas conductas que atenten contra la seguridad de la gente.

Algunas de las líneas de acción para lograrlo eran:

- "Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones inadecuadas o inciertas; incorporar en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes, con el fin de reducir la distancia existente entre lo que establece la norma y lo que en realidad se hacía; adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos de ese momento eliminando obsolescencias y generando un óptimo desarrollo de las relaciones jurídicas.
- Inducir la resolución de controversias a través de la vía de la legalidad, al quitar trámites que eran origen de corrupción, discrecionalidad y de abuso de poder en la gestión administrativa y judicial, y así fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, disminuir los tiempos y eliminar litigios, y sobre todo aumentar la eficacia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que tenían que ver con la aplicación del derecho.

- Avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo, al igual que en la descentralización de la justicia mediante el empleo de mecanismos de coordinación más amplios entre los diferentes niveles de gobierno así como la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad.
- Modernizar la institución del Ministerio Público modificando su quehacer con la finalidad de que responda eficaz y eficientemente a las necesidades y circunstancias de la sociedad, procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad.
- Fortalecer específicamente las acciones en la lucha contra el narcotráfico mediante la prevención de la farmacodependencia y en la persecución y disolución de las organizaciones delictivas dedicadas a ello.
- Propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar gradualmente la remuneración que perciben los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización, y vigilar que su funcionamiento se apegue a lo establecido en la ley y al respeto de los individuos.⁶⁷

En los lineamientos que presenta el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari en el Plan Nacional de Desarrollo, se observan varias cuestiones, una de ellas es que en realidad se utiliza muy poco el término de seguridad pública, los conceptos que se emplean para referirse al tema son los de procuración e impartición de justicia, otro aspecto es que se le otorga gran importancia al Estado de Derecho y a la vigencia del mismo para de esta manera lograr tanto la prevención y persecución del delito como el respeto a los derechos humanos apegado todo ello a la ley.

También se hace referencia a la necesidad de que las autoridades competentes en materia de seguridad pública de los distintos niveles de gobierno coordinen sus esfuerzos en la lucha contra la delincuencia pues de esta manera la procuración e impartición de justicia sería más expedita, sencilla, segura y en beneficio de la

⁶⁷ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Presidencia de la República, México, 1988.

**TEBIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sociedad. Si cada entidad trabaja por separado su esfuerzo es aislado y en vano pues lo que único que ocurre es que se movilizan los delincuentes de un lugar a otro y se atacan solo ciertos focos rojos y no todos como se debiera, además de no tener un control del personal que trabaja en las corporaciones policiacas. Desde este Plan Nacional ya se empieza a contemplar la coordinación como un mecanismo para el logro de resultados efectivos en materia de seguridad pública.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 presentado por el entonces presidente C. Ernesto Zedillo Ponce de León se habla también del Estado de Derecho y de la importancia de éste para dar certidumbre y seguridad en el goce y ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, al mismo tiempo, se reconoce un rezago en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, entre otros, por ello la necesidad imperante de dar vigencia al Estado de Derecho y de que sea una realidad y una práctica cotidiana al momento de dar protección y procurar el orden y la paz públicos.

En dicho PND el tema de la Seguridad Pública constituye un punto a tratar independiente a los restantes, es decir, no sólo se hace mención de él cuando se habla de procuración e impartición de justicia. Cabe destacar que al señalar el problema creciente que constituye la inseguridad pública en México, se menciona como una de las principales causas la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno así como la necesidad de crear medidas para la prevención del delito, en él se hace referencia a las reformas constitucionales de diciembre de 1994 que establecen los principios generales para la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que viene a constituirse como la instancia que tendrá la finalidad de coordinar a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de seguridad pública.

Entre los objetivos que se plantean está crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, además de una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

Las estrategias y líneas de acción en materia de seguridad pública son diversas, sin embargo, conviene por el tema de estudio destacar algunas de ellas, como lo es la creación del Centro Nacional de Formación Policial integrado por planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los aspirantes a ingresar a los cuerpos policiales, el establecimiento de convenios entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios que prevean programas de capacitación, definición de los procedimientos, metodologías, técnicas para la ejecución de acciones conjuntas y coordinadas en la prevención de las conductas antisociales, además modalidades de financiamiento conjunto.

Otro aspecto que se maneja como estrategia o línea de acción es la homologación de las normas administrativas y operativas de la actuación policial, paralelo a ello se pretende integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones encargadas de la seguridad pública y su personal con el propósito de que apoyen eficientemente las estrategias y la toma de decisiones, de ahí la necesidad de crear un Sistema de Información Policial que pudiera ser consultado por autoridades federales, estatales y municipales, por el contenido de información acerca de delinquentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

Por último, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se establece la necesidad de coordinar las acciones de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. Los objetivos del programa se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana; lograr la reforma integral de la cadena de seguridad pública; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, algo novedoso es establecer la necesidad de incluir indicadores de medición de resultados de la gestión pública y las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazos.

2.5. El Sistema Nacional de Seguridad Pública

En toda sociedad una de las mayores aspiraciones hoy por hoy es la seguridad pública, en la sociedad mexicana se sitúa entre los principales desafíos de gobierno y un verdadero reclamo de los gobernados debido a las proporciones de los delitos que se cometen a diario en el país.

En diciembre de 1994 con las reformas constitucionales a los artículos 21 y 73 en su fracción XXIII, en las cuales se señala respectivamente que "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley determina, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública" y se le da la facultad al Congreso de la Unión "para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública [...]", mandato que se cumple al aprobarse la iniciativa del Ejecutivo Federal de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBC-SNSP).

Con la creación del SNSP el Estado intenta crear o recrear fórmulas articuladoras de instituciones, mecanismos e instrumentos para enfrentar eficazmente la delincuencia, atribuyendo el carácter de función estatal a la seguridad pública y otorgando al Congreso de la Unión la potestad de legislar en materia de coordinación nacional y para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Con las reformas constitucionales se generó un concepto fortalecido de función estatal de seguridad pública, se sentaron los cimientos e inició del proceso de reordenamiento y reorganización del Estado Mexicano para hacer frente a los fenómenos de inseguridad pública, y para ello, se estableció la obligación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de coordinarse para crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La mencionada LGEBC-SNSP viene a reglamentar las normas constitucionales antes citadas, en lo referente a:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública;
- Crear el propio SNSP y establecer las reglas para su integración y funcionamiento;
- Define los objetivos generales del Sistema y precisa las materias objeto de coordinación;
- Definir las instancias de coordinación como órganos colegiados en los que participan las diversas instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como su distribución en los niveles estatales, regionales y municipales;
- Establecer reglas para la actualización y formación de los integrantes de las instituciones policiales, para que se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez;
- Prever los instrumentos que deberán crearse y de los que deberá servirse el Sistema para el ejercicio de su función coordinadora;
- Establecer ciertos servicios de atención a la población que deberán coordinarse con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- Establecer las reglas para la participación de la sociedad civil; y,
- Regular los niveles de coordinación y cooperación institucional en materia de autorización, registro y funcionamiento de los servicios privados de seguridad pública.

Se define al Sistema Nacional de Seguridad Pública como "el conjunto de Instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública"⁶⁸.

El conjunto de instancias de coordinación a que se refiere la definición anterior son los órganos colegiados, en los que participan los diferentes niveles de gobierno, de

⁶⁸ Sandoval Ulloa, José. Op. cit. ... p. 43

discusión y resolución, del SNSP, que son: el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior y con jurisdicción en toda la República; los Consejos Locales de Coordinación, como instancias en el ámbito estatal; los Consejos Regionales de Coordinación, como instancias en los que participan dos o más entidades federativas; los Consejos Delegacionales o Municipales, en el ámbito de las delegaciones del Distrito Federal y de los Municipios de los Estados.

Por otro lado están la Conferencia de Prevención y Readaptación Social, como auxiliar para el conocimiento de la materia respectiva a nivel nacional; la Conferencia de Procuración de Justicia, órgano auxiliar en su materia; la Conferencia de Participación Municipal, también como órgano auxiliar que a nivel nacional promueve la participación coordinadora de los Municipios; y la Reunión Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, como órgano auxiliar que permite el intercambio de información, ideas y propuestas; las comisiones que lleguen a formarse en la materia y, en particular, para el estudio de la incidencia delictiva.

Los instrumentos del SNSP son todas aquellas Instituciones especializadas que crea, regula y de las que se sirve para apoyar el ejercicio de la función de coordinación y operación en materia de seguridad pública como el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, la Academia Nacional de Seguridad Pública del País y Registros Nacionales. Los servicios se establecen en la LGEB-C-SNSP y es el de localización de personas y bienes, así como el servicio receptor de reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos. Por su parte, los mecanismos jurídicos son los medios de que se sirven los órganos del SNSP para reglamentar e implementar sus acciones como son los convenios, acuerdos y resoluciones.

En resumen, el Sistema Nacional de Seguridad Pública constituye una fórmula de coordinación institucional de las instancias responsables en esta materia, el SNSP si bien no es responsable directo de la seguridad pública si lo es de promover, encauzar y evaluar la coordinación de las instituciones responsables. El Sistema tiene la facultad de autoregularse y regular los órganos inferiores o subordinados, por otra parte y frente a las instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, sólo tienen la posibilidad legal de promover convenios entre

ellos o establecer políticas o lineamientos que propicien la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Los sujetos del SNSP como ya se ha señalado son las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno que por ley tienen la obligación de coordinarse en los términos del párrafo sexto del artículo 21 de nuestra carta magna y 9 de la LGEB-C-SNSP. Como parte del Sistema, estos sujetos integrarán los órganos e instancias de coordinación del mismo, conformarán los instrumentos de información de la seguridad pública y establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación, así como en la supervisión de la seguridad.

Dicha coordinación de las autoridades competentes tiene como objetivo: la integración del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública; determinar las políticas en la materia; desarrollar los lineamientos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de la seguridad pública y para la formación de sus integrantes y los que formulan propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública; establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del SNSP; y, realizar acciones conjuntas que tengan que ejecutarse mediante el mecanismo jurídico del convenio, a efecto de preservar el respeto absoluto a la autonomía de los estados e independencia de los municipios.

Cabe aclarar que con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la LGEB-C-SNSP se deroga el Acuerdo por el cual surge la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

2.6. El Consejo Nacional de Seguridad Pública

Los Consejos de Seguridad Pública son los órganos colegiados de coordinación, regulación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de competencia: nacional, interestatales, estatales o del Distrito Federal, intermunicipales y municipales. Son órganos integrados por los titulares o representantes de las entidades e instituciones que la LGEB-C-SNSP establece.

La principal función de estos consejos es la coordinación, entendida ésta como la armonización, perfeccionamiento y optimización de las actividades y esfuerzos de las Instituciones de Seguridad Pública, en sus ámbitos territoriales de competencia respectivos. La función de regulación que tienen los Consejos la desarrollan al establecer las políticas y los lineamientos en materia de seguridad pública y al aprobar las reglas de su propio funcionamiento y estructuración, en todas aquellas cuestiones que no sean previstas por la ley y sus reglamentos.

Por otra parte, la planeación es una actividad obligatoria de los Consejos para cumplir su compromiso de formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, la función de supervisión se le atribuye expresamente en la ley al Consejo Nacional en lo referente a evaluar periódicamente el Programa Nacional de Seguridad Pública y a los Consejos Locales y Regionales al asignarles la supervisión del SNSP en sus respectivos ámbitos de gobierno.

De los Consejos a los que se hace referencia, el Consejo Nacional de Seguridad Pública es el órgano superior de coordinación del Sistema Nacional, con jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República. Es el órgano superior en el que participan la Federación, el Distrito Federal, y los Estados para cumplir la disposición constitucional de coordinarse para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual actúa primero y principalmente a través de su Consejo Nacional y sus acuerdos y sus resoluciones tienen validez y aplicación en toda y cualquier parte del país.

Los acuerdos y resoluciones de este Consejo Nacional serán, dentro de los límites de sus atribuciones, obligatorias para él mismo, los demás Consejos Locales y Regionales y los integrantes de unos y otros. El contenido de estos acuerdos y resoluciones son las fórmulas de coordinación, regulación, planeación y supervisión en materia de seguridad pública, siempre que no incidan en el ámbito de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios. Dicho Consejo está integrado por el Secretario de Seguridad Pública Federal quien lo presidirá, los Gobernadores de los estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de la Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como órgano nacional, este Consejo se integra por titulares representativos de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal. Cabe destacar que la ley señala en forma expresa que integran el Consejo Nacional los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal especificadas, los Gobernadores o el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, sin que éstos tengan suplente o puedan designar al representante que los sustituya para la integración del Consejo. En cuanto a la coordinación, los Consejos no tienen más límites especiales que los del territorio nacional y, por materia, la que corresponde a la seguridad pública o está vinculada con ella, siempre y cuando para su formulación y aplicación sean empleados los mecanismos jurídicos correspondientes que son los convenios, acuerdos y resoluciones.

Respecto a lo establecido en la LGEBC-SNSP sobre la realización de programas de cooperación internacional en materia de seguridad pública, cabe decir que dichos programas tienen que coordinarse con las entidades y dependencias competentes actuando con la capacidad que la ley les asigna y utilizando el convenio como mecanismo jurídico, y en caso de que los programas impliquen compromiso de gobierno referente a derecho internacional, se utilizan las formalidades que este mismo determina.

2.7. La Secretaría de Seguridad Pública Federal

Antes de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se puede hablar de una serie de antecedentes que constituyeron la base, uno de ellos fue la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que fue una Dirección General de la Secretaría de Gobernación, considerada por algunos estudiosos como una verdadera policía política debido a las atribuciones que en el Reglamento Interior de 1973 la Secretaría le otorgaba, tales como vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la Seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal; proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el

páís, y realizar las actividades que, en la esfera de su competencia, le confiera el titular de la Secretaría y otras disposiciones legales. Como se observa, las facultades de dicha Dirección son muy extensas y prácticamente sin regulación, a ello se atribuye que en 1986 haya desaparecido, al comprobarse que había sido corrompida por el narcotráfico.

En 1993 con la creación de la Coordinación Federal de Seguridad Pública y la subsecuente publicación por vez primera del Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000) cuyo gran acierto fue poner a funcionar el Sistema Nacional de Seguridad Pública se emprende otro gran esfuerzo sobre el tema, dándole congruencia con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP. No obstante, no se pensó en la posibilidad y conveniencia de integrar en un solo órgano de gobierno las funciones que se tenían distribuidas entre un gran número de instituciones ya que la actividad policiaca se desarrollaba por diferentes corporaciones que dependían de la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración con su policía correspondiente; la Subsecretaría de Seguridad Pública, integrada por la Dirección de Prevención y Tratamiento de Menores, la Dirección de Prevención y Readaptación Social y la de Normatividad y Supervisión de Seguridad Privada.

Por otro lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Comunicaciones y Transportes tenían a su cargo respectivamente, la dirección de las Policías Federal de Caminos y Fiscal Federal. Al encontrarse el control, el-mando y los ordenamientos tan dispersos, se provocó que los esfuerzos fueran insuficientes y los recursos mal aprovechados, además de que existían espacios no cubiertos debido a que ninguna corporación deseaba extralimitar sus facultades ni invadir competencias del resto de las corporaciones. Por tal razón el gobierno federal consideró la posibilidad jurídica de unificar a los cuerpos de policías, mediante una Ley que creara una Policía Federal con funciones preventivas y con las atribuciones que para ella se establecieran, es así que en 1999 se publica la Ley de la Policía Federal Preventiva y en el 2000 se expide su Reglamento para determinar su estructura orgánica, funciones y atribuciones de las unidades administrativas, entre otras cosas.

Otra de las propuestas fue crear la Secretaría de Seguridad y Servicios de la Justicia la cual integraría los esfuerzos de investigación, desarrollo de políticas para combatir la delincuencia, la defensa de oficio y el sistema penitenciario federal que brindaría apoyo a la Fiscalía General de la Federación (PGR) y al Poder Judicial. Sin embargo, este proyecto se modificó pues con la publicación del Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000, "sobre una base de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBC-SNSP) y la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP) se culminan los esfuerzos de siete años en la búsqueda de un adecuado marco jurídico que diera respuesta a la constante demanda de la ciudadanía en materia de seguridad pública"⁶⁹, se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF).

Por dicho decreto se reforman y adicionan artículos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellos se adiciona el artículo 30 bis que se refiere a las atribuciones de la SSPF, entre las principales destacan:

- "Desarrollar políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; para proponer en el seno del Consejo Nacional, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas para la prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común, así como, promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

⁶⁹ Ramos López, Juan Ramón. "La creación de la Secretaría de Seguridad Pública", Revista de Administración Pública, No. 106, Instituto Nacional de Administración Pública, (México, septiembre-diciembre, 2002), p. 18.

- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos y establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y las demás funciones que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.⁷⁰

Los órganos desconcentrados que tiene la Secretaría de Seguridad Pública son el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva, el Consejo de Menores Infractores y Prevención y Readaptación Social.

⁷⁰ Artículo 30 bis, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, 2002.

3. LA COORDINACIÓN⁷¹

En la actualidad se vive en un mundo cambiante en donde el desarrollo tecnológico, la globalización, la incertidumbre, las crisis y otros fenómenos de igual trascendencia hacen evidente la necesidad de encarar los retos de una manera conjunta y coordinada para integrar todos los elementos que permitan responder eficaz y eficientemente a un problema dado. Para lograrlo es ineludible unir los esfuerzos de autoridades, instituciones y sociedad de los tres niveles de gobierno, es decir, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios deben coordinarse en sus actividades, en cuestión de seguridad pública, este punto es un requisito imprescindible si el fin es acabar con la violencia y criminalidad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, para entender a la coordinación en su definición más amplia, establece ejes rectores, los que se tratarán en la presente investigación son: Profesionalización; Sistema Nacional de Información; Equipamiento, Tecnología e Infraestructura, Instancias de Coordinación; Participación de la Comunidad; y Servicios Privados de Seguridad, los cuales van encaminados a mejorar el combate a la delincuencia y prevención de los delitos, mismos que van ligados al orden y la paz públicos. En este tercer capítulo se exponen los avances logrados por el SNSP desde su creación, al igual que los rezagos que aún se tienen, las cifras son un referente importante para el análisis.

3.1. Profesionalización

La profesionalización es de gran importancia debido a que el recurso humano constituye un elemento vital para el logro de las metas del Estado mexicano, entre las que se encuentran el combatir la delincuencia y abatir los índices de violencia que afectan a la población. De lo anterior, que la profesionalización en el personal encargado de la seguridad pública sea uno de los ejes al cual el Sistema Nacional de

⁷¹ Las cifras que se manejan en este capítulo están actualizadas a diciembre de 2002. Fuente Carrillo Castro, Alejandro, Juan Ramón López y et al. "La Administración de la Seguridad Pública y las Policías en México", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106 (México septiembre-diciembre 2002), pp. 220.

Seguridad Pública le ha concedido prioridad y en el cual la coordinación se convierte en un factor de trascendencia para llevarla a cabo de manera eficiente.

Históricamente el término policía se vincula con la conformación de los Estados modernos, es decir, con la burocracia que rodeaba al soberano para que pudiera éste cumplir su parte del pacto social frente a sus súbditos al proporcionarles servicios de administración pública, de protección a sus personas y bienes y de preservación del orden interno. Como resultado de lo anterior se crea la carrera de la policía como conocimiento del arte racional de gobernar que incluía la vigilancia de una serie de asuntos públicos como la calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, inundaciones, incendios, carruajes y comercio de libros, entre otros, en este sentido, la seguridad va referida a la protección de las personas y sus bienes.

Es a finales del s. XVIII cuando se impone la acepción restringida de policía encargada de la seguridad pública, en el sentido y con las funciones que se le conocen desde entonces y hasta la actualidad. En México las funciones de policía se pueden clasificar en: Prevención, que es la Policía Preventiva; Readaptación, los custodios; Procuración, Policía Judicial y Ministerial y; Administración, Jueces. El número de cuerpos policiales en el país, los cuales tienen prioridades, medidas de trabajo y procedimientos diferentes entre ellos, entorpece o impide la coordinación en sus acciones y por ende hace inefectivas las tareas de seguridad que demandan una participación conjunta.

Al ser los integrantes de los cuerpos policiacos los elementos más sensibles, de trato cotidiano y relación directa con los individuos, el SNSP otorga mayor atención a las características de sus miembros y a la calidad del servicio y de las personas que lo prestan. El SNSP considera que la selección, educación, capacitación y funcionamiento del personal de las corporaciones policiales es uno de los factores que requiere de mayor atención de acuerdo a sus fines y objetivos.

En el párrafo quinto del artículo 21 constitucional y en el 24 de la LGEB-C-SNSP se habla de la necesidad de un instrumento de apoyo a la coordinación nacional que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

Así mismo, en el párrafo sexto del primer artículo señalado se plantea que la actuación de las corporaciones policiales se regirá por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, se pretende con esta reforma del 31 de diciembre de 1994 enaltecer la función de los servidores públicos responsables de la prevención y persecución de los delitos y faltas administrativas y sentar las bases del servicio profesional de carrera.

En este sentido, el profesionalismo implica forzosamente el conocimiento de la normatividad o legalidad y un comportamiento, supone también la eficiencia como un resultado de las pericias y destrezas que van implícitas en un desempeño profesionalizado y exige el acatamiento de un código ético-moral, que obviamente incluye la honradez. El profesionalismo, autores como José G. Sandoval Ulloa, lo definen como "el cumplimiento de los requisitos y características personales, la adquisición y manejo de los conocimientos, el desarrollo de las pericias y destrezas, las convicciones ideológicas y morales que se requieren para desempeñar una ocupación, oficio o cargo con niveles de capacidad, eficiencia y probidad especiales"⁷².

Para promover y asegurar la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales la ley de la materia dispone que la carrera policial sea el instrumento básico, obligatorio y permanente de la formación de los integrantes de las instituciones relativas. Los niveles a partir de los cuales se habla de la profesionalización son, por un lado, la coordinación que le corresponde al Sistema Nacional de Seguridad Pública y a sus instancias y se llevará a cabo mediante el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y, por otro, la responsabilidad directa que le corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en su ámbitos de competencia respectivos, para de esta manera conseguir un alto grado de calidad en el servicio público brindado por las corporaciones policiales. Cabe señalar que de 1998 a 2002 se evaluaron a más de 150 mil elementos de procuración de justicia, preventivos y custodios así como personal del Poder Judicial lo que representa a un 40% del universo total.

El Servicio Nacional de Apoyo a la carrera policial pretende generar las normas que propicien la regulación uniforme del establecimiento y desarrollo de la carrera policial,

⁷² Sandoval Ulloa, José. Op. cit... p. 110.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

tal regulación va referida a los elementos que forman parte de la formación y desarrollo de los miembros de las corporaciones policiales y son los requisitos y procedimientos como reclutamiento, selección, ingreso, formación, actualización, especialización, permanencia, promoción, separación y en fin, a la evaluación y dignificación de los integrantes de dichas corporaciones.

El artículo 24 de la LGEB-C-NSP dispone que la carrera policial se establecerá de manera coordinada a través de un Servicio Nacional de Apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales. En el Acuerdo que Establece las Bases para el Desarrollo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial firmado el 4 de noviembre de 1996, se define a dicho sistema como el conjunto de políticas, normas y acciones coordinadas entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para instaurar y desarrollar la carrera policial mediante la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública y alcanzar los principios de legalidad, eficiencia, profesionalización y honradez.

La profesionalización se ha apoyado en tres líneas de acción que son la evaluación de los elementos de seguridad pública, capacitación para su desempeño profesional y dotación de estímulos y reconocimientos. Respecto al primer punto se han hecho programas que permiten evaluar al personal de seguridad pública del país y se han establecido criterios de selección a nivel nacional, los exámenes son realizados por instancias como el Instituto Mexicano del Seguro Social quien lleva a cabo un examen médico y un toxicológico, la Secretaría de la Defensa Nacional que evalúa a los policías en cuanto a armas, defensa, equipo, tiro y vehículos, entre otros y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior realizando exámenes en aspectos jurídicos, técnicas y tácticas, ética y comunicación.

Hasta hace algunos años no se contaba con una política integral de profesionalización de los cuerpos de seguridad de toda la República Mexicana, de ahí nace la idea de crear una Academia Nacional de Seguridad Pública como un órgano rector que aglutina las 126 Academias e Institutos de Seguridad Pública de todo el país, incluyendo a Institutos de Formación Judicial, lo que permite establecer normas básicas en los

diferentes niveles de profesionalización de todas las áreas de seguridad pública. Para dar apoyo a la Academia Nacional se construyeron cuatro Academias Regionales Noroeste, Noreste, Occidente y Sur-Sureste cuyas sedes se localizan en Sinaloa, Nuevo León, Michoacán, Veracruz y además una en el Estado de México.

Desde finales del 2001 se puso en operación el Centro de Actualización de Río Lagartos, en el Estado de Morelos, con el propósito de brindar atención integral al personal encargado de seguridad pública, incluyendo aspectos físicos y emocionales, además de lo relativo a la actualización y especialización. A través de las Academias y este Centro, el Sistema Nacional de Seguridad Pública avanzó en la homologación de programas de capacitación. En el marco del Programa Nacional de Capacitación, se establecieron programas de capacitación básica, educación a distancia y capacitación especializada. Es importante resaltar que existe una Red de Educación a Distancia que enlaza a 50 institutos de formación de seguridad pública y a los 32 institutos de formación judicial del país.

Entre los cursos que se dan para capacitar al personal en diversos temas se encuentran: Actualización Ballística Forense, Taller de Entrenamiento en Mediación para Ministerios Públicos y Jueces Civiles y Familiares, Actualización en Técnicas de Laboratorio Química Forense, Tipología de los Delitos, Reformas Constitucionales que modifican el procedimiento penal, Tácticas y Técnicas Antisecuestro y Negociación de Rehenes, Taller Internacional teórico práctico sobre avances en Medicina Forense, Investigación Criminalística y Médico Forense en hechos de tránsito terrestre, etc.

Todo lo anterior se ha realizado con el propósito de acabar con la falta de instrumentos metodológicos que permitan ofrecer posibilidades reales para el desarrollo del personal de seguridad pública, sin embargo, aún faltan fórmulas y programas homologados a nivel nacional para que exista una formación común, independientemente de la cursos que lleven a cabo los estados y municipios en sus localidades.

3.2. Sistema Nacional de Información

El Sistema Nacional de Seguridad Pública para lograr sus objetivos, perfeccionar las instituciones, optimizar los recursos y hacer más eficientes los esfuerzos, y a través de ello prevenir el delito y abatir la delincuencia, tiene como columnas centrales la carrera policial y la información sobre seguridad pública.

Como se vio en el apartado anterior al referirse a la profesionalización, primero se debe promover que el servidor de seguridad pública cumpla con los requisitos, tenga la formación, la capacitación y condiciones para mejorar el desempeño del servicio y dignificar su profesión, en segundo los servidores públicos deben contar con el equipo idóneo (vehículos, armas, municiones, etc.) para el mejor desempeño de su cargo y el tercero es contar con la información conveniente y necesaria para el buen resultado y éxito en sus acciones. La información es la clave, quien tiene más datos es quien gana la lucha en la batalla en contra de la delincuencia y a favor de la seguridad pública.

La información requerida para el ejercicio de esta función se refiere a: el padrón nacional de los propios servidores públicos de las instituciones de seguridad pública; inventario de armamento y equipo; comportamiento y modos de operación de la delincuencia y datos sobre los delincuentes y análisis estadístico. En el Programa Nacional en la materia 1995-2000 se determina la necesidad de "[...] utilizar un instrumento tecnológico de notoria importancia que produzca la información sobre la seguridad pública para el conocimiento inteligente de los fenómenos de la delincuencia, cuya aportación resultará invaluable para la planeación, evaluación y la propia ejecución"⁷³. Cabe destacar que las instituciones competentes generan, sistematizan y utilizan información sobre las materias de seguridad que son de su competencia, al mismo tiempo de encargarse del registro de su personal.

Al no tener suficiente información sobre los miembros de las corporaciones policiales, lo que ocurría, o aún ocurre, es que al separarse un miembro, se pierde su control y puede ser reclutado por otra corporación aún cuando éste hubiese sido despedido por cometer un delito, dado que no se cuenta con la información ni antecedentes

⁷³ Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, Presidencia de la República, México, 1995.

necesarios, propiciando con ello el reciclaje sin fin de elementos nocivos y hasta delincuentes, de lo anterior la importancia de tener un registro del personal de las instituciones policiales.

En el marco de la obligación general de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de establecer un sistema nacional de coordinación en relación a la información, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP plantea fórmulas concretas, el artículo 25 prevé que todos los niveles de gobierno suministren, intercambien y sistematicen la información en la materia, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan a los usuarios el fácil y rápido acceso tal como lo determina la propia ley y ahora la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Las secciones en que la LGEB-C-SNSP clasifica las materias objeto de inscripción de los distintos registros e incorporación y sistematización a las bases de datos son las siguientes: el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; el Registro Nacional de Armamento y Equipo; la Estadística de Seguridad Pública; y, la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia.

En el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública se inscriben los datos de identificación personal y de desempeño de todos aquellos que vaya a prestar o presten sus servicios a las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a excepción del personal del Poder Judicial. Este Registro pretende la identificación de los funcionarios públicos pues proporciona información del medio socioeconómico y familiar en que se desenvuelven, así como sus antecedentes laborales y sus huellas dactilares en concordancia con el Sistema AFIS (Automatic Fingerprint Identification System) conocido como Registro Nacional de Huellas Dactilares.

Originalmente, las huellas dactilares identificadas en algún lugar de un incidente delictivo sólo eran archivadas, porque sin apoyo tecnológico, los peritos tardaban años para cotejarlas e intentar la identificación de la persona a la que correspondían y muy probablemente su ficha dactilar podía estar en otro estado del país. En las 32 entidades

federativas está instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) en el Centro Nacional de Conversión, el cual sirve para cotejar las huellas en un tiempo que oscila entre 30 segundos y tres minutos y en la actualidad posee 1.6 millones de registros, aunque se diseñó para almacenar, en la primera etapa, 5 millones de registros ó 50 millones de fichas. Se han instalado 79 sitios remotos del Sistema AFIS en estados del país, además de 19 sitios remotos en instalaciones federales.

En el Registro Nacional de Armamento y Equipo se inscriben los datos del armamento y equipo que utilice el personal de las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, participan la Secretaría de la Defensa Nacional y el Sistema Nacional de Información, al 2002 se tenían 365 mil 967 fichas para la identificación de diferentes armas.

Lo que se refiere a la Estadística de Seguridad Pública corresponde a un sistema de recopilación, sistematización, proyección y análisis sobre la incidencia criminológica y, en general a la problemática en la materia en los ámbitos nacionales y los particulares de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Este sistema pretende la coordinación de los esfuerzos de todas las instituciones, así como consolidar y perfeccionar los resultados y productos parciales, está sujeto a las normas generales para la recepción de la información que se establece en la Ley de Información, Estadística y Geografía.

La Base Nacional de Datos de Apoyo a la Procuración de Justicia es una base de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, en estos se incluirán las características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación, los cuales son de consulta obligatoria y actualizados por las entidades federativas. El Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados es también de apoyo a la procuración de justicia.

Los Registros y Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública se manejan bajo principios de confidencialidad y reserva, no se proporciona a la población información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas, el uso de estos datos es sólo para facilitar la

función de las autoridades competentes. Respecto al Registro Nacional de Procesados y Sentenciados puede decirse que es una herramienta de gran importancia para hacer un análisis y realizar una prospectiva de los centros de readaptación social de México, este registro cuenta con 26 mil 906 fichas de personas procesados y 9 mil 381 fichas de sentenciados.

En los últimos años, el robo de vehículos se considera como uno de los delitos patrimoniales que muestra un crecimiento notable y una alta capacidad de organización. Con la instrumentación del Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados se pretende frenar este delito pues se brinda la oportunidad de acceder a una base de datos nacional para consultas en esta materia, en la actualidad cuenta con aproximadamente 400 mil fichas para identificar vehículos robados y 60 mil recuperados, se espera que todas las entidades federativas transfieran su información para completar esta base de datos.

Cabe decir, que el intercambio de información es la única obligación específica relacionada con el SNSP en que la LGEBC-SNSP incluye a las autoridades judiciales, cuya obligación tiene que ver sólo con el suministro e intercambio de información, se constriñe a datos y cifras relevantes para la estadística y para integrar la base de datos de la incidencia delictiva, punto que de ninguna forma puede considerarse como una limitación o contravención a sus atribuciones constitucionales. A cambio de ello, el Poder Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal tendrán acceso al Sistema de Información en los niveles de consulta que le corresponden de acuerdo a lo que ellos suministran.

La información que las instituciones de seguridad pública deben proporcionar al Registro Nacional se puede dividir en dos categorías: la primera de ellas se refiere a los datos de identificación y demás características de los elementos humanos (registro de personal) y materiales (registro de armamento y equipo) de las instituciones; y la segunda tiene que ver con datos netamente numéricos y estadísticos sobre incidencia criminal y administración de justicia.

La Red Nacional a través de la cual opera el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública consiste en una red de telecomunicación e informática que enlaza a las 32 entidades federativas a los principales municipios del país y por supuesto a todas aquellas instituciones de seguridad pública del país tanto federales, estatales o municipales. Dicho sistema, a nivel central, opera mediante una red de comunicación y cómputo que recibe, procesa y sistematiza la información de los proveedores del mismo.

La información tiene que clasificarse y codificarse para que en los términos de la Ley General de Coordinación en la materia se determinen los niveles de consulta y acceso para cada tipo de información, en el mismo reglamento se determina la información que pueda tener carácter público y sea disponible a quien lo solicite. En los términos de la ley se configura un esquema operativo de información nacional, global e integrador que se sirve de y sirve a todas las Instituciones de Seguridad Pública del país.

Las unidades de información institucionales son aquellas en las cuales se tendrán los registros nacionales, pueden clasificarse en federales, locales y municipales, cada una de ellas cuenta con su propia estructura administrativa y técnica propia, así como con un titular responsable de la misma, el cual se coordina y se vincula con el resto de la Red Nacional para de esta manera tener la doble función de proveedores y usuarios de información, en el nivel correspondiente. A saber, la participación plural y constante en los tres niveles de gobierno es la que va a determinar, el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

En la lucha contra la delincuencia el uso de tecnología de punta resulta fundamental para suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre aspectos trascendentales de la seguridad pública entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Con base en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Secretariado del SNSP tiene a su cargo el desarrollo y administración de la información y la tecnología para la integración y utilización de registros nacionales, obligatorios por ley.

3.3. Equipamiento, Tecnología e Infraestructura

Desde hace algunos años el SNSP emprendió un ambicioso proyecto para dotar de infraestructura eficiente, de instalaciones con estándares de seguridad necesarios para el manejo de información, que permitiera a las instancias de seguridad pública realizar operativos y acciones de monitoreo en la materia en todo el país. Actualmente opera el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, conocido como C4 Nacional (Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo), el cual dispone de la más alta tecnología y estándares de seguridad, además de que da servicio a todo el país a través del Sistema Nacional de Información, la Red Nacional de Telecomunicaciones (RNT) y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066, para la interconexión y la operación real de todos los sistemas, bases de datos y redes.

La Red Nacional de Telecomunicaciones ofrece la posibilidad de que las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno se coordinen y actúen de manera eficaz, en el combate y prevención de los delitos. Es una red 100% digital, la cual permite transmitir voz, imágenes y datos, en la actualidad la RNT tiene presencia en 450 puntos en 165 ciudades del territorio mexicano, una de las ventajas de la red es la compatibilidad con equipos de radiocomunicación de diferentes proveedores, logrando con ello que las entidades federativas se mantengan comunicadas entre ellas sin pretexto alguno. Por la conveniencia que representa, el Sistema Nacional de Seguridad Pública decidió conformar una Red Central Federal integrada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Secretariado Ejecutivo, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva, así como por las 30 redes estatales básicas.

El C4 por su magnitud, capacidad y alcance se presenta como un cerebro operativo de gran importancia en América Latina en cuanto a seguridad pública se refiere, tiene la posibilidad de funcionar con respaldo en la operación de un C4 Estatal si se presentara una contingencia, guardando la confidencialidad y compartimentación de información. Centros similares al C4 Nacional al que se hace referencia anteriormente, se han construido y puesto en operación en 30 estados del país y 12 subcentros en 30 entidades federativas, lo que permite un flujo de información efectiva entre las

instancias de seguridad pública y una mucho mayor coordinación para la realización de operativos tanto entre los estados como al interior de cada uno de ellos.

Uno de los principales rezagos con que se encuentran los cuerpos de seguridad pública para enfrentar la delincuencia es la falta de equipos, es decir, los delincuentes están mejor equipados que los propios policías, y el motivo es la falta de recursos financieros destinados a este fin. Para superar esta grave deficiencia, en los últimos años a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública se adquirieron 15 mil 165 vehículos, 29 helicópteros, 91 mil 980 piezas entre armas, equipo antimotín, de protección y diversos, así como 417 equipos de laboratorios de investigación criminalística, lo que permitió no sólo mejorar el equipo con el que cuenta el personal de seguridad pública, sino incluso, renovar una gran parte del total de parque vehicular.

En cuanto a infraestructura, en el país hasta el año de 1997 se construían un promedio anual de 2 mil espacios penitenciarios, se disponía de tan sólo 99,858 espacios penitenciarios y había una sobrepoblación de cerca de 15 mil internos en las cárceles de la República Mexicana. Dentro del Programa de Infraestructura Penitenciaria, el SNSP inició la construcción de 35 nuevos centros penitenciarios y 13 cárceles municipales, que tendrían una capacidad para albergar a cerca de 32 mil internos. Sin embargo, de éstos, sólo 8 están en operación, 9 están terminados pero no operan y 31 están en proceso de construcción, lo cual es debido, principalmente, a los errores de planeación en cuanto a los costos de operación de dichas instalaciones.

Esta situación motiva un incremento importante en los niveles de sobrepoblación de los centros penitenciarios mexicanos. En la actualidad existen en el país 447 centros penitenciarios que suman en conjunto un total de 135 mil 809 espacios penitenciarios, para una población que asciende a 171 mil 991 internos, lo que representa una sobrepoblación del orden de 26.6 %.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4. Instancias de Coordinación

Un eje más en la labor del SNSP es contrarrestar la carencia de coordinación entre algunas instancias cuya actividad cotidiana está relacionada con las áreas de seguridad pública, así como crear los mecanismos que permitan lograr la participación de los municipios del país en las funciones del propio Sistema, el cual procura desarrollar una coordinación con 32 consejos estatales de seguridad pública, con la Conferencia de Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social, Participación Municipal y la Reunión Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos , para formular políticas, estrategias y acciones de cooperación.

Con el propósito de superar la falta de una visión integral de la seguridad pública que excluía sistemáticamente a las áreas de la administración de justicia que encarna el Poder Judicial, se integró la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia como participante permanente en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, han sido canalizados recursos para que estos Tribunales se integren a los programas nacionales de intercambio de información, profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica y sobre todo de dignificación y ampliación de instalaciones.

En la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se señala en el artículo 13 que para el conocimiento de las distintas materias relativas a la coordinación a que se refiere esta ley, el SNSP contará con las Conferencias para la Prevención y Readaptación Social, la de Procuración de Justicia, la de Participación Municipal, además de una Reunión Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos aún no instituida en la ley, ésta última conferencia se enfoca a los problemas con que se encuentran los estados al instrumentar los programas de seguridad pública. Cabe decir, que la primera de ellas ya existía desde 1993 pero es el 7 de marzo de 1996 cuando por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública se adopta como institución del Sistema y quedan confirmadas las otras dos Conferencias las cuales podrán deliberar programas, propuestas y acciones que deban someterse a consideración del CNSP o de otras autoridades según la naturaleza del asunto.

Las Conferencias se clasifican como instancias de coordinación nacionales y auxiliares del SNSP ya que coadyuvan a la realización de los fines de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas, además su función será auxiliar en la consecución de los fines concretos de la seguridad pública nacional establecidos en la propia ley y conocer las materias de coordinación.

En la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia participan el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los Procuradores de Justicia de cada estado, ésta surge por la necesidad de unir recursos y esfuerzos, así como de establecer estrategias generales para combatir de manera integral el problema de la delincuencia como fenómeno que afecta a toda la sociedad. Dicha conferencia pretende la cooperación y coordinación entre las procuradurías, intercambio de información, agilidad en acciones para el control y prevención de la delincuencia. Los objetivos de la Conferencia de Procuración de Justicia pueden verse como un antecedente y un avance singular del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro órgano auxiliar del Sistema es la Conferencia de Prevención y Readaptación Social que tiene por objeto apoyar al Consejo Nacional de Seguridad Pública y demás órganos del SNSP, en lo que se refiere al conocimiento y atención de los asuntos relacionados con la prevención de las infracciones y los delitos, tanto de la prevención inmediata que se realiza mediante las acciones de vigilancia como de la genérica que se atiende a través del conocimiento y detección de las causas generadoras de las conductas antisociales, para fomentar los valores culturales y cívicos que induzcan al respeto a la legalidad. También se ocupa de todos aquellos programas, políticas, proyectos y acciones cuyo propósito sea la readaptación social de los delincuentes y la adaptación integral de los menores infractores en la sociedad.

La Conferencia de Prevención y Readaptación Social está constituida por los Secretarios Generales de Gobierno de los Estados y el Distrito Federal o funcionarios con denominación equivalente que tengan a su cargo alguna de las atribuciones estatales en la materia.

Diferente a las Conferencias de Procuración y de Prevención y Readaptación Social, la de Participación Municipal tiene como objetivo la implementación de políticas y estrategias que permitan tener una visión integral de las comunidades del país, tomando en cuenta cultura y diversidad demográfica de las regiones donde éstas se localizan, lo que permite una mejor interpretación de la realidad nacional en el contexto de la seguridad pública, sin embargo, a esta conferencia no se le ha dado fuerza y por tanto lo realizado es muy poco, aún cuando el SNSP considera a los municipios como un miembro más que debe participar de acuerdo a las atribuciones legales y jurídicas y a los mecanismos establecidos para ello por la propia ley.

Instancias de coordinación auxiliares son las denominadas comisiones que se distinguen de las conferencias por ser de un grado jerárquico inferior y por tener un grado de especialización mucho mayor, ya que se enfocan a las áreas de las materias que corresponden a las Conferencias. Por ejemplo, la comisión que se formó para el estudio especializado de las incidencias delictivas corresponde a un área de las materias de conocimiento de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la integración de estas Comisiones no está predeterminada, sino que se da en un acuerdo que ellas mismas hacen.

3.5. Participación de la Comunidad

Desde hace algunos años se ha tratado de consolidar la práctica, por parte de las autoridades de seguridad pública, federales y locales, de convocar a ciudadanos representativos de la sociedad civil para participar en foros y comités de consulta que emitan su opinión, sugerencias y apoyen las funciones gubernamentales en la materia.

El artículo 8 de la LGEBC-SNSP dispone que se establezcan mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública. En los artículos 49 a 51 de la misma ley referente al título tercero que habla de la participación de la comunidad se establecen los mecanismos, procedimientos y competencia de los órganos de participación social, misma que debe ser promovida en los Consejos de Coordinación y en las Instituciones de Seguridad Pública del país.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el Acuerdo que Fija las Reglas de Procedimientos y Plazos para la Instalación y Funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad Pública del 7 de marzo de 1996, incluye reglas relativas a los mecanismos y procedimientos que hagan posible la participación de la sociedad en las tareas de planeación y supervisión de la seguridad pública, para ello plantea la necesidad de una instancia de participación comunitaria vinculada a cada una de las instituciones del país competentes en esta materia. Dentro del mismo acuerdo se pondera la necesidad de formar Comités que propicien la participación y consulta de la comunidad y que estos se encuentren en permanente comunicación con los distintos sectores y grupos de la sociedad mexicana.

Los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad tienen la competencia de conocer y opinar, sugerir medidas, dar seguimiento, realizar denuncias y quejas sobre irregularidades, además de auxiliar a las autoridades competentes en la prevención, procuración, administración de justicia y la readaptación social, y podrán proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales. Debe entenderse que tales Comités no integran las Instituciones encargadas de la Seguridad Pública ni los Consejos de Coordinación ni participan en carácter de autoridades, más bien, sus atribuciones se limitan a opinar, sugerir, dar seguimientos, proponer, denunciar y auxiliar y no resolver ni ordenar. Existen 22 comités estatales y 1118 comités municipales en todo el país.

La propia LGEB-C-SNSP se construye a disponer que la participación de la comunidad se promueva dentro de los Consejos de Coordinación, quienes a su vez promoverán que las instituciones de seguridad cuenten con una entidad de consulta y participación. Los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad estarán integrados por:

- Personas cuya actividad esté vinculada con la prevención, procuración, administración de justicia y la readaptación social;
- Servidores públicos cuyas funciones legales sean concordantes con las acciones previstas en la ley;

- Instituciones que tengan en su objeto social el fomento a las actividades educativas, culturales o deportivas y que se interesen en coadyuvar con los propósitos y fines de los programas de seguridad pública;
- Ciudadanos que realicen actividades relacionadas con el tema de seguridad pública, conforme a los usos y costumbres del lugar.

El acuerdo mencionado propicia una mayor participación y representatividad de la comunidad en las funciones que la LGEBC-SNSP les confiere, al señalar que los Gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Delegados Políticos del Distrito Federal y los Presidentes Municipales, llamarán a las organizaciones de los diferentes sectores de la sociedad –respectivamente, del Estado, el Distrito Federal, la Delegación o el Municipio- para que propongan a sus representantes ante el Comité que le corresponda.

Entre las personas que se consideran para ser invitados y participar están: representantes de las asociaciones de padres de familia de los planteles escolares públicos y privados; miembros de los medios de comunicación, particularmente a sus propietarios y directores; miembros de fundaciones o juntas de asistencia privada, que tengan por objeto el apoyo a la asistencia social; representantes de los organismos empresariales; miembros de instituciones u organizaciones de protección civil y de auxilio a la comunidad; en general, a miembros de las organizaciones civiles interesadas en contribuir a mejorar la seguridad pública en su comunidad.

Enfocado a aumentar la participación municipal se presentó un programa denominado "Ojo Ciudadano" cuya pretensión es lograr que a través de la unidad social y de los medios de comunicación se lleven a cabo acciones en la materia, al mismo tiempo que se vigile el cumplimiento de las funciones de las autoridades competentes para promover la denuncia de delitos, la justicia, la legalidad, la paz y el orden, además de fomentar la coordinación interinstitucional de programas de prevención de las adicciones, la violencia y el delito.

3.6. Servicios Privados de Seguridad

El Estado Mexicano tiene entre sus fines y objetivos brindar seguridad pública, que implica la garantía y salvaguarda de los derechos e intereses de los individuos, sin embargo, siempre existirá el riesgo de que se realicen acciones que atenten contra la libertad e integridad de la población. En reconocimiento de esta situación, la ley prevé el derecho a la portación o posesión de armas para la defensa legítima de los moradores de un domicilio, así mismo, dispone que las personas morales cuando por circunstancias especiales lo ameriten, podrán obtener licencias particulares por una o varias armas para la seguridad y protección de sus instalaciones.

Si se entiende lo anterior, se entiende también que se contraten con terceros la prestación de servicios que mejoren la capacidad de respuesta —de una persona física o moral— a las agresiones a su libertad, integridad y su vida. Es aquí donde se ubican los servicios privados de seguridad, los cuales se explican y justifican por la imposibilidad de las instituciones de seguridad pública de realizar acciones para dar protección en todo momento a cada una de las personas que conforman la sociedad, por ello los servicios privados de seguridad tratan de llenar ese espacio no atendido por las instituciones responsables, esto ocurre en México y en el mundo, aún en aquellos países que cuentan con organizaciones policiales muy eficientes.

Los servicios privados de seguridad se justifican por el derecho de las personas físicas o morales de defenderse, por sí o contratando a terceros, de acciones ilícitas que pretenden agredirlos, lesionarlos o despojarlos, y su explicación radica en la incapacidad relativa de las instituciones de garantizar en cada situación y a cada instante la vida, seguridad y bienes de la gente.

En los artículos 52 a 54 del título cuarto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se regulan dichos servicios, a los cuales califica como auxiliares de la función de seguridad pública y a las personas que las realicen como coadyuvantes tanto de las autoridades como de las Instituciones competentes. Si bien, los servicios de seguridad que prestan los particulares es una

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

realidad es necesario regularlos, registrarlos, controlarlos y supervisarlos, y la manera de hacerlo es, en primer punto, reconociéndolos.

Anterior a lo señalado en la LGEBC-SNSP, la Ley Federal de Armas de Fuegos y Explosivos hacía referencia expresa a las licencias colectivas de las empresas que prestan servicios privados de seguridad, esta ley viene a reglamentar la garantía constitucional relacionada con el derecho a portar y poseer armas por los particulares, derecho que extiende a las personas morales, éstas tendrán que contar con la autorización para funcionar y con la opinión favorable de la Secretaría de Seguridad Pública sobre la justificación de la necesidad de portación de armamento y los límites en número y características de las armas al igual que los lugares donde podrán ser utilizadas.

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos no contiene un sistema completo y eficiente de registro, control y supervisión de las empresas que brindan servicios privados de seguridad, por tal motivo la LGEBC-SNSP contempla un registro y control nacional de los mismos, dispone que las instancias de coordinación promuevan que las leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para su supervisión y los casos y procedimientos para determinar sanciones.

Es interesante señalar que la misma ley entre las cosas que impone a las empresas en análisis se encuentra el coadyuvar con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastres o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva. El artículo 52 de la ley habla de dos tipos de autorizaciones para las empresas prestadoras de servicios privados de seguridad: las locales, cuando los servicios se prestan solo en el territorio de una entidad, y las de carácter federal, que son las autorizaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprenden varias entidades federativas.

La concepción integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública implica regular las actuaciones relacionadas con la función estatal de seguridad pública, incluyendo aquellas que pueden prestar los particulares en apoyo a las instituciones del gobierno y la mejor manera de hacerlo es a través de leyes adecuadas y uniformes en todas las entidades de la Federación.

En la LGEB-C-SNSP se realiza una asimilación y equiparación entre las corporaciones y servidores públicos en la materia y los prestadores de servicios privados de seguridad, estos últimos deben tener obligaciones y responsabilidades parecidas ya que ambos persiguen la realización de fines y objetivos comunes como son la protección de la vida, la integridad y el patrimonio de las personas. La diferencia reside en el concepto de autoridad que le corresponde a los servidores públicos y es negada a los particulares.

4. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

En el capítulo que antecede se hace referencia a los ejes rectores del Sistema Nacional de Seguridad Pública así como la organización y funcionamiento de esta instancia cuya finalidad es que las instituciones encargadas de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinen para combatir la delincuencia en todas sus modalidades: violaciones, secuestro, robo de vehículos, asalto a mano armada, narcotráfico, entre otros. Al plantear los objetivos del SNSP, los medios, estrategias e instrumentos que emplea para cumplir su función de coordinación en materia de seguridad pública parece que el problema en este rubro está resuelto, sin embargo, la situación real es más compleja.

En este capítulo se analizan aspectos políticos, jurídicos, administrativos y sociales que impiden una adecuada coordinación en la prevención y combate a la delincuencia, retrasando la solución al problema y contrario a lo pretendido, dando la posibilidad a los delincuentes de actuar con toda libertad. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es voluntad del pueblo constituirse en una República, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución. Si bien es cierto que los Estados y los Municipios tienen la autonomía para actuar y ejercer sus funciones sin que intervenga la Federación, también es cierto que deben integrar sus esfuerzos, mantener comunicación e intercambiar información y de esta manera hacer más eficientes y eficaces las acciones.

4.1. Políticos

La lucha de poder entre los distintos actores no sólo políticos sino también sociales y económicos de México, entorpecen muchas de las acciones encaminadas a dar solución a un problema determinado. En el caso de la inseguridad pública este fenómeno se percibe continuamente, y ello está ligado de manera estrecha a la coordinación.

Si bien la coordinación es una actividad cuya finalidad es articular o concertar esfuerzos para llegar a un objetivo común, al existir la falta de integración de estos esfuerzos los resultados son muy pocos o nulos y los que hay no son del todo eficientes. Una de las principales causas de la falta de coordinación y por tanto del mantenimiento y aumento de la delincuencia en nuestro país es la lucha entre los partidos políticos pues al tener la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios distintos intereses políticos que sobrepone al interés ciudadano entorpecen el logro de la salvaguarda de integridad y derechos de las personas, y la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos.

Las reformas constitucionales al artículo 21, que derivaron en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dieron por la necesidad de establecer legalmente la obligación de los tres niveles de gobierno, de coordinar sus acciones en el combate a la delincuencia. "En este ambiente de desconfianza, de miedo y hasta enojo, es entendible que aparezca el tema como uno de los más relevantes de las plataformas políticas de los distintos partidos enfrascados en la lucha electoral por la Presidencia de la República y así el tema ha pasado a formar parte central de la competencia"⁷⁴.

Cabe aclarar que la seguridad pública no debe ser percibida como botín de alguna fuerza política, percibirlo así sería erróneo, ya que ésta debe estar más allá de la lucha partidista. La seguridad permite la viabilidad de un Estado-Nación, por esto el aparato responsable debe desprenderse de las connotaciones, enfrentamientos o apreciaciones de tipo estrictamente político, de lo contrario se contamina y esto significa que actúa y desempeña sus funciones conforme a los intereses de determinados actores que en su momento tienen los aparatos bajo su control. Lo mencionado es una de las causas de la problemática de coordinación, las autoridades responsables en esta materia a nivel federal, estatal y municipal suelen entorpecer las negociaciones, convenios o el apoyo en materia de seguridad, el motivo, las diferencias políticas.

⁷⁴ González Parás, José Natividad, Jorge Tello Peón y et. al. "Seguridad Pública: Una prioridad del Estado Mexicano", *Serie Praxis*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 115, (México, octubre 2002), p. 24.

El país está siendo cuna de cambios trascendentes en busca de la democracia y de una mejor calidad de vida, la sociedad espera que estos nuevos cambios se den en la actuación de los nuevos gobiernos, independientemente del partido al cual pertenezcan ya que "cuando es la entrega recepción de una nueva administración, se dan situaciones como las oficinas de seguridad pública desordenadas, en mal estado y esto es preocupante"⁷⁵. El no dar continuidad en los programas, proyectos y políticas, en este caso, de seguridad pública, impide que las acciones emprendidas no se concluyan y aún cuando los beneficios sean grandes, se interrumpen sin importar los recursos invertidos, como lo señala Ignacio Morales Lechuga debe construirse un proyecto serio, fundado y razonado al cual se siga apostando aún cuando se cambie de gobierno y se cambie de partido en el poder.⁷⁶

Coordinarse implica olvidarse de intereses o preferencias políticas y de cuestiones de poder, si las autoridades no brindan apoyo, ayuda y dejan fluir la información por pertenecer a partidos políticos diferentes, alcanzar los niveles de seguridad pública será poco posible porque la organización, funcionamiento y coordinación de la delincuencia será siempre mayor. Es necesario que los involucrados sepan que definen parte importante de la política y que no están solos, Secretaría de Seguridad Pública, Policía Federal Preventiva, Policía Judicial, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y autoridades de los tres niveles de gobierno deben coordinarse para la toma de decisiones y acciones. Además "hay una competencia adicional entre policías e inclusive como son de diferentes partidos políticos, como el Gobernador es de un partido político y el Presidente Municipal es de otro, se da esa competencia que a veces genera situaciones de no atención de la Inseguridad Pública"⁷⁷.

Lograr resultados en este rubro implica necesariamente realizar un gran esfuerzo al mismo tiempo que una decisión apartada de todo tipo de intereses, ideologías, partidos, etc., pues sólo así se darán los resultados esperados y dejará de existir una competencia que lejos de unir propuestas para enfrentar el problema, lo agrava. Además de entender que el presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad

⁷⁵ Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al. Op. cit.... p. 89.

⁷⁶ <http://www.proceso.com.mx:8880/>

⁷⁷ Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al. Op. cit.... p. 92.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Pública se asignará con base en las necesidades y condiciones del Estado o Municipio de que se trate y no tomando como referencia el partido al que se pertenezca.

El temor generado por la inseguridad va acompañado de un problema de indignación política en contra de las autoridades por su incompetencia y falta de respuesta ante el problema, con ello la coordinación se ve afectada debido a que la sociedad pierde la confianza en la policía y autoridades responsables, dejando de denunciar y con ello dejando de ser la fuente de información que permita tener mejores datos acerca de la delincuencia.

Es evidente que la seguridad pública se atiende de manera distinta en cada estado, o al menos se le da una importancia diferente, ya que en algunas regiones representa mayor amenaza que en otras, ello está ligado a la agenda de gobierno que es "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar".⁷⁸ El estructurar una agenda consiste en el análisis de las opciones de acción, definir un problema es de alguna manera delimitar tanto la probabilidad como el tipo y alcance de su solución.

Los gobiernos llaman formación de la agenda al proceso a través del cual las demandas de varios grupos de la población, se transforman en asuntos que compiten por lograr o alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. Existe una distinción entre dos tipos de agendas, la primera es llamada sistemática, pública, constitucional y está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La segunda es llamada institucional, gubernamental, o formal definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Es necesario distinguir entre una y otra para tener una visión más amplia y compleja de la construcción de la misma.

⁷⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p. 29.

El papel que juegan los actores políticos en la conformación de la agenda es importante debido a que seleccionan los problemas o conflictos para que las demandas avancen y convezan al gobierno de su validez, se puede decir que priorizan entre las diversas demandas y las ponen a la luz del gobierno para que sean atendidas con la mayor eficacia y eficiencia posible por el cuerpo administrativo. "Cada subsistema está integrado por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores, premios o pérdidas en nombre de la sociedad, y que han logrado obtener alguna hegemonía sobre la política de referencia, notoria en el hecho de que consiguen premios o no padecen pérdidas"⁷⁹, estos actores han adquirido franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas.

El concepto de agenda de gobierno sugiere la cercana e inherente participación de la ciudadanía en su elaboración, sin embargo, esta visión no es tan real debido a lo poco involucrada que está la sociedad en este proceso, pues si llega a participar lo hace a través de encuestas o al elegir representantes para que sean ellos quienes prioricen los asuntos y demandas. La existencia de una agenda del gobierno federal, además de las federales y estatales, no debe ser motivo para tomar decisiones y actuar sin coordinarse, comunicarse ni intercambiar información.

Si bien la seguridad pública constituye el factor de mayor preocupación del gobierno, el juego de las fuerzas políticas que imperan en el país ha sido y es un obstáculo para dar solución, es un juego que provoca una mala planeación y falta de estrategia en la materia, al mismo tiempo que confunde las funciones de seguridad pública de las instituciones competentes, mostrando que los mecanismos de control de siempre presentan fallas de estructura.

⁷⁹ Ibidem p.49.

4.2. Jurídicos

El tema de seguridad pública como ya se señaló adquirió relevancia legislativa desde principio de los ochenta. Durante esta etapa se reformó el artículo 115 constitucional, con el objeto de precisar la forma de organización del municipio y sus obligaciones, se estableció entre otras atribuciones la prestación del servicio de seguridad pública, derivado de ello se decide crear leyes en esta materia y los propios estados empiezan a expedir la propias, como fueron el caso de Nuevo León, Tabasco, México, Quintana Roo, Guerrero y más tarde Baja California, San Luis Potosí, Jalisco y el Distrito Federal, entre otras entidades, dando un total de quince, los cuales contaron con ordenamientos jurídicos especiales de seguridad pública que les daban mayores facultades.

En materia legislativa los cambios pretenden ser una adecuación a las necesidades, a lo señalado en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la ley correspondiente. Para el año 2000 se emprendieron reformas encaminadas al logro de una mejor coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, mismos que crearon leyes propias referentes a la seguridad. Sin embargo, siguen existiendo vacíos en el marco jurídico motivo para que el problema de coordinación persista aunado a que los encargados de aplicar la ley no tienen una conducta ni intachable ni honesta.

El marco constitucional en el cual se sustenta la seguridad pública es en el artículo 21 párrafos cinco y seis; artículo 73 fracción XXIII; artículo 115 fracción III, inciso h; artículo 122 Base Segunda fracción II inciso e, inciso C fracción V, e inciso G; el artículo 123 apartado B, fracción XIII; además en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 26 y 30 bis. Al analizar dicha legislación se puede observar que parte del problema en materia de seguridad pública radica en la obsolescencia de las leyes y en los puntos omitidos en las mismas.

Estudiosos del tema señalan que el artículo 21 establece la coordinación refiriéndose a las tareas policíacas pero no habla de la persecución, administración y readaptación social, los cuales también tienen como fin la comisión de delitos, dejando así un gran vacío. Por su parte, el Agustín Herrera Pérez, Coordinador de Asuntos Jurídicos de la

Secretaría de Seguridad Pública Federal menciona que "se reconoce la seguridad pública como función del Estado en el artículo 21 constitucional, pero no como un derecho del ciudadano o garantía de seguridad pública, que formaría parte del sistema de derecho del ciudadano, de los valores nacionales a proteger, es decir, sólo se ha establecido como una función administrativa"⁸⁰. Con la cita anterior el autor destaca la necesidad de elevar a la seguridad pública como una garantía del individuo para que el ciudadano tenga la posibilidad de hacer valer este derecho. Cuestionamientos y críticas a la legislación como la señalada, hay muchas, sin embargo, el problema también se relaciona al incumplimiento de las leyes, de nada sirve un marco jurídico actual acorde a las circunstancias y necesidades de un país como México, si no se tiene una cultura de respeto a ellas por parte de la población y de cabal cumplimiento de las autoridades que las ejercen.

En la ley existen diversos principios que aún cuando están vigentes, en la práctica no se cumplen, uno de ellos es, "toda persona es inocente hasta que no se pruebe lo contrario", en la realidad el panorama se percibe muy lejano a lo estipulado en el principio citado, ya que un persona con el simple hecho de resultar sospechosa se le priva de su libertad, misma que recupera hasta que se pruebe su inocencia.

Uno de los problemas de coordinación existentes a causa de una legislación obsoleta es la deficiencia en la colaboración entre las autoridades responsables en materia de seguridad pública de los tres niveles de gobierno. Si se analiza a las corporaciones policiales mexicanas en cuanto a su organización, estructuras y funciones, éntre ellas el dar servicio de protección a las personas y a sus bienes, se observa que existen diversos tipos de policías como son la federal, estatal, municipal, las policías ministeriales o judiciales cuya actuación, aún cuando está definida, no la ejercen con probidad. Posiblemente fue hasta la creación de la Policía Federal Preventiva que se empieza a hacer un esfuerzo por legalizar su actuar y lograr que no se encontraran tan dispersas.

⁸⁰ Herrera Pérez, Agustín, "La Prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública" *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106, (México, septiembre-diciembre 2002), p. 89.

Se tienen en México 32 cuerpos de policía judicial y 32 de seguridad pública en tanto que a nivel municipal existen miles de cuerpos policiales en todo el país además de la gran cantidad de cuerpos de seguridad privada. Como lo menciona el actual secretario de seguridad pública Alejandro Gertz Manero "el exceso de corporaciones policiales, combinado con la falta de normas coherentes provoca innumerables conflictos entre los mismos cuerpos de seguridad que se han manifestado incluso en enfrentamientos armados [...] la ausencia de normas provoca además incertidumbre en el policía, iniciando porque no siente estabilidad en el empleo por ser considerado empleado de confianza, y con ello nunca tendrá un sentido de pertenencia a la corporación policiaca"⁸¹.

La cita anterior plantea la complejidad del problema al igual que una de las causas de la falta de coordinación que es la cantidad y falta de control de las corporaciones policíacas, no obstante, otra grave situación que se presenta es la diversidad de la legislación penal tomando en consideración la existencia de 32 Códigos Penales, 32 Códigos de Procedimientos Penales, la Legislación Penal Federal, las leyes orgánicas de las Procuradurías federales, estatales así como las leyes municipales en materia penal.

"Una norma, aún la Ley Suprema por más visionaria y justa que sea, no preserva por sí misma la independencia nacional ni asegura la soberanía económica, no desarrolla armónicamente al país, [...] tampoco podrá mejorar las cárceles y rehabilitar al delincuente o desterrar a la corrupción o la impunidad. Sólo la inquebrantable decisión de cumplir el derecho, las conductas cotidianas en tal sentido de los individuos, de los grupos y de las autoridades, la organización y los procedimientos administrativos capaces para realizar los programas y las acciones consecuentes, podrán garantizar la seguridad pública indispensable para convivir y vivir tranquilamente con confianza los unos con los otros, y conseguir lo hasta ahora pospuesto: el constante mejoramiento económico, social y cultural de todos los habitantes del país."⁸²

⁸¹ Gertz Manero, Alejandro, "Una reforma integral para la seguridad pública", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106, (México septiembre-diciembre 2002), p. 191.

⁸² Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al. Op. cit.... p. 46.

Es necesario revisar normas y procedimientos, instituciones y estructuras para mejorar, reforzar y reorganizar la respuesta que el Estado-Gobierno y sociedad deben dar a una serie de fenómenos que los están lesionando, mermando credibilidad y deteriorando los niveles y hasta las posibilidades de vida de los mexicanos. Por ejemplo, es notorio que aún cuando existen en los estados Comités de Participación Ciudadana, estos aún no definen adecuadamente su campo de acción, una de las dificultades reside en la ausencia de estatutos claros y precisos sobre su competencia en materia de seguridad pública y de lo mucho que ésta requiere de la participación ciudadana.

El problema de coordinación puede derivar de un marco jurídico en el cual las competencias entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación se encuentren aisladas, es decir, que estructuralmente cada subsistema tenga una función específica, relacionada conceptualmente, sin embargo, no haya cooperación ni seguimiento entre ellos. El sistema de justicia mexicano muchos años se caracterizó por la separación en las labores de las instituciones responsables de la prevención del delito, de la procuración, de la administración de justicia y de la readaptación social, provocando una nula coordinación para combatir y erradicar un problema común en ellas, la inseguridad pública, y generando conflictos entre corporaciones, todo esto, aunado a cuestiones económicas y sociales contribuyó a que se elevaran los índices de delincuencia y se agudizara la corrupción.

La diversidad de corporaciones policíacas muchas veces permite actuar a la delincuencia e impide la coordinación y colaboración de las instituciones encargadas de la materia, los delincuentes se encubren de la competencia territorial o legal dada, además de los fenómenos de corrupción que suelen darse con el fin de evitar el apoyo entre las corporaciones. Debe reconocerse que la inseguridad pública es un asunto que para resolverse requiere involucrar a estados, dependencias, sociedad y autoridades competentes ya que sólo de esta manera el problema se analizará desde su justa dimensión y hará más sólida la respuesta que se genere.

4.3. Administrativos

En muchas ocasiones a los problemas generados en el ámbito administrativo no se les otorga la importancia debida siendo que su existencia dificulta el dar solución efectiva a cualquier otra problemática que se presente y el caso de la inseguridad pública no es la excepción. Como primer punto, habría que señalar que la corrupción, la estructura, recursos, tecnología e influencia corruptora con que cuentan las asociaciones criminales las hace poseer gran poder dentro de las organizaciones nacionales. Por tal razón, los policías son incapaces de responder a la ola de delitos y se vuelven cómplices, beneficiarios y hasta cabezas de la delincuencia en todos sus niveles, es decir, se ven rebasados en su función de protección a la integridad física de los individuos así como de sus bienes.

Las estructuras de Readaptación Social y el Sistema de Procuración y Administración de Justicia son quizá uno de los principales focos rojos de corrupción, de ahí el constante cambio de funcionarios en los distintos niveles, la Secretaría de Seguridad Pública ha centralizado el control y ha removido desde su creación a 4 directores, 16 subdirectores, 29 jefes de departamento y 375 custodios y se han consignado 60 personas al Ministerio Público.⁸³

Lo anterior, en gran parte, es producto de una estructura muy añeja y una cultura profundamente enraizada en los sistemas de seguridad y justicia que se establecieron y han operado por décadas para servir al poder, ya sea al formal o el real, y no para servir al pueblo y a la comunidad como debieran. Tales estructuras crearon marcos legales aberrantes frente a la criminalidad que abruma a la sociedad, ejemplo de ello es el impedimento para que las policías preventivas puedan realizar las investigaciones necesarias para evitar el delito.

Existen cuerpos policiales cuya estructura y funcionamiento no están sujetos a programas de productividad y resultados a favor de la ciudadanía, sino de intereses de autoridades superiores o de ellos mismos, llegando al grado que del total de policías preventivos en el país (casi 350 mil), de acuerdo a lo señalado en la Comparecencia del

⁸³ Véase Comparecencia del C. Secretario de Seguridad Pública Federal 25 de septiembre de 2001.

C. Secretario del 2001⁸⁴, el Sistema Nacional de Seguridad Pública sólo contaba con las huellas dactilares del 10% de ellos, sin tener la certeza de que efectivamente correspondían a esas personas. Hasta la fecha no se tiene la información completa de los tres niveles de gobierno capturada, lo que retrasa y entorpece el combate a la delincuencia. Aunado a ello, no se tienen las huellas dactilares de todos los presos del fuero común que se encuentran en los centros de readaptación de los estados, ni las bases de datos de todos los vehículos que existen en el país, de los que son reportados como robados y de los recuperados.

Lo mencionado es producto en gran medida del desinterés o desconocimiento de las autoridades federales, estatales y municipales encargadas de dar la información en materia de seguridad pública para alimentar las bases de datos, sin las cuales es difícil tener la cobertura de comunicación e información nacional necesaria para facilitar la coordinación de las autoridades responsables y los cuerpos policiacos de los tres niveles de gobierno.

En México, el problema de la inseguridad se ha relacionado al número de elementos de policía con el que se cuenta, sin embargo cabe preguntarse ¿más policías representa reducción en el índice delictivo? La respuesta muy probablemente es no, a decir de Pedro Ojeda Paullada "el incremento del número de policías no necesariamente reduce los índices de delincuencia o aumenta la proporción de los delitos solucionados, la saturación de patrullaje en las calles reduce el índice de delincuencia pero sólo temporalmente desplazando la comisión de ilícitos a otras áreas..."⁸⁵.

En este esquema, la coordinación se entorpece con un número desmedido de policías dado que no se logra tener un control sobre los miembros de seguridad pública, sin embargo, el problema no es la cantidad sino la falta de capacidad para que los cuerpos policiacos emprendan esfuerzos conjuntos y actúen de manera coordinada. La cantidad no debe ser el único elemento a considerar en el deseo de disminuir la incidencia delictiva, hay otros tantos factores como la capacidad, el equipo, la infraestructura y la profesionalización, por mencionar algunos.

⁸⁴ Idem

⁸⁵ Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al. Op. cit....p.34

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Un aspecto más en términos administrativos que limita la eficiencia y la coordinación es la modernización en la Procuración de Justicia. El concepto modernizar debe entenderse como la adopción de tecnologías capaces de manejar con eficiencia grandes volúmenes de datos que genera un país con una población de tal magnitud, como lo es México, de tal manera, que contar con los medios e instrumentos modernos es urgente si se desea avanzar en el problema de inseguridad.

Aún cuando en el caso mexicano las fuerzas policíacas tienen carácter municipal, el Sistema Nacional de Seguridad Pública lo que intenta es estandarizar a las corporaciones estatales, municipales e incluso federales con aspectos mínimos de eficiencia, capacitación, reclutamiento, entrenamiento y apoyos de información que pueda aprovecharse en todas ellas, para lograr así la tan anhelada coordinación y acabar con las diferencias en estos y otros rubros más, como equipamiento e infraestructura.

Se ha señalado frecuente y acertadamente que el problema de inseguridad pública no es sólo un problema de policías, también es una cuestión de desconocimiento de estructuras y funcionamiento de la delincuencia organizada y por lo tanto de los mecanismos que ésta emplea, mismos que en ocasiones son de tecnologías más avanzadas y sofisticadas, demostrando que la delincuencia supera en su organización y actuar a las corporaciones policíacas.

El descontento que se produce entre los estados, éstos y la federación, y los municipios con los estados es resultado de la desigualdad en las condiciones de sus policías, algunas policías estatales tienen mayores recursos que otras, por ende, mejor equipo e infraestructura, propiciando malestar que deriva en deficiencia al emprender acciones conjuntas para combatir la inseguridad. Aún cuando se cuenta con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) donde se establecen criterios para la asignación de presupuesto a los estados, todavía se presentan casos, sobre todo entre autoridades estatales y municipales, en donde los criterios se determinan a partir de intereses políticos.

Los criterios de asignación para la distribución del FASP de los Estados y del Distrito Federal son los siguientes: número de habitantes de los estados y del D.F.; Índice delictivo; Ocupación Penitenciaria; Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública y Proyectos nacionales convenidos, en proceso. Dichos criterios se aplican conforme a una fórmula de distribución que permite calcular con exactitud la distribución del presupuesto asignado en este rubro a las entidades federativas.

En la coordinación y apoyo entre policías federales, estatales y municipales se da una problemática muy interesante como el caso de Aguascalientes que nos menciona Jorge Humberto Zamarripa Díaz, quien fue integrante de la Comisión de Seguridad Pública de la H. Cámara de Diputados, en esa entidad federativa ocurre que el control de la Policía Municipal lo tiene el gobernador no el presidente municipal o como en Puebla donde la policía municipal reprime a su propio presidente municipal.⁸⁶ Acerca de este punto el artículo 115 es muy claro y señala que "los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes [...] Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito [...]"⁸⁷. Otros casos o situaciones se dan en el Distrito Federal y Estado de México donde las policías no actúan para evitar la comisión de algún delito o aprehender a un delincuente si geográficamente o territorialmente no les compete y lo más grave es que no se tienen claros los límites y espacios en donde les corresponde actuar a cada uno.

En materia de seguridad pública tener control sobre el personal y equipo es necesario, para ello el SNSP ha formado Bases de Datos Nacionales, sin embargo, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, no alimentan esa base debido a varios motivos, algunos de los cuales ya se mencionaron, tecnología insuficiente, desconocimiento del uso de la misma, indiferencia, apatía y oposición de las autoridades para el intercambio de información. Esta base de datos se convierte en un mecanismo fundamental, ya que con ella se evita, entre otros problemas, que cuando un policía es despedido en algún estado, vaya a otro y se le recontracte ahí, o bien, en

⁸⁶ Véase *Ibidem* p. 91.

⁸⁷ Véase Art. 115 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

otra organización. No obstante, el buen empleo de este sistema de información depende de la labor y la disposición de los gobiernos de los tres niveles de gobierno.⁸⁸

Cualquier sistema por muy avanzado que sea resulta ineficiente si no se cuenta con el recurso humano capacitado para su uso, el SNSP se ha preocupado por formar, capacitar y actualizar al personal de seguridad pública, por ello se instalaron Academias Estatales de Policía, sin embargo, hay algunos rezagos provocados por la falta de material didáctico y constancia en la formación, aunque no deben descartarse los pocos Institutos y Academias que sí cumplen con los programas de formación, capacitación, actualización, adiestramiento y especialización. En otras palabras "...hay un nivel donde existe todavía un rezago importante, un rezago que se da en parte porque no se ha logrado abrir brecha en este campo, y es en la formación de los cuadros no de policías, sino de administradores de la Gestión de Seguridad Pública, preparados para este propósito, personas especializadas en aspectos de planeación estratégica, el manejo de la información, de archivos, de toma de decisiones, en la evaluación permanente de la actividad policial, en el establecimiento de políticas adecuadas y desde luego personas que conozcan marcos jurídicos, psicosociales, técnicos y teóricos para la seguridad pública"⁸⁹

Existe una insuficiencia en la formación y capacitación debido a que los programas y cursos de las Academias son diferentes en cada una, ya que van desde una semana, los muchos, hasta tres meses, los menos. Por esta razón, el Sistema Nacional de Seguridad Pública al ser el instrumento jurídico que fija las vías de participación de los tres niveles de gobierno para que en forma coordinada diseñen, instrumenten y lleven a la práctica programas, proyectos o políticas como prevención del delito, ha hecho esfuerzos para estandarizar a las Academias en los programas que imparten, además de instituir la carrera policial para contar con los miembros de las instituciones de seguridad pública en el grado de formación, capacitación que la misma sociedad exige.

⁸⁸ *No solamente de un estado colindante van policías que fueron Jefes Judiciales o Jefes de la Policía Municipal y se integran a otro estado, después de que fueron corridos por una mala acción sino que desde la frontera vienen o de diferentes estados y se presentan como gente que han hecho una buena labor [...] Ojeda Paulada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al Op. cit... p. 92.

⁸⁹ Ibidem p. 121.

Como lo señala Alfonso Carlos Ontiveros Salas "cumplir con esos propósitos no es una tarea fácil si partimos de la premisa de que históricamente cada uno de los gobiernos hablan desarrollado por sus propias iniciativas y recursos, diversas acciones en el campo de la Seguridad Pública, conociéndose esto como una fragmentación en que por su propia dispersión no se dan resultados auténticos, eficaces en el ámbito de la Seguridad Pública"⁹⁰.

Profesionalizar a los cuerpos policíacos no es una tarea sencilla, ya que se requiere establecer, además de la carrera policial, un espíritu ético y de valores en el cual el orden y la tranquilidad ciudadana sea lo principal. En los artículos 10 y 23 de la LGEB-CNSP se señala que la coordinación entre los tres niveles de gobierno comprenderá, entre otras cosas, los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como los sistemas de estímulos y recompensas.

Para una buena coordinación no basta con aumentar el número de elementos de seguridad pública, no es una cuestión de cantidad "[...] hay más policías, más gente que se ocupa del fenómeno, como si el volumen respondiese de manera adecuada a una intención de disminuir la delincuencia. Y bueno aquí, la cantidad genera más burocracia, más problema, más recursos financieros y en última instancia me pregunto si a través de la cantidad podemos intentar paliar, que no resolver, el problema de inseguridad pública en un país"⁹¹.

Con la creación de la Policía Federal Preventiva algunos consideraron en su momento, y algunos aún lo creen, que fue como aceptar que las Policías Estatales no funcionaban ni se coordinaban, o al menos no del todo bien, de lo contrario no habría existido necesidad de una Policía Nacional que respondiera eficientemente al problema de la inseguridad pública en México. Sin embargo, esta policía no debe restarle importancia a las de los estados, por el contrario debe ser una fuente de apoyo para combatir la delincuencia a nivel local y nacional.

⁹⁰ Ibidem p. 136.

⁹¹ Ibidem p. 40.

No debe perderse de vista que el problema de coordinación tiene varias vertientes y “[...] no podemos separar el análisis, la revisión, la modernización para hacer más eficientes los servicios considerados dentro de la seguridad pública desde un punto de vista estrictamente jurídico, del punto de vista administrativo, operativo y funcional”⁹², todos los elementos que intervienen deben ser tomados en cuenta para que las acciones no estén fragmentadas y haya resultados tangibles.

4.4. Sociales

La diversidad de culturas e identidades, los conflictos de orden geopolítico, los incentivos a los mercados ilegales que plantean las condiciones estructurales del mercado y el eclipse de la soberanía, configuran un entorno de riesgos y complejidad, además de la brutal y creciente desigualdad entre la población. Estos, como lo señala Amartya Sen, son factores que confluyen para definir las condiciones en que se dan la paz, justicia y libertad o a partir de los cuales se desenvuelve la vida social.⁹³

Especialistas en materia de seguridad pública advierten que “el crecimiento poblacional y desordenado de las ciudades o el anonimato, la fragmentación social y la pérdida de identidad, promueven la sociedad de la desconfianza, caldo de cultivo de los fenómenos delictivos”⁹⁴; si bien es cierto esto, también lo es que los factores económicos tales como la pobreza extrema, la desigual distribución del ingreso o el desempleo, inciden en la geografía del delito.

Como lo señala Pedro Ojeda Paullada, si la inseguridad es nuestro karma, fin primordial del Estado debe ser dar seguridad a la población para que haya una convivencia social armónica.⁹⁵ El incremento de los conflictos sociales va paralelo a los daños que se causan los individuos entre sí, esto quiere decir, que las instituciones deben generar una convivencia social pacífica y propiciar que haya confianza en los cuerpos de seguridad pública, pues México, de acuerdo a diversos estudios elaborados por el

⁹² *Ibidem* p. 42.

⁹³ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Barcelona, España, 2000.

⁹⁴ González Parás, José Natividad, Jorge Tello Peón y et. al. *Op. cit.* p. 25

⁹⁵ “La comisión de cualquier delito es un revés para el orden jurídico, cuando eso ocurre, el orden social se afecta y acaso hasta se resquebraja [...]” Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al. *Op. cit.* p. 32.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como el de "Globalidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe", es el país donde más mermada está la confianza en la policía.

Las diferencias sociales que se han señalado dan motivo a que existan problemas de coordinación en el combate a la delincuencia, al tener en cada una de las regiones del país cultura, costumbres y modos de vida distintos, los mecanismos, procedimientos, instrumentos y las soluciones que se piensan, son con enfoques diferentes, lo cual dificulta la articulación de esfuerzos en la búsqueda de un bien común, como es la seguridad pública.

En materia de coordinación un gran problema de índole social es que las relaciones entre las instituciones públicas responsables y la población se ven fragmentadas, es decir, los aparatos de seguridad se separan de la sociedad, las variables que inciden en ello es que no existe el control y la confianza en las instituciones competentes. Para que los objetivos del SNSP se cumplan es fundamental que los involucrados en estos asuntos se coordinen y los ciudadanos asuman un papel activo en el combate a la delincuencia; es decir, que hagan conciencia, lo cual implica conocer y ejercer sus derechos y obligaciones.

A causa del comportamiento tradicional y arraigado de las corporaciones policíacas de todos los niveles de gobierno, se tiene un legado cultural de desconfianza, el cual llega a ser de miedo o temor de las amplias capas de la sociedad. Este fenómeno lo determina la añeja falta de preparación de los elementos policiales, raíz de la tendencia al abuso de autoridad y corrupción, y la persistencia de tal fenómeno exhibe una alarmante ausencia de respuesta gubernamental y de sentido de responsabilidad, cuestión que sin duda alguna ha generado el distanciamiento de la sociedad para con sus policías.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inició la presente administración. La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos

otros delitos y la gente continua sin percibir una disminución real en la delincuencia aunque las cifras oficiales señalen lo contrario, siendo esta la percepción ciudadana.

Lo anterior determina que para lograr la coordinación nacional en materia de seguridad, fin último del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la LGEBE-SNSP, resulta urgente incentivar una transformación cualitativa de la actitud de la sociedad mexicana, y con ello crear y reforzar la ayuda que los ciudadanos puedan brindar para combatir la delincuencia como son: presentar las denuncias, información acerca de los delinquentes, y también hacer las propuestas convenientes. Desafortunadamente, no se tiene una cultura de participación, por tanto es difícil que la sociedad se convenza de la validez e importancia del participar en la denuncia de delitos, es cierto que gran parte de los problemas de seguridad son, para empezar, problemas de relación entre los ciudadanos, entre grupos de ciudadanos y entre los ciudadanos y el aparato público.⁹⁶

Muchas ocasiones se piensa el problema de coordinación como una cuestión exclusiva de policías, cuando tienen mucho que ver los valores sociales imperantes en una época, región y momento determinado, al igual que el conocimiento de los derechos y garantías que se tienen cuando se es víctima de algún delito, ya que por lo regular no se sabe a quien acudir ni cual es el proceso para denunciar a un delincuente.

La participación social es un aspecto de mucha importancia, la sociedad tiene que aportar algo, el Sistema Nacional está comprometido a lograr ese cambio en la actitud, en el comportamiento social, en la medida en que se logre la participación ciudadana cambiará la percepción de inseguridad y se apoyará a la coordinación. Desafortunadamente los valores se han trastocado y la riqueza sin importar su origen, es la puerta del éxito, y los delinquentes se vuelven personajes por la difusión de sus actos a través de los medios de comunicación.

La delincuencia y el delito están asociados a causas que responsabilizan al delincuente pero también a la precariedad, inexistencia de empleos y de ingresos para muchas

⁹⁶ En Francia 90% de los delitos son conocidos por las fuerzas policíacas, la población es quien se los da a conocer. Un 50 % de los delitos son resueltos con ayuda de la población, el papel de la población es enorme. Véase Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al... p. 74.

personas, esto además de constituir una violación al derecho al trabajo conlleva a una situación de inseguridad para el grupo que la padece, al mismo tiempo, la existencia de zonas baldías, alcantarillas abiertas, basureros cercanos a la población, comercios ilícitos donde se venden drogas y alcohol igualmente son factores de inseguridad pública.

5. UNA PROPUESTA DE COORDINACIÓN

En tiempos pasados el problema de inseguridad pública no era tan serio, se daba sólo en ciertos sectores de la comunidad y en determinadas zonas, pero en las últimas décadas, la inseguridad no respeta clases sociales ni espacios, es una cuestión casi generalizada y ha hecho que la población levante la mirada, desde su punto de vista. No es posible que una sociedad subsista ni que sus miembros desplieguen todas sus potencialidades, si no prevalece un Estado de Seguridad Pública, entendiéndose ésta como la circunstancia que permite el ejercicio de los derechos particulares así como el derecho de las funciones del Estado y la convivencia armónica de los ciudadanos.

La situación de inseguridad pública que se vive en el país es motivada por diversos factores, entre ellos, una gran corrupción; corporaciones penetradas por delincuencia; inobservancia de la ley; legislación obsoleta; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías con escasa capacitación, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas, mismos que han contribuido a agravar el problema.

La reforma en materia de seguridad pública involucra diversos aspectos que obligan a cambios estructurales, como:

- La adecuación del marco jurídico;
- La puesta en práctica del servicio civil de carrera;
- La capacitación y profesionalización de elementos policiales y servidores públicos que trabajen en las instituciones de seguridad pública;
- La mejora de los salarios y prestaciones;
- El combate a fondo de la corrupción y la impunidad;
- La dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura, la incorporación de tecnología de punta y de técnicas y metodologías;
- El desarrollo de sistemas de información de calidad que se encuentren perfectamente localizados;
- El establecimiento e instrumentación de mecanismos de control y evaluación así como aquellos que permitan medir los resultados obtenidos;
- La promoción de la participación ciudadana;

- El respeto y garantía de los derechos humanos;
- El cumplir y hacer cumplir las leyes o en su lugar aplicar las sanciones que correspondan.

La propuesta que a continuación se presenta está encaminada a fortalecer y reforzar los mecanismos planteados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública en atención a los problemas que a lo largo de la investigación se establecen y que son producto de deficiencias en las acciones emprendidas para lograr la coordinación a nivel nacional en materia de seguridad pública. Esta propuesta de coordinación se enfoca a: fomentar la participación ciudadana, profesionalizar a los miembros de las instituciones de seguridad pública, mejorar la comunicación e infraestructura, reformar la legislación vigente, combatir las conductas y condiciones sociales generadoras de inseguridad y fortalecer al municipio.

Reformas a la legislación

El cambio en el sistema penitenciario es inevitable debido a que urge reformar algunos ordenamientos jurídicos con la finalidad de renovar el sistema penitenciario del país y así reestructurarlo de manera integral, es decir, cambiar la concepción de los centros de readaptación que por décadas han sido lugares donde vicios como la drogadicción, violencia, corrupción y hasta prostitución se han cultivado y dar lugar a centros de trabajo, educación, deporte, cultura y demás actividades recreativas promoviendo readaptar a los reclusos y que al momento de incorporarse nuevamente a la sociedad no vuelvan a cometer delitos, ello implica, así mismo, mejorar las instalaciones incluyendo la higiene y salubridad en estos espacios.

Se tiene que diseñar un marco jurídico que permita eficacia en las políticas y acciones encaminadas a brindar seguridad pública, y al mismo tiempo proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Al facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública responsables, se le dará coherencia, claridad y solidez a las decisiones y acciones que en materia de

seguridad tome el Sistema Nacional de Seguridad Pública con base en la LGEBC-SNSP.

Gran parte de lo propuesto resulta difícil de lograrse sin la existencia de un marco jurídico e institucional vigente que respete las garantías de los ciudadanos, asegure y obligue a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, las autoridades competentes y la sociedad para enfrentar el problema, este marco no debe entorpecer sino facilitar la coordinación en defensa de la seguridad pública. En materia penal una necesidad es unificar la legislación a nivel nacional, ya que permitiría que los procedimientos, mecanismos y criterios distintos en cada entidad federativa no sean causa de contradicciones al momento de ejecutar las leyes, como ocurre actualmente. Al tener criterios homologados sería más fácil la aplicación de la ley, y la coordinación entre las autoridades responsables no se entorpecería.

Una reforma en las leyes respecto a las conductas antisociales es urgente, debe existir una legislación que las sancione y que establezca medidas claras para determinar si se llevó a cabo o no una infracción, para esta labor se debe contar con el personal capacitado en dicha tarea y con la ley respectiva, esto contribuiría de manera notable a crear una cultura de respeto entre los individuos, así como al orden público y al Estado de derecho, reduciendo el margen de oportunidad para la comisión de delitos mayores.

Referente al sistema penitenciario la propuesta se encamina a revalorar, redefinir su función y plantear la readaptación social con un nuevo enfoque, en el cual las cárceles no sean una escuela de la delincuencia, la corrupción y violación a los derechos humanos, además del costo enorme para la sociedad que representan, en este sentido, los centros de readaptación social deberían buscar la manera de hacerse de recursos a través de trabajos realizados por los propios internos, sería una manera de autofinanciarse, también se deben crear nuevas fórmulas encaminadas a su desahogo debido a que la sobrepoblación no permite readaptar a los reclusos quienes al salir reinciden en la delincuencia.

El artículo 21 constitucional y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública al mencionar la coordinación entre la

Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en la materia, deben ser más específicos y establecerla como obligatoria e incluir a los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para terminar con el problema de delincuencia que se vive en México es vital que las autoridades que conforman al Estado Mexicano estén obligadas a coordinarse, cooperar y colaborar entre ellas, así como participar los tres niveles de gobierno y la población en general.

Participación ciudadana

Una gran necesidad del Estado Mexicano es que a través de las instituciones de seguridad pública renueve el vínculo entre los ciudadanos y el aparato policiaco, esto puede conseguirse mediante una verdadera política de comunicación con la población, sobre todo con las víctimas de algún delito, aumentando así la confianza en los servidores públicos encargados de la materia. Las autoridades deben integrar y desarrollar una adecuada política de comunicación social que propicie un respeto a la moral pública y evite influencias nocivas al desarrollo armónico de la sociedad.

Implementar un programa en el cual los miembros de los cuerpos policiacos guarden relación con los habitantes del municipio, delegación, colonia o manzana restauraría poco a poco la confianza en ellos, la gente sentiría mayor cercanía e interés de las autoridades en resolver sus problemas y atacar la inseguridad pública. Por otro lado, se debe fortalecer la divulgación de información acerca de los derechos de los ciudadanos, los procedimientos legales que se siguen al denunciar un delito, garantías individuales de las víctimas y cuestiones similares, ya que el desconocer este tipo de información genera corrupción en los procesos.

Dentro de las diversas acciones a desarrollar está el empleo de los medios de comunicación masivos para difundir campañas que prevengan el delito y programas educativos que den promoción a los valores morales y cívicos, la lucha contra la corrupción y el combate a la impunidad y las adicciones. Además se debe sensibilizar a la gente para que tome medidas de prevención y posteriormente sean difundidas en escuelas y otros lugares de recreación. Lo anterior, requiere de establecer lineamientos

generales de las campañas a emprender y también coordinar su desarrollo junto con las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Debe propiciarse un cambio de actitud en los individuos, sin embargo, la transformación tiene que surgir a partir de introducir en el tejido social un acervo cultural conformado por experiencias, ideas, conocimientos y opiniones, todos ellos orientados a dar apoyo, a la vez que fortalecer las instituciones e instrumentos de coordinación, combate a la delincuencia, promoción de la participación ciudadana en la prevención de delitos y la reinserción social de delincuentes e infractores. La acción transformadora, en lo estrictamente social debe enfocarse a capacitar, desarrollar y formar una sociedad llena de valores no sólo culturales sino también cívicos que induzcan una conducta ciudadana de respeto a la legalidad, con objeto de dar paso a una nueva cultura de participación conforme a los principios rectores del SNSP.

La participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas demanda un fortalecimiento de mecanismos a través de los cuales se coordinen esfuerzos con las instancias policiales, poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponde a los individuos, para ello se debe promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad, sin importar si son o no delitos menores o mayores. Si es verdad que la lucha contra la delincuencia se mide por el número de delitos que se denuncian y los que no, la participación debe promoverse y reforzarse enfocada a este punto.

La educación que se imparte en las escuelas públicas como privadas debe fomentar desde la niñez, la participación en asuntos de seguridad pública ya que su importancia obliga a introducir el tema en los libros de texto, a efecto de considerarla como un aspecto prioritario dentro de los programas del sistema educativo mexicano y así crear una conciencia social en donde se tenga conocimiento acerca del problema y la manera de cómo prevenirlo y resolverlo. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas es una necesidad y lleva consigo la coordinación entre la sociedad y las autoridades para obtener mejores resultados

Profesionalización

Otra de las propuestas se orienta al eje de la profesionalización y capacitación, así como a la instrumentación del servicio civil de carrera que cuide aspectos relacionados al reclutamiento y los recursos para pagar bien a los policías, considerando, para la remuneración, los costos de vida. Ello obliga a realizar un replanteamiento de sueldos, salarios y escalafones de los servidores de las instituciones de seguridad pública del país, conforme a las condiciones y necesidades de la región, de modo que el policía sienta una seguridad para él y su familia ante los riesgos a que está expuesto en las actividades propias de su trabajo. La dotación de equipo, tecnología, armamento e instrumentos para mejorar su labor permitiría contar con una policía y servidores públicos honestos y con vocación de servicio.

La función de seguridad pública define su desempeño por la profesionalización de sus miembros y por los medios con los que éstos cuentan para llevar a cabo las acciones encomendadas, por tal razón debe establecerse en las leyes de los estados, y no sólo en la LGEBE-SNSP, la obligación de los gobiernos de proveer a los cuerpos policíacos de suficientes materiales, uniformes, armamento, explosivos y patrullas para cumplir su función, tomando en cuenta población, espacio geográfico, índice delictivo y las necesidades del lugar que se trate; sin olvidar mejorar las instalaciones de trabajo y capacitación.

Dado que existe una delincuencia cada vez más organizada y sofisticada, es imprescindible darle importancia al adiestramiento que implica perfeccionar de manera responsable el manejo de las armas y demás equipo que sea de apoyo para el ejercicio de su función, los policías tienen que estar aptos física y mentalmente y saber emplear con precisión sus instrumentos de trabajo.

Es necesario llevar a cabo evaluaciones a la gente que desee ingresar a las instituciones de seguridad pública; sin embargo los exámenes que actualmente se realizan no garantizan ni demuestran la capacidad y honestidad de la gente que pretende incorporarse a dichas instituciones, además de resultar incómodas para el aspirante, por tales motivos deben diseñarse estrategias para lograr tener el perfil

idóneo para cada puesto. La formación de cuadros directivos de la seguridad pública debe tomar en cuenta elementos de carácter axiológico, constitucional, jurídico y administrativo, además de los técnicos. Todo lo anterior, obligaría a las instituciones a contratar a personal verdaderamente profesional con el firme propósito de ejercer con responsabilidad y eficiencia estos mecanismos a favor de un cambio integral.

Comunicación e Infraestructura

El combate a la inseguridad exige de la modernización y el avance en los procesos y medios a través de los cuales se plantea la comunicación entre los miembros de los cuerpos policiales. Por lo tanto, es necesario reforzar e implementar, en el total de estados y municipios del país, sistemas de comunicación eficientes mediante los cuales se pueda tener acceso a una información fiable desde distintos puntos geográficos, esta red permitiría acceder sólo a un grupo de personas previamente autorizadas y seleccionadas. De este modo, los policías podrían reportar delitos así como obtener información clave desde sus patrullas sin necesidad de trasladarse a hacerlo y dar tiempo a los delincuentes de escapar a la justicia.

La operación eficiente del Sistema Nacional de Información y de otros centros con el mismo fin, resulta de gran utilidad, sin embargo, se requiere tener el conocimiento y la infraestructura adecuados y, por supuesto, que los responsables de operar tales sistemas se sujeten a los criterios planteados en la ley correspondiente, poner cuidado en proteger la confidencialidad de la información especialmente reservada y especificar los casos para ser consultada, como parte de su obligación, a la vez que demostrar su lealtad y honestidad para el manejo de los datos, previamente a ser contratados. El SNSP debe mejorar la oportunidad y eficiencia del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública para tener una mayor capacidad de respuesta ante el problema de inseguridad.

Aunque existen avances respecto a los sistemas de comunicación e información, también existe una larga lista de errores y omisiones derivadas de un mal manejo, falta de conocimiento para emplearlo y de la infraestructura suficiente. El problema de enlace

entre la estructura de la policía estatal y la municipal ha dado cabida a la delincuencia desde hace ya varios años y plantear una propuesta para unificar códigos e información resulta cada vez más necesario para que se dé la coordinación cuyo resultado multiplicaría los resultados al hacer trabajar ambas policías para un solo fin y con igualdad de oportunidades para actuar. Un centro de comunicación para articular frecuencias y poder determinar canales que den respuesta a demandas urgentes y que en algunos casos pueda manejar frecuencias confidenciales para los jefes de las corporaciones policiales estatales y municipales, sería una solución contundente orientada a fortalecer y apoyar la comunicación e intercambio mutuo de información entre el estado y el municipio.

Ubicar adecuadamente a los elementos y sistemas de seguridad es esencial ya que impulsa la coordinación y esto implica descentralización correcta de las oficinas centrales por regiones y un sistema de movilización con rutas y circuitos; por ejemplo, movilización de las unidades policíacas, es tener perfectamente bien localizadas y estudiadas las regiones para saber identificar en donde establecer los centros u oficinas de operación y no queden distribuidas heterogéneamente.

Los cambios políticos y económicos demandan una agenda de seguridad pública moderna acorde a los nuevos fenómenos de incertidumbre que vive México y el resto del mundo, por tal motivo se presenta la imperiosa necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos ciudadanos, con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad pública y hacer frente a aquello que vulnere la paz, la libertad, la tranquilidad y el bienestar de la población. En este sentido es indispensable contar con un programa sistematizado y confiable para prever aquellos delitos que pongan en peligro la seguridad ya sea de la vida, los bienes de los ciudadanos o ambos.

Elaborar una agenda de seguridad pública es una buena opción para priorizar los problemas en esta materia y saber cuales requieren de atención inmediata, además permite ir generando proyectos, políticas o programas para atacar cada uno de los aspectos de inseguridad que existen y así anticiparse antes de que sean más graves.

Esta agenda permitiría hacer un análisis metódico de los riesgos que amenazan la seguridad pública con la finalidad de prevenir y, en su caso, dar soluciones acertadas.

El Sistema Nacional de Seguridad Nacional con objeto de lograr la coordinación debe entablar, mantener y reforzar comunicación con otras autoridades e instituciones encargadas de la función de seguridad pública, para que constituyan un soporte en defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo se buscará establecer un sistema de investigación y análisis sobre los riesgos que amenazan la seguridad nacional que contribuya a preservar y consolidarla dentro del nuevo arreglo democrático en donde la seguridad pública se vea reflejada, aceptando de esta manera que el problema de inseguridad se ha convertido en un problema de seguridad nacional.

El desarrollar programas o políticas tendientes a la identificación, análisis y diagnóstico de los factores que ponen en riesgo la seguridad es una muy buena alternativa ya que proporciona una protección frente a la amenaza de una delincuencia cada vez más organizada y anticipada a las acciones de las autoridades y de los miembros de las corporaciones policiales, ya que al detectar estos factores la manera de atacarlos es mucho más eficiente y eficaz. Las acciones emprendidas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública deben realizarse con base en los ejes rectores que lo sostienen y que van referidos a la coordinación entre los tres niveles de gobierno para el combate a la delincuencia, sin perder de vista la identificación clara de los riesgos, problemas y situaciones de cambio que se vayan presentando para tomar las medidas pertinentes.

Conductas y condiciones generadoras de inseguridad

Dentro del problema de la inseguridad pública en el país se encuentran una serie de acciones y elementos que escapan a los conceptos de crimen y delito, y se orientan hacia a la falta de civismo, educación, respeto, así como a la existencia de lugares propicios para el ejercicio de la delincuencia. Curiosamente son este tipo de conductas

y situaciones que no parecen ser importantes dentro de la cotidianeidad las que con el paso del tiempo generan en el individuo la confianza para delinquir.

Si se considera que la gran mayoría de las llamadas que se realizan para hacer una denuncia no son por delitos sino por abusos o hechos no considerados delictivos, es decir, que no tienen suficiente grado de criminalidad como para presentarlos ante el Ministerio Público, se entiende la urgencia de atacar esas conductas no aptas entre los individuos que integran una sociedad y así reducir el riesgo de que lleguen a un nivel serio de delincuencia, además de que cambiaría la percepción ciudadana respecto a la seguridad pública. Por otro lado, los lugares descuidados y oscuros como baldíos, callejones y parques, son el espacio perfecto para que se cometan delitos, por este motivo es necesario emprender proyectos en los estados y los municipios para mantener alumbradas las calles, evitar basureros clandestinos y hacer de ellos lugares seguros.

Parte fundamental para la realización de estos proyectos es el contar con información detallada de estos lugares, misma que serviría para conocer con certeza y oportunidad la existencia y condiciones de ellos. Recabar esta información llevaría a la elaboración de encuestas de opinión, mecanismo de gran efectividad en tanto se realice con verdadero apego a la legalidad y realidad, pues permite medir los niveles de inseguridad, saber cuales son los delitos más comunes, qué percepción se tiene de los policías, las autoridades e instituciones de seguridad pública y en dónde es más recurrente la comisión de delitos. Es importante sin embargo que la muestra sea muy significativa para tomar decisiones y llevar a cabo acciones acertadas.

Con este tipo de proyectos se eliminarían algunas de las condiciones que dan vida a la inseguridad en el país, para ello se requiere la coordinación entre los funcionarios públicos que brindan otro tipo de servicio como alumbrado, recolecta de basura, vigilancia, entre otros. Se puede afirmar que la manera más eficaz de combatir la delincuencia es precisamente el control y vigilancia en las calles, ya sea de la ciudad, el municipio o zonas rurales, es decir, en todos los lugares en donde se den las conductas antisociales las cuales aún cuando no están calificadas como delitos son el primer nivel de la pirámide delictiva.

Fortalecimiento municipal

Aún cuando la Constitución establece que la seguridad pública es una función que le corresponde a los Municipios, la mayoría de ellos no cuentan con una autonomía real para ejercer las funciones que la ley les otorga y siguen dependiendo de la Federación, principalmente en cuanto al presupuesto, si bien ésta no es una característica de las 32 entidades federativas, sí resulta ser un grave problema en ellas.

Para fortalecer a los Municipios se deben establecer en ellos, estructuras independientes y duraderas que se apoyen de la policía y el Ministerio Público a cargo del Presidente Municipal, de las asociaciones, de los servicios nacionales, de los organismos de alojamiento popular y de aquellos individuos o grupos que deseen aportar y ayudar en la búsqueda de soluciones para combatir la inseguridad, creando una especie de Consejo Municipal de Prevención de la Delincuencia, este tipo de consejos contribuirían a dar fuerza a las policías locales, a combatir los delitos e incentivar la participación social, además de ser una importante fuente de información.

Establecer en este Consejo actividades encaminadas a educar a la gente en cuanto a derechos humanos, garantías individuales y leyes combatiría algunos de los factores de la delincuencia, disminuyendo la comisión de delitos, la corrupción y la impunidad, la población al estar informada y organizada ganaría campo en esta batalla.

Para fortalecer a los municipios y que éstos puedan emprender proyectos, programas y acciones los estados deben apoyarlos presupuestalmente, quedando aquellos obligados a informar acerca de las inversiones hechas y los resultados obtenidos en materia de seguridad pública.

CONCLUSIONES

La inseguridad pública en México se convirtió de unos años a la fecha en un tema angustiante, sobre todo para aquellas personas que han sido víctimas de algún delito, esta inseguridad acarrea una gran pérdida a la sociedad, no sólo desde el punto de vista de bienes, sino de la pérdida de tranquilidad, de confianza en las autoridades e instituciones, en la administración de justicia, pero sobre todo en la capacidad del Estado para resolver los problemas del país. Las corporaciones policíacas no inspiran respeto a la población, por el contrario producen miedo y desconfianza por la cantidad de delitos que han sido cometido por ellos mismos y la deficiencia mostrada en sus acciones. Si bien no puede generalizarse, sí hay un número significativo que ha creado esta concepción de los elementos de la policía.

En una sociedad plural como la mexicana, en la cual conviven distintos intereses y culturas, en donde existen grupos que luchan por diversos ideales, el Estado tiene el deber y la obligación de afrontar los desafíos, retos y riesgos, producto de la convivencia y las fricciones entre los individuos, con políticas y acciones en las que prevalezca el Estado de derecho. Para un desarrollo sólido en lo político, económico y social el Estado debe proteger y garantizar la libertad, integridad física y el patrimonio de los individuos, la democracia implica precisamente justicia, igualdad, libertad y respeto a los derechos de los ciudadanos, para tener vigencia, la democracia requiere una actitud y una conducta consecuentes de parte de las autoridades públicas, de los actores políticos y de la población en general, que refleje los valores democráticos, que manifieste compromiso con el interés público y que externé un sentido de corresponsabilidad.

Los gobiernos deben tener la capacidad de prever y anticiparse a los problemas, el carecer de ella puede convertir a éstos en cuestiones críticas con mayor dificultad para resolverse, lo que implica mayores recursos humanos y financieros para su solución. En esta tarea del Estado de brindar seguridad pública existen grandes desafíos y retos para garantizarla como: una adecuada procuración de justicia, el combate a la corrupción, secuestro, robo a mano armada, robo de vehículos, narcotráfico y prostitución infantil, entre otros, a fin de abatir la incidencia delictiva y criminal,

respetando siempre los derechos humanos, así como las garantías individuales establecidas en la Constitución.

Resulta fundamental acabar con la corrupción, la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho para recuperar con ello la confianza, seguridad y tranquilidad de las familias, este esfuerzo a realizar por el gobierno tiene que ser complementado con la participación ciudadana en las acciones emprendidas. Los programas y acciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos estatales y municipales para combatir la delincuencia y la inseguridad, han sido insuficientes, la magnitud y gravedad del problema son mayores que los esfuerzos realizados.

El SNSP como órgano rector dependiente de la administración pública constituye un gran logro y una gran creación al llevar a cabo acciones para combatir la inseguridad en México uniendo los esfuerzos de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, sin embargo, aún existen problemas por resolver.

A lo largo de la investigación antes presentada, se analizaron aspectos que permiten tener una visión integral del problema de la inseguridad pública en México haciendo un alto en la cuestión de coordinación entre las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno. Las conclusiones derivadas de dicha investigación arrojan resultados interesantes, mismos que edifican y constituyen la propuesta de esta tesis y que se presentan a continuación:

- Tener una visión integral del conjunto de factores y variables en los ámbitos político, económico y social tanto al interior como al exterior del país contribuye a mejorar la gestión pública para así responder a las demandas ciudadanas, entre ellas, la seguridad pública.
- La falta de coordinación entre las dependencias y autoridades responsables de desempeñar actividades en las que tienen competencias concurrentes origina inefectividad en las acciones emprendidas.

- La desaparición del centralismo y promoción el respeto al municipio permite el empleo de los recursos y la toma de decisiones adecuadas, ya por ley queda establecido que la seguridad pública es una función que le corresponde a los municipios, entonces, deben darse las condiciones jurídicas y prácticas para que esto sea posible.
- Los deficientes programas de inspección y supervisión de elementos policiacos, así como rezago legal para sancionar, de manera ejemplar y real a aquellos servidores públicos infractores o negligentes eleva la corrupción y el abuso de poder.
- La deficiente formación de los elementos de policía da origen a la violación de los derechos humanos, corrupción, impunidad y trasgresión a la ley.
- La ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito, así como la falta de atención adecuada u omisión a quejas, recomendaciones realizadas por la víctimas o la población en general, deteriora la relación entre autoridades y sociedad, por tanto, entorpece la coordinación.
- La falta de equipo, tecnología, infraestructura, redes de comunicación e información adecuadas impide el combate a la delincuencia con prontitud y eficiencia.
- Una actitud más activa, protagónica y creativa por parte de los gobiernos permitirá que los responsables de los medios de comunicación electrónicos e impresos tengan un adecuado manejo de la información sobre la seguridad pública, evitando así, la formación de una percepción ciudadana negativa al respecto.
- El sistema penitenciario dejó de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, para operar como centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción, la falta de recursos suficientes y de personal

calificado, la drogadicción, la violencia y la injusticia acompañada de la pérdida de valores.

- ✓ Extender las redes de comunicación e información de seguridad pública a las distintas regiones de México, permite que los estados se encuentren comunicados con la Federación, ésta con ellos, y los municipios sean participes de la información almacenada y los mecanismos a través de los cuales fluye.
- ✓ Los sistemas de comunicación eficientes permiten ahorrar tiempo en la búsqueda de datos para prevenir la comisión de delitos a la vez que ganar campo en la batalla contra la delincuencia organizada a nivel nacional.
- ✓ La justicia en México no ha sido pronta ni expedita, se necesita instaurar un estado de derecho socialmente justo, basado en políticas y estrategias alejadas de corrupción, intereses partidistas incapacidad de los servidores públicos y vacíos o deficiencias jurídicas.
- ✓ Los niveles de seguridad pública en el país pueden recobrase no siendo tolerante con quienes violan la ley y delinquen en la calles, sin respetar el derecho y la libertad de los ciudadanos, afectando así la convivencia armónica entre los individuos.
- ✓ La coordinación en materia de seguridad se relaciona con la profesionalización de los cuerpos policíacos, homologación de las leyes de los estados, tecnología de punta y redes de comunicación eficientes, equipo y armamento en buenas condiciones, además de la participación de la población.
- ✓ El programa integral de reforma en materia de seguridad pública tiene que ver con la coordinación estratégica, conceptual, de planeación y de operación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como de las autoridades competentes y la sociedad.

- La coordinación y trabajo en equipo disminuye la delincuencia y tiene que ver con la conformación de un gobierno, una administración pública y una sociedad en donde valores como la libertad, la justicia, la democracia y el derecho son la base.

Las conclusiones antes citadas, son resultado de los datos e información obtenidos a lo largo de la investigación respecto al amplio y complejo tema de seguridad pública. En ellas, se presentan de manera resumida los puntos desarrollados en este trabajo, con la pretensión de establecer un panorama del problema de inseguridad y de coordinación en la materia que se vive en México y que afecta de manera directa a la sociedad, a los gobiernos quienes pierden legitimidad frente a la población y retrasando, al mismo tiempo, el crecimiento social, económico y político del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Los Objetos de conocimiento de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 54 (México abril-junio 1983).
- Alvarado, Arturo y Sigrid Artz, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, Colegio de México, México, 2001.
- Aristóteles. *La Política*, Editorial Bruquera, Barcelona, 1981.
- Beccaria, Césare. *De los delitos y las penas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1997.
- Carrillo Castro, Alejandro, Juan Ramón López y et al. "La Administración de la Seguridad Pública y las Policías en México", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 106 (México septiembre-diciembre 2002).
- Cox Urrejola, Sebastián, *Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrata; una oportunidad para la participación ciudadana*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, México, 1997.
- De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Fernández Santillán, José F. "La democracia como forma de gobierno", Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 3, (México diciembre, 1997).
- Fernández Serna, Gabino. *Economía Política*, Editorial Elmex, México, 1976.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1985.
- García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia A. "Reformas en materia de Delincuencia Organizada y Seguridad Pública en los últimos cinco años". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, Serie Popular Era, México, 1976.
- González Parás, José Natividad, Jorge Tello Peón y et. al. "Seguridad Pública: Una prioridad del Estado Mexicano", Serie Praxis, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 115, (México, octubre 2002).

- González R, Samuel, Ernesto López Portillo y Et. al, *Seguridad pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, Editorial Harla, México, 1986.
- Hernández Bastar, Martín. *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*, Editorial Limusa, México, 1987.
- Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Ojeda Paullada, Pedro, Xavier Ponce de León y et. al., *Seguridad Pública en México y en Francia: Coloquio Franco Mexicano de Seguridad Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 44.
- Peñalosa, Pedro José, Mario A. Garza Salinas y et al. *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UI-PGR-UNAM, México, 2002.
- Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática", Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 2, (México diciembre, 1997).
- Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y métodos en la administración pública*, Editorial Trillas, México, 1988.
- Rubalcava, Rosa María, René Jiménez y et al. "Primer Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en la Entidades Federativas", Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, México, 2002.
- Ruiz Harrell, Rafael. *Justicia y Seguridad Pública en el DF: diagnóstico, factores, sugerencias*, México, 2001.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1995.
- Sánchez Sandoval, Augusto. *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000.
- Sandoval Ulloa, José G. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría de Gobernación, México, 1995.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, Marzo 2003.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Barcelona, España, 2000.
- Silva Herzog Márquez, Jesús J. "Las esferas de la democracia", Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, No. 9, (México marzo, 1996).
- Varios. *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colegio de Ciencias Políticas, Volumen 2, México, 1985.

Varios. *Diccionario de Administración*. Compilado por Ralph L. Donovan. Editora Nacional. Madrid, 1991.

Varios. *Diccionario Marxista*, Editorial Ediciones de Cultura Popular, México, 1977.

V. I. Lenin. *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Instituto de Marxismo- Leninismo, Tomo I, Moscú, 1960.

Zippelius, Reinhold. *Teoría general del Estado*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1998.

DOCUMENTOS

Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, México, D.O.F. 26 abril 1994.

Comparecencia del C. Secretario de Seguridad Pública Federal, México, 25 septiembre 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.O.F. 5 febrero 1917 y sus reformas y adiciones.

Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios del Sector Público, México, D.O.F. 4 abril 1999 y sus reformas y adiciones.

Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, México, D.O.F. 4 abril 1999 y sus reformas y adiciones.

Ley de Planeación, México, D.O.F. 5 enero 1983 y sus reformas y adiciones.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, México, D.O.F. 31 diciembre 1976 y sus reformas y adiciones.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, D.O.F. 11 diciembre 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, D.O.F. 29 diciembre 1976 y sus reformas y adiciones.

Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, Presidencia de la República, México, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República, México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México, 2001.

Programa Nacional de Seguridad Pública, México,

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública 2000, México,

INTERNET

<http://www.proceso.com.mx>

<http://www.cd hdf.org.mx>

<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>