



Número especial con los galardonados del
SEGUNDO CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

MENCIÓN ESPECIAL

La seguridad pública y su apoyo en políticas públicas

Lilian Jocelin Salas Peña *

Abstract

La autora aborda el problema de la inseguridad en México a través del enfoque de las políticas públicas. Para ello, menciona el marco normativo y programático que actualmente contiene la estrategia gubernamental contra la delincuencia organizada. Asimismo, argumenta que la inseguridad es un fenómeno que mina la confianza ciudadana en las instituciones, razón por la cual propone mejorar las condiciones de gobernabilidad en el país, particularmente por medio de políticas públicas integrales que permitan combatir la violencia generada por los cárteles.

Palabras clave

Seguridad pública, gobierno, políticas públicas, narcotráfico, violencia, gobernabilidad, ciudadanía, problema público.

1. Introducción

La creciente violencia que actualmente vive México denota el cada vez más grave problema de inseguridad pública. Como menciona Sergio García Ramírez (2002:81), la seguridad es una cualidad de los espacios públicos y privados que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las

* Alumna de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y ganadora de una Mención Especial en el Segundo Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez", que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

personas, y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

Empero, la inseguridad no solo afecta el orden y la paz social, sino también el desarrollo integral del individuo, ya que provoca daños sociales, psicológicos y físicos, además de cierta vulnerabilidad e intranquilidad por habitar en un país donde nadie queda exento de sufrir algún ataque de violencia.

Actualmente México enfrenta severas condiciones de inseguridad pública, pues se registra una rápida proliferación del narcotráfico, el cual se ha convertido en el nuevo y más influyente poder fáctico, sobre todo por su amplio control de mecanismos (carteles) que le permiten influenciar actores económicos, políticos e incluso sociales.

Po tanto, la seguridad pública es un tema que debe tratarse de manera rigurosa y estratégica, pues de lo contrario se gestan crecientes fenómenos de violencia - principalmente causada por la lucha de los carteles en el control del territorio- como los que enfrenta el país. Así, cuestiones como una gobernabilidad fuerte y estable con el apoyo de las políticas públicas, son importantes para un tratamiento integral de la seguridad pública, en específico para atacar al narcotráfico

En atención a lo anterior, el objetivo primordial de este ensayo es analizar la seguridad pública desde varias perspectivas: su gestación como asunto público, la carente gobernabilidad que trae consigo mayor inseguridad, específicamente en el tema del narcotráfico, así como el necesario apoyo y fortalecimiento que debe haber en las políticas públicas. Para ello, se inicia con un examen del marco jurídico, haciendo énfasis en el artículo 115 Constitucional dedicado al municipio, debido a que este orden de gobierno se ha convertido en blanco perfecto del narcotráfico, por lo que es de suma importancia realizar políticas públicas en el ámbito municipal.

Asimismo, se explicará el proceso de la seguridad pública que comienza como un asunto público hasta ocupar un lugar en la agenda de gobierno, para posteriormente analizar el Programa Nacional de Seguridad Pública, concretamente su diseño y evaluación como respuesta pública al problema de la inseguridad.

Finalmente se abordará el tema de la ingobernabilidad como posible causa de la rápida proliferación del narcotráfico, y de cómo se puede lograr una franca y estable gobernabilidad apoyada por la gobernanza a través de políticas públicas y de la Nueva Gestión Pública.

2. Marco normativo de la seguridad pública

El marco legal que rige la seguridad pública en México es muy extenso, sobre todo por la cantidad de leyes y disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Artículo 21 define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y comprende la persecución del delito así como su investigación y prevención. En el artículo 115 referente al municipio menciona que tendrán a su cargo la seguridad pública, y la policía preventiva estará a cargo del presidente municipal.

En nuestro sistema federal los municipios constituyen la célula política básica de la organización territorial y se erigen como la expresión fundamental de la sociedad local. La conformación del Sistema Federal y su desarrollo no puede entenderse sin la consideración de los municipios: "Son instituciones de rango constitucional que los mexicanos de hoy observamos no sólo como consustanciales a la organización territorial del Estado, sino también como una constante aspiración para lograr, a través de su fortalecimiento, una forma de combatir la concentración y como un soporte para el desarrollo económico, elevar el bienestar social, avanzar en el proceso democrático y vigorizar la identidad cultural de la nación" (Ortega, 1994: 7)

En consecuencia, el municipio resulta de suma importancia ya que es aquí donde el narcotráfico ha ganado mayor terreno, razón por la cual se debe poner énfasis en este ámbito de gobierno, pues a pesar de ser el más cercano a la población es el que menos recursos y atribuciones tiene en comparación con el orden federal y estatal.

Una estrategia que ha resultado fructífera para el narcotráfico es el apoderamiento del territorio municipal, ya que de esta forma el crimen organizado intensifica sus operaciones

de narcomenudeo y permite una lucha continua entre carteles sin que medie una eficaz actuación de los cuerpos policiacos, además de que cuentan con apoyo político obtenido a cambio de algún beneficio para las autoridades locales. Así, la simulación sigue direccionando la supuesta “lucha contra el narcotráfico”.

Es por ello que es necesario diseñar políticas públicas en el orden municipal, ya que es el ámbito gubernamental más débil, lo que facilita que el narcotráfico se apodere de estos territorios. Esta situación se refleja en la distribución espacial de las actividades delictivas, pues ahora el narcotráfico no es un problema exclusivo de la zona norte del país, sino que los municipios del sur padecen cada vez más sus efectos.

El apoderamiento de los municipios también facilita que se destinen bienes de producción (principalmente tierras) para actividades delictivas. En efecto, las personas aceptan ocupar sus tierras para el cultivo y cosecha de amapola o marihuana no solamente por querer participar del negocio del narcotráfico, sino porque es su única opción ante la miseria que los rodea y porque cada día se desvaloriza su trabajo haciendo que las oportunidades sean nulas, dando paso con ello a la transición de buscar ganancias con la siembra de hortalizas a solo buscar la supervivencia, siendo estas circunstancias las que obligan a campesinos a sustituir sus antiguos cultivos por enervantes.

Otros Artículos Constitucionales que se relacionan con seguridad pública son:

- Art. 8: Derecho de petición;
- Art.10: Posesión de armas en domicilio;
- Art.14: Garantías de irretroactividad de la ley; de audiencia; de exacta aplicación de la ley; de legalidad en materia civil;
- Art.16: Garantías de autoridad competente; de mandamiento escrito, fundado y motivado;
- Art.17: No justicia por propia mano; garantía de expedita y eficaz administración de justicia; no procedencia de prisión por deudas de carácter civil;

- Art.18: La prisión preventiva sólo es válida contra delitos que merezcan pena corporal;
- Art.19: Requisitos del auto de vinculación a proceso;
- Art.20: Garantías de los inculpados, las víctimas y los ofendidos por un delito;
- Art.21: Menciona a cargo de quien está la seguridad pública, así como la competencia del ministerio público para la investigación y persecución de los delitos; también señala que la imposición de las penas es propia de la autoridad judicial;
- Art.22: Prohibición de la aplicación de penas inusitadas o trascendentales, así como de la pena de muerte;
- Art.23: Ningún juicio penal puede tener más de 3 instancias; nadie puede ser juzgado 2 veces por el mismo delito; prohibición de la práctica de absolver de la instancia;
- Art.73: El Congreso está facultado para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, los Estados y los municipios, así como para regular a las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;
- Art.119: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior;

Por su parte, algunas de las leyes más importantes que existen en materia de seguridad pública son las siguientes: Ley de Seguridad Nacional, Ley General del Sistema de Seguridad Pública y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

3. La inseguridad como problema público

La seguridad es un asunto público, pues forma parte de la convivencia cotidiana de los ciudadanos en un marco de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas, es por ello que es de vital importancia tomar en cuenta el significado del espacio público. La seguridad también es un bien común o público; es indivisible y debe de proveerse de manera imparcial, y al ser una condición de interés social su observancia debe ser general para todo el territorio nacional.

En este contexto, cuando se estima que con la realización del servicio público el problema de la inseguridad queda solucionado nos encontramos en un error, ya que dicho servicio es en sí mismo un problema por la incapacidad de las instituciones de seguridad pública de detener la ola de violencia que ha traído consigo el crimen organizado, donde destacan ilegalidades, ineficiencia, falta de profesionalismo y honradez.

Por lo anterior, la inseguridad es problema público, toda vez que afecta a gran cantidad de personas e instituciones, aunque no a todos por igual sino que a unos más que a otros, y se convierte en una situación alarmante que exige medidas adecuadas para su atención. Es aquí cuando los integrantes de la sociedad civil toman la decisión de pasar de lo privado a lo público, principalmente cuando se ven decepcionados y no se sienten seguros con los servicios públicos que se ofrecen respecto a la seguridad.

Algunas de las políticas públicas que se han realizado en materia de seguridad pública son: Programa Nacional de Seguridad Pública, Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia y Programa de Atención a Víctimas de Trata de Personas.

4. El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2008-2012

El PNSP (Secretaría de Seguridad Pública, 2008) define una visión de largo plazo ubicada en el año 2030 y establece como piedra angular la participación social en la prevención del delito, así como la promoción de la cultura de la denuncia y la legalidad, para que de esta forma haya un acercamiento entre la sociedad civil e instancias de seguridad pública.

Es pertinente señalar que el PNSP cuenta con un diseño en lo general adecuado y viable en términos de implementación y evaluación. Por ejemplo, el programa plantea estrategias de transparencia y combate a la corrupción en las instituciones de seguridad, cooperación intergubernamental e intersectorial, así como la profesionalización de las organizaciones policiales para que efectivamente la ciudadanía pueda tener confianza en las instituciones de seguridad pública.

Los objetivos y metas del programa se enmarcan en el “Plan Nacional de Desarrollo” en sus 5 ejes, y para cada uno se proponen estrategias e indicadores con fines de evaluación y retroalimentación. Por ejemplo, en el caso de la prevención del delito se proponen diversas acciones, dentro de las cuales se encuentra incrementar la presencia y efectividad policial en lugares públicos y de convivencia familiar en entidades federativas y municipios, para lo cual el indicador es el patrullaje policial en espacios públicos y se toma como unidad de medida el porcentaje de espacios públicos con patrullaje policial, y la meta para el 2012 es una cobertura del 100%.

Sin embargo, a pesar de que el programa cuenta con un adecuado análisis del problema, así como con objetivos y metas claramente definidos y delimitados, los recursos e insumos que se necesitan son muy reducidos para la magnitud del fenómeno, por lo que es muy importante reformular el esquema para plantear una más eficiente y estratégica calendarización en los programas, de tal manera que puedan llevarse a cabo satisfactoriamente, aún cuando las circunstancias exijan naturalmente modificaciones..

5. Gobernabilidad y Políticas Públicas como medios para atacar la inseguridad

En un recuento semanal de violencia en el país, publicado por La jornada, murieron 290 personas. Ello refleja una intensa ola de violencia hacia civiles generada por la lucha entre carteles para aumentar su poderío. En este marco, la interrogante es qué pasa con las condiciones de gobernabilidad en México, ya que las instituciones de gobierno no actúan eficientemente. En este sentido, la incapacidad del gobierno para dirigir a su sociedad se ha convertido hoy en día en blanco perfecto para el crimen, ya que la eficiencia de las

acciones gubernamentales se nota cada vez más debilitada cuando no se integran todos los intereses sociales, sino solo el de los grupos que representan a los poderes fácticos.

Por tanto, la gobernabilidad, entendida como la capacidad de gobernar, es decir, como una cualidad propia de una comunidad política donde las instituciones actúan eficientemente dentro de su espacio y, en consecuencia, la ciudadanía legitima su acción, se convierte en un requisito indispensable para atacar el problema de la inseguridad.

En este marco, tanto la Nueva Gestión Pública como las políticas públicas representan parte importante del proceso decisorio de gobierno. “Ha cuestionado numerosas decisiones de gobierno por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente y supuestos causales inciertos) y se ha presentado como una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica” (Aguilar, 2007:12).

Así, las políticas públicas son de vital importancia al ser un curso de acción que se desenvuelve en contextos democráticos y plurales; su actividad está centrada en el proceso de gobierno que es donde se definen los criterios, estrategias y recursos para dar cuerpo a las decisiones públicas.

Durante mucho tiempo reformar al gobierno ha sido un tema principal de las campañas y propuestas políticas, sin embargo, los resultados han sido costosos y poco exitosos. Al pretender realizar un proyecto de reforma organizacional primero se deben conocer los alcances y los límites, y se debe dejar de concebir al gobierno como una organización uniforme y homogénea, más bien hay que dar paso al reconocimiento de un gobierno como una red de organizaciones que no actúa de forma aislada sino en coordinación con otras organizaciones tanto públicas, privadas y sociales.

Es en esta concepción donde las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública surgen como propuestas importantes, pues permiten gobernar de manera compartida, asociada y en red con las organizaciones y los ciudadanos: “La nueva gobernanza es el resultado de lo que los gobiernos emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener

voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control sobre su conducción". (Aguilar, 2007: 14)

En este marco, es importante destacar los cuatro puntos que en opinión de Xavier Arbós y Salvador Giner (1993) no deben faltar en la gobernabilidad:

- a) La dignidad de la persona humana.
- b) Solidaridad social.
- c) Conciencia ecologista y demográfica.
- d) Moral que condene la guerra y todas las formas de violencia.

Las políticas públicas ayudan a lograr esos cuatro puntos y para que resulten efectivas requieren un versátil proceso de diseño, implementación y evaluación, ya que los problemas públicos difieren entre sí, debido a que no todos son iguales y no afectan con la misma intensidad, por lo que se hace necesario un análisis profundo para ofrecer a cada problema un tratamiento específico.

Para Aguilar Villanueva (2000:73-76) el proceso de la política es el siguiente:

- a) Iniciación: planteamiento creativo del problema, definición de los objetivos, diseño innovador de opciones, explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades;
- b) Estimación: investigación cabal de conceptos, examen normativo de las consecuencias probables;
- c) Selección: debate de las opciones posibles, compromisos, negociaciones y ajustes, decisión entre las opciones;
- d) Implementación: desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones;
- e) Evaluación: traducción de la decisión en términos operativos; y

f) Terminación: determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades.

Las políticas públicas deben estar comprometidas con el aumento de la participación ciudadana con el fin de vigorizar la vida pública; su aplicación es adaptativa, puede que en su implementación y posteriormente en su evaluación necesite modificaciones, por lo que son objeto de corrección. Para su realización los creadores tienen que innovar, crear e incluir formas integrales de actuación. Una vez que la retroalimentación permite dar a conocer los errores y aciertos que surgieron, se puede mejorar y de esta forma hacer que las políticas públicas sean un sistema de aprendizaje. Asimismo, es importante destacar que la naturaleza de las políticas públicas es multidisciplinaria, ya que no solo compete a los administradores públicos o politólogos su creación, sino que debe ser una coordinación y trabajo en equipo de diversas disciplinas y perspectivas.

6. Conclusión

La inseguridad como problema público debe ser atacada con certeras acciones gubernamentales, para lo que es necesario un exhaustivo análisis de los problemas que se busca combatir, conocer su evolución como asunto público y por qué se convierte en un problema también de carácter público. No es posible que la lucha contra el narcotráfico tenga el costo de la vida de miles de civiles, quizá por encontrarse en el lugar equivocado, parecer sospechoso de formar parte de otro cartel o simplemente por no acceder a los famosos narco-retenes.

La ola de violencia que trae consigo el narcotráfico es un problema de seguridad pública, debido a la incapacidad del gobierno para coordinarse y organizarse, lo cual le ha costado la pérdida de sus capacidades de actuación e incluso de su poder en algunas zonas de alta violencia. Ello refleja un estado donde la ingobernabilidad causada por el narcotráfico crece de una manera impactante, haciendo de éste un verdadero poder fáctico.

Es necesario realizar reformas constitucionales más profundas, así como sanear a las instituciones públicas, principalmente las que tienen responsabilidades en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia. Asimismo, es importante reducir los niveles de impunidad para castigar a los criminales y recuperar así los espacios públicos y la dignidad en la vida del ciudadano, pues no pueden ser valores sociales ganar mucho dinero de manera ilícita y minando el tejido social.

En suma, se requiere un marco jurídico enfocado a los graves problemas públicos, así como una gobernabilidad fuerte y estable donde ningún poder externo sobrepase al Estado y a la Constitución. Para ello, es importante dejar de concebir al gobierno como una organización monolítica, sino como una red de organizaciones que deben trabajar en coordinación en un contexto democrático apoyado por las políticas públicas, principalmente las de que se desarrollan en el ámbito municipal.

7. Fuentes de información

Aguilar Villanueva, Luis F. (1990), "Políticas pública y gobierno del Estado", en La Revista del Colegio, año II, núm. 4, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), "Estudio Introductorio", en Problemas públicos y agenda de gobierno, Antologías de política pública No. 3, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, en Memorias del XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, CLAD.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (1993), La gobernabilidad, España, Siglo XXI.

García Ramírez, Sergio (2002), "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México, México, Universidad Iberoamericana/Universidad Nacional Autónoma de México/Procuraduría General de la República.

Ortega Lomelín, Roberto (1994), Federalismo y municipio, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Seguridad Pública (2008), Programa Nacional de Seguridad Pública, consultado en:
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo> (última fecha de revisión: 20 de noviembre de 2011).



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OCTAVO NÚMERO
MAYO - AGOSTO 2011

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Judit Bokser Misses

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Lic. Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Arq. Guadalupe Gómez Goujón
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 3, No.8, 2011, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de enero de 2012.

www.politicas.unam.mx

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

