

## SEGURIDAD PÚBLICA, ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PERSPECTIVAS CONTRASTADAS ANTE LA INSEGURIDAD EN CHIAPAS

Alain Basail Rodríguez

María del Carmen García Aguilar

Cuerpo Académico: Política, Diferencia y Fronteras  
CESMECA-UNICACH

Minerva Yoimy Castañeda Seijas

División de Procesos Sociales

UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE CHIAPAS

La seguridad es hoy el principal tema de interés público en los ámbitos local, estatal, nacional e internacional. Preocupa a la ciudadanía, a las autoridades gubernamentales y a la sociedad toda. La seguridad pública es una responsabilidad explícita del Estado mexicano que involucra a los tres niveles de gobierno, estableciéndose para tal fin un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que en el marco del Congreso Legislativo en 1994 se fraguó, en la Ley General que establece sus Bases de Coordinación, con la función de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, y la preservación de las libertades, el orden y la paz pública. En virtud de ello, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Chiapas (SESP) establece que los fines de la seguridad pública consisten en mantener y preservar las libertades, el orden y la paz públicos y salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas mediante la prevención, sanción de las infracciones y delitos, así como la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor, en los términos de las leyes respectivas (CESP, 2005:69). Para lograrlo, el estado cuenta con diversas instituciones que responden a estas funciones públicas y, a partir del 2001, han desarrollado acciones conjuntas y coordinadas que buscan responder a las problemáticas de la inseguridad.<sup>1</sup>

Chiapas redujo el índice delictivo que presentaba en el 2004 en un 13.3% en el 2005 (Medina, 2006:1), siendo considerado como un estado seguro por sus índices de percepción social sobre el tema. Según las estadísticas de la Fiscalía General del Estado de Chiapas (2006), el comportamiento de los delitos en el periodo 2001-2006 mostró una tendencia claramente decreciente, notándose una disminución de cerca de unos 2000 delitos en todo el periodo. Entre los semestres de máxima delictividad (segundo semestre de 2001 y primero de 2002) y el primer semestre de 2006, se redujo el índice de delitos en un 20%. En general, en el estado de Chiapas se ha constatado una tendencia

a reducir la tasa de delitos por cada 1000 habitantes de más de cinco años, por ejemplo: en el primer semestre del 2001, esta tasa fue de 5.1, y para igual periodo del 2006, de 3.9; mientras que en el primer semestre del 2007, fue de 3.8; y en similar periodo del 2008, de 3.6 (Ministerio de Justicia, 2008a, 2008b; COCOSO, 2008; Gobierno Municipal de Tuxtla Gutiérrez, 2008). Es decir, que entre el primer semestre del 2001 y el primero el 2008 la tasa se redujo en 1.5 puntos porcentuales. El comportamiento delictivo en la mayoría de las regiones del estado sostuvo tal tendencia de disminuir los delitos. Las regiones Centro, Altos, Fronteriza, Frailesca, Norte y Selva, manifestaron un sentido decreciente. Mientras, las regiones Soconusco y Sierra conservaron un comportamiento contrario, sobre todo esta última donde los delitos llegaron a ascender en el primer semestre del 2006 hasta un 36% más que en igual periodo del 2001. Por su parte, la región Istmo-Costa ha manifestado una tendencia estable.

En el año 2007 el SNSP dio a conocer que Chiapas era la cuarta entidad de la federación con menor incidencia delictiva por cada mil habitantes, precedida por Campeche, Durango y Tlaxcala. Según la Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-5), Chiapas era la tercera entidad con menor porcentaje de la población de más de 18 años víctima de algún delito (3.9%) tras Zacatecas e Hidalgo (ICESI, 2008: 24); dato a partir del cual, estimaron una incidencia delictiva de 3,082 por cada 100 mil habitantes que fue la segunda más baja del país después de Zacatecas (ICESI, 2008:27). Sin embargo, esta misma encuesta arrojó que en Chiapas 84 % de las víctimas no estableció denuncia alguna ante las autoridades, ubicando a la entidad entre las posiciones 4 y 6 junto con los estados de Jalisco y Guanajuato (ICESI, 2008: 46). Asimismo, el 44% de la población encuestada en la entidad dijo sentirse insegura (ICESI, 2008: 55).

Estos resultados advierten sobre la situación de la inseguridad en la entidad comparativamente hablando. Desde el punto de vista metodológico, obligan a ser cautos ante las cifras oficiales de delitos porque, otra lectura plausible y completamente opuesta a las anteriores, puede estar indicando una significativa baja en el número de denuncias de la ciudadanía.<sup>2</sup> Esto es, apatía y desconfianza en el sistema de impartición de justicia.

Además, como es ampliamente reconocido, la condición fronteriza del estado plantea serios problemas de seguridad pública. El tráfico de personas, armas, mercancía y la presencia de bandas delincuenciales, así como de grupos organizados del narcotráfico, acentúan los problemas de inseguridad. La situación de las fronteras y del estado de Chiapas como una frontera habla de una inseguridad crónica heredada de la era neoliberal de la globalización con políticas públicas de desnacionalización, desestatalización y deshumanización que precarizaron los tradicionales marcos de seguridad. La inseguridad pública debe contextualizarse en el marco de las inseguridades alimentaria, ambiental, epidemiológica, social, laboral y jurídica.

En la materia que interesa, uno de los criterios que ha determinado la naturaleza de la política pública es la reorientación de sus ejes estratégicos fundamentales. Por ejemplo, desde el año 2006 se estableció entre los ejes priorizados el combate al narcotráfico respondiendo a la necesidad de enfrentar los riesgos que se presentan con el aumento del consumo interno y de los fenómenos delictivos y sociales asociados al mismo. Pilar de esta política de seguridad pública es la participación ciudadana, la cual se considera de gran relevancia en el enfrentamiento de la delincuencia porque de ello depende su éxito y eficacia. Sin embargo, un gran desafío es la construcción de una cultura ciudadana de la denuncia que se asiente en la confianza, en la capacidad de respuesta eficaz y oportuna de las autoridades ante las demandas de la ciudadanía. Esto supone que el tema de la corresponsabilidad entre estado y sociedad civil es medular porque no se trata de dejar en manos de la ciudadanía una tarea cuya causas estructurales están en los impactos sociales de las políticas gubernamentales de desarrollo económico y social. Por ello, entre las metas de trabajo más importantes que ha tenido el gobierno estatal en materia de seguridad, se encuentra la coordinación entre las distintas instancias de gobierno, es decir, el trabajo conjunto, y la corresponsabilidad de todas las agencias de gobiernos involucradas en colaboración con la sociedad.

Precisamente este trabajo busca contribuir modestamente a la discusión sobre el papel del estado en materia de seguridad pública y la participación ciudadana desde las concepciones de la propia política de seguridad pública y de los actores sociales. De cualquier forma, se trata de un desafío que, a través del contraste de las perspectivas institucionales y ciudadanas, busca ir más allá de la definición de la crisis y la alarma sobre el futuro de la seguridad pública y humana, para explorar las situaciones reales, las condiciones de posibilidad y los horizontes en Chiapas de un tema/problema de primer orden para la sociedad actual.

## APUESTAS INSTITUCIONALES

Es un craso error afirmar que el estado mexicano no ha actuado con todos sus recursos en materia de seguridad pública. El gasto público en la materia lo evidencia. Otra cosa, son la eficiencia y la eficacia mostrada, así como las vías utilizadas y el respeto a los derechos humanos. Para las instituciones del SNSP y el SESP, los anualmente crecientes recursos financieros han permitido generar un punto de inflexión en la seguridad pública del estado de Chiapas. El financiamiento conjunto convenido entre los años 2001 y 2008, refleja un monto total de la aportación federal y estatal de más de 1,961 millones de pesos. Todos los actores institucionales han reconocido públicamente que han contado con recursos y apoyos que les han permitido la *modernización y profesiona-*

lización de sus servicios, infraestructuras y personal. Se pueden distinguir dos etapas de este proceso. La primera etapa del 2000 al 2006, en la que se registraron inversiones destinadas a la construcción y dignificación de las instalaciones de las instituciones de seguridad pública; en el mismo sentido, la adquisición de equipos modernos para el trabajo cotidiano y más especializado, la capacitación y un mejoramiento en los espacios laborales. En este periodo se inició la modernización de las instituciones responsables de la seguridad pública, caracterizadas por sus condiciones de pobreza y deterioro tanto físico como humano. Por ello, se priorizaron criterios de asignación de recursos centrados en la obra pública, el equipamiento, la tecnología y la creación de un sistema policial eficiente y eficaz.

Durante la segunda etapa iniciada en el 2007 y aun en curso, se continuó con la modernización y profesionalización al tiempo que se trabaja en la *actualización* del ordenamiento legal, la identidad jurídica y los organigramas internos de las distintas dependencias, conjuntando tanto los planes estatales de desarrollo y el acuerdo “*Por un Chiapas Aún más Seguro*” (9 de septiembre, 2008), como los planes nacionales y las estrategias para hacer frente a la inseguridad. Se trató de fincar la seguridad pública en la creación de un nuevo cuerpo policiaco (la Policía Fronteriza) y de garantizar el orden y la paz social no solamente con la acción única de la fuerza pública. Existen muchas evidencias que dan cuenta de las acciones orientadas a la prevención y al impulso de la participación de la ciudadanía en las tareas cotidianas de la seguridad pública (Sabines, 2008).<sup>3</sup>

Los recursos están orientados con mayor énfasis hacia los grandes ejes estratégicos priorizados por el SNSP. En los años 2007 y 2008 se observa que el mandato del alineamiento ha cobrado fuerza. Las estrategias globales e integrales para los tres órdenes de gobierno, propician una visión y una gestión articulada de la seguridad pública y, con ello, una distribución más equitativa de los recursos, en atención a los grados de inseguridad de los estados y municipios. Al interior de cada institución del SESP, se han echado a andar estrategias vanguardistas internas (intraorganizacionales) para cumplir sus compromisos. Sin embargo, se pueden identificar varias tensiones que obstaculizan el cumplimiento del cometido principal de las políticas de seguridad pública, como lo es garantizar el orden y la paz social en condiciones de un gobierno democrático y con una perspectiva de largo aliento. Destacan factores institucionales y sociales que condicionan la inseguridad pública y repercuten en la consecución de objetivos y metas tanto del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y del Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, como de los planes sectoriales respectivos.

Como en todas las políticas públicas, una tensión notable está referida a la naturaleza centralizadora de la visión de seguridad pública federal y la falta de consideración

de las necesidades reales del estado, sus regiones y municipios. Si bien se reconocen ejes estratégicos compartidos, existen otros que “no reflejan la realidad de lo que necesita el estado de Chiapas”.<sup>4</sup> El punto central de esta valoración es considerar el rediseño de las políticas y los marcos de gestión pública en atención a las continuidades y transformaciones estructurales y socioculturales de la sociedad chiapaneca, como realidades que condicionan la inseguridad.

Desde la perspectiva institucional, se reconoce como un paso de avance la definición institucional de la seguridad pública a partir de su naturaleza integral y la gestión intergubernamental de políticas, esto es, la participación de los tres niveles de gobierno en los ámbitos de la coordinación y la cooperación, afianzados en instrumentos normativos y operativos, como entre seguridad y justicia. Sin embargo, siguen primando las tendencias a la centralización, y concentración de las decisiones en el ámbito federal, mismas que terminan generando una estructura institucional que no necesariamente contribuye a obtener los resultados esperados.

Desde la perspectiva local, se requiere una revisión de la pertinencia y viabilidad de la política de seguridad pública nacional; esto implica, la reconsideración del contexto real de la entidad y los municipios, y la posibilidad de evaluar las acciones y proponer o rediseñar estrategias que lo ameriten. En este sentido, es importante ponderar la necesidad de rehabilitar, en su espacio de competencia, la toma de decisiones del gobierno correspondiente promoviendo con responsabilidad su capacidad gubernamental.

Cotidianamente el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas en las políticas de seguridad pública en estos dos últimos años, ha recaído en los municipios y su órgano de gobierno, el H. Ayuntamiento, a quien le corresponde la prestación de los servicios de seguridad pública del municipio respectivo. Empero, se registra una gran tensión entre lo que el SNSP espera de los ayuntamientos, y la capacidad real de éstos para responder a dicha demanda. En aras de la exigencia del alineamiento de las políticas de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno, se bajan al espacio local tanto los ejes estratégicos, manifiestos en los programas y proyectos, como un marco normativo y operativo que define tanto los términos de las relaciones intergubernamentales, como los de la coordinación interorganizacional.

Este marco de exigencias derivado del alineamiento coloca a los responsables en graves predicamentos, sobre todo si se reconoce que, en muchos casos, los Ayuntamientos no tienen ni capacidad ni interés real para asumir las exigencias del SNSP; en igual sentido, la sociedad civil local no tiene el superávit de tiempo y de recursos necesarios como para dedicarse a actividades propias de la esfera pública aunque se constata entre los diferentes actores un manifiesto interés por participar. Las reiteradas referencias a las serias dificultades que encuentran los responsables institucio-

nales para la realización de su cometido, tienen su explicación causal en este déficit profesional por parte de los ayuntamientos y sus presidentes, y de cultura cívica por parte de la población, condicionada en gran medida por las situaciones socioeconómicas locales, y el desconocimiento y el temor de la población a participar en el combate a la delincuencia.

Múltiples esfuerzos se han orientado a crear las condiciones para la puesta en marcha de las estrategias de seguridad pública en los municipios. Sin embargo, los esfuerzos por crear, por ejemplo, los Comités de Consulta y Participación Ciudadana en cada municipio (CCPC), han sido frágiles, pues se trata más que de metas cuantitativas, de metas que deben valorarse como procesos de cambio cualitativos en los comportamientos de los actores y, sobre todo, de la consideración de factores estructurales, como la pobreza y las precarias condiciones de empleo, que no sólo inhiben una participación autónoma de la sociedad local, sino que son las causales de la misma inseguridad pública, en su vertiente delictiva.

No obstante, se reconoce que existen municipios donde los H. Ayuntamientos han dado una respuesta positiva a las exigencias de los SNSP y SESP. Se trata de los municipios que han sido beneficiados con recursos que provienen del fondo IV del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), así como de los 20 municipios con mayores índices delictivos de la entidad, que son el centro de atención del conjunto de instituciones responsables de garantizar la seguridad social.<sup>5</sup>

Las exigencias normativas y operativas de los órganos de seguridad pública municipal resultan de difícil ejecución por las condiciones y marcos referenciales ya comentados. Una idea de la complejidad que encierra la gestión de las políticas de seguridad pública municipales puede ejemplificarse en la formación normativa y operativa de los órganos de la seguridad pública municipal, estos son, los Comités Municipales de Seguridad Pública (COMSEP) y los Comités Intermunicipales de Seguridad Pública (CISP). Como ya se dijo, la integración y las atribuciones de ambos se rigen por la Ley del SESP. Se trata, para la mayoría de los municipios de Chiapas, de un modelo difícil de traducción fáctica en los tiempos exigidos por el SNSP. De igual complejidad es su marco operativo (artículos 32 y 33), en el que se incorpora la Ley de Coordinación Fiscal, y el Código de la Hacienda Pública para el estado de Chiapas, instrumentos que exigen del ayuntamiento y sus órganos responsables, una dotación básica de capacidad de gestión tanto intergubernamental como interorganizacional.

Otra tensión importante, que deriva de la valoración del desarrollo institucional, está referida a este último aspecto comentado. Si bien se reconoce que la Administración Pública está normada por diversos instrumentos legales —*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*; *Regla-*

mento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—, su adecuación a la naturaleza de las instituciones de seguridad pública es problemática lo que dificulta el cumplimiento con eficacia e inmediatez de su encargo social. Esta situación es evidente en el ejercicio de los recursos planificados puesto que, por ejemplo, las licitaciones se prolongan excesivamente en el tiempo sin poder dar respuesta a las exigencias de las corporaciones en cuanto a aspectos claves como, por citar una muestra, el armamento o los uniformes a comprar.<sup>6</sup>

El problema de fondo es la falta de “un marco regulatorio gubernamental pertinente en materia de seguridad pública,” por lo que se requiere de un diagnóstico administrativo que permita elaborar un reglamento *ad hoc* al quehacer público del estado de Chiapas en atención a las características de las instituciones de seguridad pública. Estas son instituciones que involucran, en el caso de la Procuraduría General de Justicia, toda el área de procuración de justicia, la policía de investigación, el área de capacitación, la parte administrativa que tiene que interrelacionarse con varias secretarías, entre ellas la de finanzas. Como ya se dijo, una vez programado el gasto, se enfrentan al problema de las licitaciones, que son una copia de las de orden federal. Ello evidencia la necesidad de incorporar lineamientos que tengan que ver con el sector de seguridad pública, que supere los candados que inhiben el ejercicio oportuno de los recursos. Máxime, si se considera la naturaleza de los escenarios de la inseguridad, puesto que éstos son cambiantes, coyunturales, y las normativas operativas no contemplan esta naturaleza dinámica de la delincuencia común y el crimen organizado que complejiza y profesionaliza sus estructuras organizativas, en tanto una actividad lucrativa capaz de corromper a los cuerpos de seguridad pública.

En este marco de problemas, el *Fondo de Seguridad Pública del Estado de Chiapas* (FOSEG), instituido en octubre de 1998, fue objeto de un replanteamiento funcional en atención a las exigencias de coordinación con la federación en la materia, y el sustento financiero de una política de seguridad pública y justicia penal con un enfoque integral, en concordancia con el Programa Integral de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, sustentado en sus Planes de Desarrollo, hasta su eliminación a fines del 2008 como el instrumento financiero de cada entidad federativa para la canalización de los recursos asignados en materia de seguridad pública. A partir de este año entraron en vigor nuevas reglas de operación del *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal* (FASP) para el manejo de sus recursos, con el fin de eficientar el flujo y transparentar la aplicación del financiamiento de las acciones en la materia. El FASP se constituye con cargo a recursos Federales, mismos que son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación al distribuirse los recursos entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública apro-

bados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública. Para la distribución de los recursos, se consideran criterios como el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal, el índice de ocupación penitenciaria, la implementación de programas y prevención de delito; así como, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. Con ello, se simplifican los procesos administrativos al disponer de una cuenta bancaria, un convenio y un anexo técnico dejando atrás los múltiples anexos técnicos y procurando un ejercicio ágil de los recursos eliminando constantes subejercicios del presupuesto asignado que caracterizaron al FOSEG.<sup>7</sup>

Otro aspecto importante a considerar cuando se piensa en los desafíos de la apuesta institucional es el de la vulnerabilidad laboral de los efectivos sobre todo de los policías municipales en cuanto a la precariedad de los salarios percibidos y las prestaciones personales y familiares. La precariedad explica causalmente la fuerte fluctuación laboral de las corporaciones por lo que si se desea asegurar la permanencia del personal en las mismas y prevenir tanto la corrupción como segundos trabajos, podría implementarse una estrategia que coadyuve a una mayor seguridad laboral y social. Asimismo, invertir más en la capacitación especializada a partir de una oferta con mayor cobertura en todo el estado para potenciar su desarrollo personal dentro de las corporaciones; superar las dificultades que persisten y limitan el ejercicio de las funciones relacionadas con el estado de los uniformes, de las instalaciones policiales, el grado de corrupción existente, el nivel de conocimientos que tienen sobre las herramientas a su servicio y algunos equipos. Otros aspectos que impactan negativamente son el salario, la especialización y los ascensos. Estos tres últimos están muy relacionados con las expectativas de desarrollo personal y profesional para hombres y mujeres en igualdad de oportunidades, de condiciones de trabajo y de reconocimientos incluso salariales. Al mismo tiempo, la realización sistemática del programa de evaluaciones es central porque algunos elementos no reúnen los requisitos para integrar las filas policiales, ni cuentan con voluntad de servicio e integridad moral.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Como se advirtió en la introducción, diversas autoridades y medios informativos han indicado que el estado de Chiapas es aún uno de los estados del país que se caracterizan por mantener aceptables estándares de seguridad y paz social. En general, la ciudadanía en Chiapas coincide con esa perspectiva, su victimización está mayoritariamente tipificada por delitos comunes y hay una predisposición a actuar bajo el res-



peto de la ley.<sup>8</sup> Sin embargo, esta lectura está sujeta a dinámicas endógenas y exógenas que pueden alterarla y trastocarla.

Sin duda, la entidad ha dado pasos para modernizar y, recientemente, profesionalizar el ejercicio de las funciones y acciones de la seguridad pública y la justicia penal. La ciudadanía no es ajena a estos esfuerzos, pero no reconoce positivamente el actuar de las policías. Sin duda, detrás de este comportamiento están las insuficiencias organizacionales en cuanto a normas y procedimientos internos que no dan márgenes aceptables de institucionalización para inhibir comportamientos ilegales, sea del policía de la calle o de sus mandos.

Algunos puntos rojos de índole estructural y funcional se identifican como urgentes de resolver. El primero hace referencia a que la relación entre la ciudadanía, particularmente quienes han sido víctimas de delitos, y los actores institucionales, sean policías, ministerios públicos y peritos, es relativamente inexistente. Puede pensarse que siendo delitos menores del fuero común, como lo es el robo por ejemplo, el ciudadano se abstiene de acudir a las autoridades porque: implica dedicarle tiempo a la tramitación que exigen las instituciones, se desconfía de las autoridades o, se proyecta que éste esfuerzo no va a encontrar solución alguna. Cualquiera de estas razones son negativas para ambos actores, en tanto cierran posibilidades de integración y colaboración entre gobierno y sociedad. Es evidente la ruptura o falta de interacciones entre autoridad y población. Páginas atrás, se han registrado algunas de sus causas y, ahora, se enfatiza en la necesidad de replantarse los términos de dicha relación.

Otro punto o foco rojo se relaciona con las formas institucionales que orientan la participación de la ciudadanía en el combate a la inseguridad. Los miembros de los comités ciudadanos de los municipios, generalmente indagan si es posible percibir algún ingreso monetario, desvirtuando con ello el sentido de la participación, aunque sea justificable dicha petición. En el mismo sentido, la formación de los comités ciudadanos no debe hacerse formalmente para cubrir las metas cuando se trata de darles solidez a los mismos construyendo escenarios favorables para que desplieguen un rol activo, demandante, participativo y crítico. Sólo así se convertirán en verdaderas oficinas ciudadanas de denuncia, en agencias de coordinación con otros actores para la prevención y en promotores de condiciones de seguridad social, laboral y pública que garanticen el desarrollo sustentable de personas, familias y comunidades. Para ello se requieren capacitaciones, apoyos efectivos e involucramiento de la población a través de permanentes consultas ciudadanas.

Generalmente, la población no conoce o no ha participado en los programas y actividades promovidas por las dependencias del SESP. Este desencuentro obliga a reflexionar sobre el impacto real de los programas concebidos por aquellas y el sentido

de la participación ciudadana con el que se instrumentan. De hecho, se parte de una concepción de la misma como una intervención sociocultural, a partir de una vasta serie de eventos con una notable visibilidad pública (ferias, jornadas, foros, eventos, cursos) pero de impactos muy limitados en cuanto a su alcance regional y de la población objeto. La participación es inducida desde los mismos interventores en eventos ya preparados con un guión previo. La población participa “asistiendo como espectadora” a las actividades que responden a lógica de las necesidades organizacionales de los programas. La asistencia es un nivel primario de la participación: el receptivo.

Las actividades educativas, culturales y recreativas se enmarcan en una estrategia integral de prevención del delito que parte de la premisa de prevenir educando e involucrando a todas las esferas de la sociedad y del reconocimiento de la seguridad pública como un problema social de carácter multifactorial; pero, por su carácter, generalmente macro-eventos, no alcanzan la sistematicidad y periodicidad necesarias para alcanzar promover y desarrollar una cultura ciudadana de la prevención y la participación. La realidad es que no hay proyectos de participación para la prevención del delito que partan desde la ciudadanía o se propongan ser sostenidos por ésta a partir del apoyo de las diferentes dependencias de la autoridad para transitar desde la asistencia a la participación activa por consenso y actuación colectiva.

La participación como proceso horizontal —con los tres niveles receptivo, contributivo y decisorio—, comprende el carácter multidireccional e interaccional entre todos los actores sociales para la promoción, defensa y desarrollo de los intereses de la sociedad. Las experiencias de participación deben ser de naturaleza local, es decir, atender al contexto, a las problemáticas locales, a las características de la población y a su vivir cotidiano. Debe tenerse cuidado con la repetición de procedimientos o rutinas fuera de contexto para llevar a cabo actividades desde la lógica de la necesidad organizacional de los programas. Sobre todo, si se piensa en una participación que sea de forma consciente, libre, responsable, orgánica, eficiente y por derecho propio, podría profundizarse en tejer vínculos con las familias y los diferentes grupos sociales y verlos como una plataforma para conceptualizar y reorientar acciones conjuntas con significado e impacto real. La participación de la sociedad dependen tanto de la conocimiento como de las actitudes colectivas e individuales sobre las iniciativas de prevención, quiénes las promueven y con qué fines (Becerra, 2008: 131).

Como sostienen muchos analistas, en este esfuerzo de combate a la inseguridad y la delincuencia común y organizada una estrategia fincada exclusivamente en políticas y acciones punitivas puede disuadir parcial y eventualmente a quienes infringen la ley, pero no garantiza una gobernabilidad democrática. Para el país, pero particularmente para Chiapas, la *Prevención* se erige en la variable mediadora entre gobierno y sociedad.

Este señalamiento creemos resulta un imperativo para nuestra entidad, pues aún los índices de delincuencia son gobernables. Pero en Chiapas está latente otro foco rojo, la pobreza y la alarmante falta de oportunidades laborales para su población mayoritariamente joven. Un alto porcentaje de la población económicamente activa está sin empleo lo que se convierte en un grave factor de riesgo que la hace particularmente vulnerable ante las fuerzas e intereses disruptivos. La prevención debe tocar esta debilidad estructural que hoy amenaza los márgenes de seguridad pública de la entidad.

Aunque la percepción sobre el estado de los problemas de la seguridad pública se expresa de igual manera en todas las regiones del estado sin marcarse notables diferencias entre unas y otras, la percepción social más negativa se concentra en las regiones Soconusco e Itzmo-Costa.<sup>9</sup> Ello indica una fuerte correspondencia con los mapas delictivos. En ambas regiones es más cuestionado el trabajo realizado por el gobierno de los municipios, el estado y la federación, así como el de la policía del estado. Ello en consecuencia con un franco marco de desconfianza hacia las policías muy visible en los tres ámbitos regionales (municipio, estado y país). Esto se correlaciona con la poca disposición de la población a participar en iniciativas de seguridad pública —algo muy fuerte, también, en las regiones Altos y Fronteriza— y a denunciar si han sido víctimas de delitos. Desde la perspectiva ciudadana los principales problemas de la entidad son la inseguridad/delincuencia y el desempleo.

### **PERSPECTIVAS CONTRASTADAS: INSTITUCIONAL Y CIUDADANA**

La perspectiva ciudadana e institucional muestran un conjunto de criterios de valor sobre la seguridad pública que, a pesar de la distancia objetiva entre ambos, coinciden en subrayar a la “seguridad pública” como un bien social de primer orden en la sociedad contemporánea, reconociendo al Estado mexicano como el actor primario responsable de garantizar la seguridad de la sociedad, bajo principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, así como a la Ley como su principal instrumento.

Desde la perspectiva institucional, las inversiones han contribuido a sostener el proceso de modernización y profesionalización del sector, iniciado años atrás, colocando al estado de Chiapas como una de las entidades federativas en la que el SESEP, a través de las instituciones y agencias que lo conforman, opera con una infraestructura física y un equipamiento tecnológico avanzado que le permite enlazarse de manera eficiente y profesional con las grandes estrategias del SNSP.

Sus desafíos más críticos se concentran en ámbitos estratégicos que afectan la capacidad operativa (eficacia y eficiencia) de programas y proyectos: el primero, se refiere a la gestión de los recursos y los términos administrativos reglamentados para la

adquisición de los bienes, servicios o productos. Los actores institucionales entrevistados reconocen que si bien las instituciones responsables del manejo de los recursos públicos tienden a homogeneizar las reglas para acceder a éstos, consideran que en materia de seguridad pública las reglas deben operar en atención a las dimensiones y al carácter dinámico de los procesos delictivos que se quieren prevenir o castigar. En los procesos de licitación, se identifican serios problemas que complejizan y a veces hacen imposible, en los tiempos disponibles, la compra de los bienes programados, siendo una de sus consecuencias inmediatas el retraso del gasto de los recursos presupuestados y, por supuesto, el aplazamiento de las metas. Ello fue muy notable en el año 2007 que se caracterizó por la reprogramación del gasto y el aplazamiento de algunas metas. Además, se insiste en que se continúe con inversiones orientadas a las necesidades reales de seguridad pública de la entidad en su diversidad regional y social.

Un segundo desafío está relacionado con la movilidad de los mandos superiores y medios. En los últimos años se han registrado cambios consecutivos de funcionarios que ejercen mandos superiores o medios en las instituciones que forman el SESP. Las consecuencias inmediatas son los cambios organizacionales a través de la sustitución del personal medio en las distintas áreas de las instituciones lo que implica tiempo en el aprendizaje y desfases en el seguimiento de los programas y proyectos. Precisamente uno de los impactos más serios, entre otros, es la falta de información sobre cuestiones relacionadas con los proyectos y recursos del periodo anterior a su inserción laboral, es decir, la pérdida de memoria institucional. Además, los medios de comunicación han informado sobre los procesos judiciales abiertos contra exfuncionarios del sistema y la revisión interna del historial de algunos miembros. Esta situación impacta en la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño de las autoridades y de los efectivos de las corporaciones.

Dos últimas observaciones muy importantes, se refiere al reconocimiento de los grandes desafíos que representa el trabajo en coordinación con la mayoría de los H. Ayuntamientos municipales, un nivel de gobierno que padece fuertes carencias de infraestructura, equipamiento y capital humano en materia de seguridad pública. De igual manera, el trabajo con la ciudadanía registra dificultades aunque podrían esperarse resultados positivos a través de un ejercicio continuo y sistemático entre las autoridades y la sociedad civil, hoy acuerpadas en los CCPC, CMSP y CISP.

Las actividades policiales son importantes para mantener condiciones de orden y tranquilidad en el estado, sus municipios y localidades. Sin embargo, la percepción de la sociedad civil se restringe a ver en el policía al actor que únicamente hace uso de la fuerza física en las detenciones o en el tratamiento de la población carcelaria. Sin duda, son altamente positivas estrategias como las de profesionalización y formación policial que ayudarán a cambiar esta imagen, y en los cuerpos policiales un grupo de

profesionales capaces de actuar con responsabilidad en la prevención, control e investigación criminal de manera eficaz y eficiente. Por ello, una demanda sentida es el apoyo continuo en capacitación y formación profesional, equipamiento, mejores salarios y condiciones laborales, pues éstas siguen siendo críticas. A ello se suma, también, la percepción de riesgo, lo que coadyuva a que en el momento en que tengan otra oferta laboral, asuman la decisión de retirarse del trabajo policial.

El campo de las policías recaba una mirada analítica y reflexiva por parte de las instituciones responsables de la seguridad pública. Como señala Lucía Dammert (2005), directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile, un hecho indiscutible es que hoy las policías ejercen un lugar central en la gobernabilidad de nuestros países. Otra tesis, ampliamente corroborada, lo es el hecho de que las policías interpelan a la sociedad como un todo y a la calidad del Estado democrático en su conjunto. El estado de las policías refleja el estado de la sociedad y el gobierno. Los sistemas nacional y estatal de seguridad pública han reconocido ambos planteamientos como realidades desafiantes, impulsando procesos de capacitación de los cuerpos policiales que tienden a su profesionalización sustentado en los principios del Estado de Derecho. Estas acciones positivas, reconocidas y demandadas por los propios policías, debe acompañarse de la construcción de un entorno institucional, cuyos sistemas de gestión, responsabilidad y rendición de cuentas, hagan posible el despliegue de una policía cuyo accionar cotidiano derive de la institucionalización de normas y principios establecidos en las corporaciones a las cuales pertenecen; de ahí, el carácter estratégico del perfil profesional de los mandos que dirigen a las instituciones policiales. Entonces, debe hacerse énfasis en un problema reiterado por los policías de todas las corporaciones de la entidad: la cuestión salarial y la precariedad de las prestaciones. No es desconocido el bajo salario que percibe la mayoría de los policías, tampoco la precariedad en sus prestaciones y condiciones laborales, que sumados a otros factores al interior de las corporaciones, contribuyen a la decisión de abandonar la corporación, o adoptar actitudes y prácticas contrarias al sentido de su misión que reproducen la cultura de la corrupción y el régimen de la paralegalidad.

Los recursos destinados a la seguridad pública deben asegurar el mantenimiento de los soportes materiales y físicos del SESP, como lo es el equipamiento y la infraestructura, e incursionar en campos que proyecten un modelo proactivo y preventivo, como soporte indispensable de una política de estado de seguridad pública de un gobierno democrático. Ello reconociendo que la relación con la comunidad, es uno de los vectores básicos de una estrategia de prevención y control del delito. En Chiapas, las distintas instituciones que conforman el SESP se han dado a la tarea de impulsar diversas acciones comunitarias, con un sentido de corresponsabilidad en la seguridad

pública de localidades y municipios. Sin embargo, esta iniciativa de impacto público y comunicacional, no se ve totalmente reflejada en los montos de inversión que se le destinan. El objetivo debe ser lograr la efectiva interrelación entre la comunidad y las instituciones responsables de la seguridad pública, porque éste es su sentido democrático. Sin embargo, existen tensiones e incógnitas que aun cuando han sido figuradas por los actores institucionales y la ciudadanía, le corresponde a las instituciones del SESP despejar. Estas hacen referencia, al grado de participación y los alcances de la misma. Desde una perspectiva operativa, debe quedar claro que el fortalecimiento de la participación comunitaria permite resolver y enfrentar problemas de seguridad situados en la localidad o el municipio, su alcance es comunitario pero carece de la fuerza y capacidad para enfrentar al crimen organizado o delitos que desbordan el marco local. Desde su dimensión democrática, se debe contemplar la efectiva interrelación entre la ciudadanía y la sociedad y los aparatos gubernamentales de seguridad pública, una interrelación que en el sentido de la gobernabilidad democrática, implica la toma de decisiones consensuadas sobre estrategias, programas y proyectos, una exigencia aún difícil de concretarse por el carácter aún centralizado de la toma de decisiones, las estructuras jerárquicas y un accionar aún militarizado.

En este marco, se constata un despliegue de proyectos diversos orientados a fortalecer la participación ciudadana y social, que aún no reflejan una interrelación real y efectiva entre los actores institucionales y la sociedad civil. Asimismo, debe reconocerse que se posibilita una relación presencial que coadyuva a minimizar el sentimiento de inseguridad y a propiciar una imagen positiva respecto a las instituciones y sus actores policiales, aunque sus alcances reales de mediano y largo plazo están mediados por la cultura y las conductas individuales y colectivas.

La participación ciudadana se ha abierto al campo de la prevención, aunque acotada a los programas para tal fin. Sin embargo, es esta variable, la de la *Prevención*, la que permite abrir un abanico de posibilidades para la participación real y sostenida de la ciudadanía y con resultado de largo aliento. La prevención, como señalan los especialistas, es *social* y se focaliza en un conjunto de factores cuya conjunción posibilitan evitar y mermar la acción delictiva de las personas, particularmente la de jóvenes, adolescentes y niños. El gobierno federal ha puesto énfasis en el papel estratégico que juega la prevención y se trabaja en ella, sin embargo, las tensiones se localizan no sólo en los términos y las formas de participación ciudadana marcadas por el gobierno, sino en la calidad de la interacción entre autoridades y ciudadanía. La tensión mayor de esta relación se localiza en los términos y las formas que se establecen en la toma de decisiones, no sólo en el área de la prevención sino en el marco de las estrategias globales de combate a la inseguridad y la delincuencia.

Resulta prioritario reconocer las dimensiones reales de la delincuencia y las condiciones que la generan. Analizar la situación real de los delitos del fuero común, implica indagar no sólo las fracturas del pacto social a partir de los transgresores, muchos de ellos jóvenes, sino a partir de las condiciones de bienestar que ofrece el sistema social, esto es, trabajo y condiciones de decoro laboral, salarial. Este tipo de delincuencia debe diferenciarse de la delincuencia y crimen organizado. Hoy se reconoce que éste último recorre el Sur-Sureste de México donde ha creado un corredor por Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas, la entidad más fronteriza que lo articula a la región Centroamericana.

En resumen, a pesar de los esfuerzos sostenidos de las instituciones del SESP y de haber alcanzando posiciones altamente positivas en varios indicadores con respecto al conjunto de las entidades federativas y del Distrito Federal, la seguridad pública en la entidad acusa dos grandes desafíos. El primero se refiere a la construcción de un proceso de gobernabilidad democrática en su frontera sur, vertebrada por la seguridad pública y la seguridad nacional; la segunda, es de carácter estructural, referida a las condiciones de pobreza y precariedad laboral de su población, activada por una coyuntura que ya se presenta desfavorable para la población, particularmente para la población joven en edad laboral. Ambos desafíos exigen un Estado fuerte pero democrático, y la corresponsabilidad entre los tres ordenes de gobierno.

El reconocimiento de la magnitud del fenómeno de la delincuencia organizada y desorganizada y sus características locales y globales, de los nuevos términos de la participación ciudadana y de la naturaleza social que explica una parte importante de los delitos comunes, implica asumir una nueva visión conceptual y empírica con la centralidad debida de las dimensiones del entorno y sus condiciones sociohistóricas. Ello posibilitará abrir los espacios a una revisión de las propias tensiones generadas al interior del sistema estatal de seguridad y justicia y de sus relaciones externas. Entre las más importantes, se pueden señalar tres.

- I. La primera tensión se refiere al tamaño del aparato burocrático-administrativo de prevención, control, procuración, administración y sanción del delito, y su proyección futura, cuestión que tiene que ver no sólo con la proyección acerca del tamaño, composición y propósitos del sistema y los órganos a él adscritos, y con la búsqueda de los equilibrios óptimos entre las mismas en atención al contexto en el que operan, sino también, con el costo económico y social que representa para la sociedad, y la valoración que la ciudadanía hace de los procesos democráticos en la seguridad pública, en especial, sobre los grados de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas para la

definición de política públicas orientadas a afrontar los problemas de inseguridad y delincuencia organizada.

Estos planteamientos tienen relación estrecha con las exigencias presupuestales y con la necesidad de eficientizar las inversiones y la profesionalización de los cuerpos policiales ya materializados y visibles en un aparato burocrático administrativo responsable de la prevención, control, procuración, persecución y sanción del delito. En tanto la modernización de la seguridad pública representa un costo económico, político y social para la sociedad, es legítima la demanda ciudadana de saber si los programas y las inversiones se ven o se van a ver reflejadas en una disminución real de la incidencia delictiva. En el mismo tenor, las autoridades responsables de los recursos públicos, con la mayor transparencia posible, deberán definir los criterios para decidir sobre el tamaño y la composición de las fuerzas materiales y humanas del SESP. El sustento físico y humano de las fuerzas de seguridad pública tiene límites si se mantiene la premisa de que por encima del fortalecimiento del sistema punitivo se debe dar prioridad, con recursos presupuestales y capital humano, a la prevención del delito (López Portillo, 2004; Peñaloza, 2004), así como al desarrollo de un modelo policial de servicio público basado en la protección, el auxilio y la asistencia inmediata.

- II. La segunda tensión tiene que ver con los problemas de coordinación interinstitucional, los grados de autonomía, y la descentralización en la toma de decisiones. Desde la perspectiva institucional, el fortalecimiento alcanzado por las instituciones de seguridad pública y de justicia penal les brinda condiciones para responder a las situaciones delictivas del estado y de los municipios afectados; propicia una correlación positiva entre la capacidad de respuesta y el grado de equipamiento e infraestructura con que cuentan; y, en términos del avance real de las instituciones del sistema de seguridad pública y justicia legal, consideran que no hay marco de comparación.

Evidentemente se reconoce que al interior de las instituciones existen fallas, como ocurre con la programación, la definición y orientación de los recursos hacia instituciones y proyectos, en detrimento de otros tal vez más o igual de importantes, o la retardada entrega de recursos, entre otros. Sin embargo, lo más importante de señalar, es que en las estructuras de las instituciones beneficiadas, no existen estrategias internas de información institucional, particularmente de avances y resultados que puedan directamente ser socializadas a la comunidad y ciudadanía; tampoco, sea en la misma materia o



en otra, relaciones directas entre las instituciones beneficiadas que les permita el enriquecimiento de la información y su análisis. Lo que se percibe es que una estrategia centralizadora, caracterizada por acciones e intereses orientados desde y hacia el vértice, termina no sólo abriendo espacios para el celo y la confrontación institucional, sino también por hacer ineficiente una actividad, que como el combate a la delincuencia, exige de relaciones horizontales entre las instituciones, en tanto la delincuencia es, hoy por hoy, un desafío colectivo. Existen condiciones para transitar a la idea original de la modernización del sistema de seguridad pública de Chiapas: la de la responsabilidad y autonomía de las instituciones que se coordinan con criterios de eficiencia y eficacia pero con sentido solidario y ético para enfrentar una delincuencia que ya tiene estructuras complejas y globales de organización.

III. Una tercera tensión deriva de las dos primeras y coloca al sistema de seguridad pública y de justicia en uno de los mayores desafíos de su historia contemporánea: la incorporación de la comunidad y la ciudadanía en el campo de la seguridad. No puede dejar de reconocerse el impulso dado a la participación ciudadana dentro de la estructura de la seguridad pública, no sólo porque en un régimen democrático, los ciudadanos deben ser tomados en cuenta en el diseño y aplicación de políticas públicas que le afectan directamente, sino también porque tienen un papel relevante en la prevención del delito. Se ha impulsado no sólo la creación de los CCPC, sino también la promoción, a través de múltiples foros abiertos, de una campaña de socialización sobre la seguridad pública y la cultura de la legalidad. Pese a ello es visible que este esfuerzo requiere una evaluación en atención a sus impactos directos en la sociedad. En este sentido, los actores institucionales reconocen que aun cuando los Comités existen en casi todos los municipios de la entidad chiapaneca, su formación es más formal que real.

Se deben trabajar con sentido crítico las estrategias para afrontar el desafío de democratizar la seguridad pública y la justicia penal. De este modo, diseñar y poner en marcha políticas centradas en el paradigma de la seguridad ciudadana (Arce, 2007: 37-77). Lograr que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, no es una cuestión fácil de impulsar en una entidad en donde no ha existido una cultura cívica sólida. Sin embargo, impulsar la formación de comités ciudadanos con fines exclusivos de cumplir con una formalidad institucional, reduciendo a los mismos en el espacio donde se asumen estrategias definidas con anterioridad y no con los integrantes

de éste, resulta no sólo contraproducente sino de un alto costo social en tanto la credibilidad y legitimidad de las instituciones se ven amenazadas. En muchos municipios de Chiapas, otros factores frenan y obstaculizan la concreción de un modelo hasta ahora ideal de participación ciudadana en el campo de la seguridad.

## CONCLUSIONES

Un régimen democrático exige la legitimidad del ejercicio de gobierno y éste se define y modula en atención al grado de respeto a los derechos humanos, una dimensión inclusiva en la atribución misma del uso de la fuerza que dota al Estado y su régimen de la capacidad para otorgar protección y seguridad a la sociedad. En el país, como han reiterado numerosos analistas, la violación a las garantías individuales ha constituido la regla no la excepción (López Portillo, 2004). Las fracturas y el deterioro material y ético de las instituciones de los sistemas de seguridad pública y justicia, que han afectado la legitimidad y la gobernabilidad, llevaron a reconocer la magnitud del problema de inseguridad y sopesar el tamaño de los desafíos. En este tenor, el gobierno de Chiapas, ha impulsado las reformas constitucionales y funcionales que permitieran la eficiencia y eficacia en el combate a la delincuencia y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, una mirada crítica posibilita identificar y clasificar tensiones visibles y ocultas.

El concepto de seguridad pública es un concepto institucional, un mandato imperativo que delega al Estado la función de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, un mandato que sólo se alcanza mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social tanto del delincuente como del menor infractor (Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1994). Así, la Seguridad Pública es un sistema que lo forman distintas instituciones —policía preventiva, ministerio público, tribunales y juzgados de justicia, las cárceles y los centros de menores infractores—, cada una con una responsabilidad específica y con grados distintos de autonomía, pero cuya eficacia deriva de la coordinación. El sistema de seguridad pública se complejiza aún más por el mandato constitucional de coordinación e integración de los tres niveles de gobierno.

Pero el despliegue concreto de la seguridad pública, más allá de su estructura funcional, se sustenta en un marco conceptual cuya efectividad se pone a prueba con una realidad que en materia delictiva es cada vez más cambiante e inédita. A decir de varios especialistas, en el caso de México, y de los demás países de América Latina, aún no se

cuenta con un marco conceptual criminológico propio, heredamos una concepción positivista cuya investigación está dirigida a individualizar a nivel biológico, psicológico o sociológico la causa de la criminalidad (Peñaloza, 2004: 27). Sin dejar de reconocer que en los últimos 30 años se han desarrollado y debatido distintas corrientes y movimientos que innovan la concepción y el tratamiento del fenómeno criminológico, el hecho real, en un mundo cada vez más globalizado, es la extensión de la delincuencia común y el crimen organizado, y la puesta en práctica de políticas de seguridad pública, generalmente reactivas que tienden a exacerbar las penas y la lógica represiva.

Sin embargo, un gobierno con una vocación republicana y democrática, enfrenta desafíos, pues la reconstitución de una sociedad cada vez más fracturada no puede circunscribirse al exclusivo uso de la fuerza pública, ni apelando a las metáforas bélicas y a visiones militaristas como estrategia de control del delito. De hecho, las críticas de la sociedad se dirigen a instituciones responsables de la seguridad pública, en las que la corrupción, el abuso de autoridad, e incluso sus relaciones con la delincuencia organizada generan situaciones que minan la legitimidad del Estado y sus instituciones. Por ello, no pocos analistas afirman que el gran reto está en modificar el estado actual del combate a la delincuencia organizada y al tráfico de drogas.

Es este el contexto desde donde hoy se debaten las políticas de seguridad pública. La mirada crítica de la sociedad y los analistas del tema, insiste en develar los pies de barro de las instituciones que prometen el combate eficaz a la delincuencia organizada y desorganizada. La batalla contra la inseguridad pública, es recurrentemente desmentida por la sociedad, ante la falta objetiva de avances e incapacidad para resolver el problema cotidiano de asaltos a personas, empresas, centros comerciales, no se diga el tráfico, consumo y venta de narcóticos, robo de vehículos y secuestros. ¿Qué falla? El análisis de toda reforma y propuesta de políticas de seguridad pública debe centrarse en la ponderación de su soporte teórico y empírico, de manera que las definiciones y decisiones sean por el *saber* y no por el *poder*, reconociendo que no basta la mera transformación legal hacia el empoderamiento y ajuste estructural de las instituciones (López Portillo, 2004: 21 y 22). Ello significa, según el autor citado, primero, que “sólo podrán pasar reformas legales que descansen en diagnósticos con base en esos saberes; segundo, sólo podrán formularse reformas que, [...], presenten escenarios racionales que garanticen la inexistencia de mayores riesgos en contra de los derechos fundamentales, al tiempo que incluyan dispositivos donde se perfeccionen los instrumentos de control a favor de su respeto” (López Portillo, 2004: 22).

Desde esta perspectiva, creemos que dos dimensiones se conjugan como punto de partida para toda propuesta de seguridad pública en un gobierno democrático: la primera, reconocer y tratar de resolver, como política de Estado, las condiciones que

hacen posible la producción y reproducción de la delincuencia y el crimen organizado en sus distintos niveles y formas; la segunda, reconocer, también, que toda propuesta de seguridad pública no es ya tarea sólo del Estado y del gobierno, lo que significa que la participación de la sociedad y su ciudadanía se expande desde la planeación y la ejecución hasta la evaluación de programas y proyectos en la materia, como vía para la construcción de vínculos comunitarios y marcos de convivencia. En otros términos, una propuesta de seguridad pública debe estar fincada en un soporte conceptual que conjugue ambas dimensiones. Asimismo, que permita transitar del modelo tradicional reactivo y punitivo a otro de orientación democrática y comunitaria fincado en la prevención y la seguridad ciudadana.

La inseguridad pública, es un problema multicausal, no es un problema puramente policiaco, tiene en la administración de justicia una de sus explicaciones, pero también lo tiene en la economía, y está estrechamente relacionado con el bienestar de la sociedad que hacen posible una armonía y paz pública duradera. La sociedad se fractura y afloran las agresiones a la integridad física y el despojo del patrimonio de las personas, cuando falta ese bienestar o calidad de vida, generándose condiciones para abonar el terreno al crimen organizado y su vocación corruptora en los cuerpos policiales, en otras instituciones y en la sociedad.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Están involucradas en la seguridad pública las siguientes instituciones: el Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP), la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC), la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y, el Tribunal Superior del Estado (TSE). En el transcurso de esta década algunas de estas instituciones han cambiado de nombres con sus consecuentes impactos organizacionales. Tal es el caso de la actual Procuraduría, antes Fiscalía y Ministerio de Justicia.
- <sup>2</sup> Puede consultarse un valioso análisis crítico de las estadísticas oficiales de seguridad pública en Arango y Lara (2008).
- <sup>3</sup> Según el *Segundo Informe de Gobierno* del 2 de diciembre de 2008 del Lic. Juan Sabines Guerrero, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, con los recursos destinados a la seguridad pública durante ese año se lograron realizar 70 acciones y proyectos estratégicas de las diferentes agencias del SESP.
- <sup>4</sup> Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia del Estado de Chiapas (MJE), 17 de octubre de 2008.
- <sup>5</sup> Los municipios de mayor tasa de criminalidad fueron en el 2008: Pichucalco, Tapachula, Reforma, Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas, Huixtla, Mazatán, Arriaga, Palenque, Comitán, Suchiate, Huehuetán, Cacahuetán, Tonalá, Villaflores, Ocosingo, Cintalapa, Motozintla y Ocozacoatlán.
- <sup>6</sup> Los problemas más recurrentes a los que se han enfrentan las instituciones del SESP son la triangulación de los recursos asignados —gobierno federal-gobierno del estado-CESP—, los retrasos en la asignación de los recursos

y la complejidad manifiesta en las licitaciones, además de los tiempos cortos para su realización. El problema real es que el ejercicio de los recursos se ve dificultado, generándose atrasos en el mismo, dándose el hecho de varias instituciones que tienen recursos de ministraciones que corresponden a años anteriores, sin poder ejecutarlos. En el año 2008, se dieron ciertos márgenes para la reasignación de los rubros de inversión a partir del *Programa Saldo Cero*, en atención a las necesidades de las instituciones. Algunas instituciones, como el entonces MJE, elaboraron una estrategia que les significó operar los recursos que tenían asignados, abriéndose un margen para reprogramar necesidades, con resultados muy positivos. Esta reorganización permitió echar andar las áreas de adquisiciones y reorganizar el marco de las licitaciones, etiquetadas y con impactos en el presupuesto. En sentido general, la estrategia de varias dependencias durante el 2008, fue cerrar las metas que estaban pendientes del 2007 e intentar empezar el 2009 con nuevos proyectos; por ejemplo, el Instituto de Formación Profesional de la Policía del Estado (IFPPE) y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC) decidieron no hacer inversiones en infraestructura por el tiempo que toma cada proyecto y reorientaron sus recursos; en otros casos, desde la propia federación se han parado los proyectos como el proyecto SCANNER del CESP, porque se requiere homologar los requerimientos tecnológicos a nivel nacional.

<sup>7</sup> Para que se tenga una idea, según la Cámara de Diputados, el subejercicio del fondo de aportaciones en el país hacia diciembre del 2008 fue de un 45.2%. En Chiapas fue de un 54.6%. Ver: Ignacio Alzaga “Estados, con subejercicio de 50% en seguridad pública”, en *Milenio*, 11 de abril de 2009 ([www.milenio.com/node/197783](http://www.milenio.com/node/197783)).

<sup>8</sup> Se hace esta afirmación tan categórica, y otras en adelante, a partir de los resultados del trabajo de campo realizado por los autores entre octubre y noviembre del 2008. Se realizó una encuesta con cobertura estatal y una muestra de 2063 entrevistas efectivas a personas entre 18 y 60 años de edad, con tres años de permanencia en la vivienda, a partir de un muestreo probabilístico, estratificado y polietápico. La muestra quedó constituida por 295 AGEBS distribuidas en 104 localidades correspondientes a 72 municipios que constituyen el 61% de los municipios del estado de Chiapas; en cada Agebs se seleccionó una manzana, en cada manzana 7 viviendas y en cada una se realizó una entrevista. El tema de la seguridad en los municipios indígenas merece un estudio independiente para describir las dinámicas locales a partir de sus propias especificidades. En general sobre Chiapas, pueden consultarse los resultados de la Quinta Encuesta Ciudadana Sobre Inseguridad (ENSI-5) que desde 2002 viene realizando el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) Ver: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

<sup>9</sup> Se debe recordar que en Soconusco se registran los índices delictivos más altos de la entidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFI, *Informe de las acciones contra el narcotráfico*, del 1 de diciembre del 2006 al 31 de agosto de 2008.
- Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer (coordinadores), 1998, *Política Social*, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA de España.
- Alzaga, Ignacio, 2009, “Estados, con subejercicio de 50% en seguridad pública”, en *Milenio*, 11 de abril de 2009 ([www.milenio.com/node/197783](http://www.milenio.com/node/197783)).

- Arango Durán, Arturo, 2004, “¿Más dinero a la seguridad pública?”, en *Este País*, núm.164, noviembre, pp. 26-28.
- Arango Durán, Arturo y Lara Medina, Cristina, 2008, “Las estadísticas de seguridad pública en México. Situación y perspectivas”, en Luis González Placencia, José Luis Arce Aguilar y Metztlí Álvarez (coordinadores) *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 9-36.
- Arce Aguilar, José Luis, 2007, “Colonia segura, una experiencia local: La política pública como estrategia en materia de seguridad”, en *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 37-77.
- Becerra Sánchez, Mariana, 2008, “Factores asociados a la percepción de la inseguridad pública en el Distrito Federal.”, en *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 105-135.
- COCOSO, 2008, *Boletín*: 2853 *Disminuye en 13 por ciento la incidencia delictiva en Chiapas*, 07 de Agosto de 2008, en: <http://www.cocoso.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20080807083327>
- Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP), *Boletín de Prensa*, núm. 06/año 02.
- , (CESP), 2005, *Compendio de Legislación en materia de seguridad pública*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
- , (CESP), 2006, *Informe de Evaluación 2001-2006*, Gobierno del Estado de Chiapas/UNICACH, Tuxtla Gutiérrez.
- , (CESP), 2008, *Proyecto de Participación de la Comunidad en Seguridad Pública 2008*, Programa Estatal de Prevención del Delito Chiapas, CESP / Poder Ejecutivo del estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
- , (CESP), 2009, *Informe de Evaluación 2007-2008*, Gobierno del Estado de Chiapas/UNICACH, Tuxtla Gutiérrez.
- Dammert, Lucía y John Bailey (coordinadores), 2005, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Editorial Siglo XXI-FLACSO-ILANUD, México.
- Dammert, Lucía, s/f, *Dilemas de la Reforma Policial en América Latina*, FLACSO CHILE.
- Fuentes, Claudio y David Álvarez, 2005, “¿América Latina en la encrucijada? Factores de riesgo e inseguridad” en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.74-88.
- Gobierno Municipal de Tuxtla Gutiérrez, *Disminuye más de 20 por ciento incidencia delictiva en Tuxtla Gutiérrez* (Boletín núm. 598, noviembre 29 de 2008), en [http://www.tuxtla.gob.mx/2009/boletines\\_leer.php?idbol=420](http://www.tuxtla.gob.mx/2009/boletines_leer.php?idbol=420)
- Gómez Llano, José Rolando, *Informe*, Delegado Estatal de la PGR en Chiapas, 20 de septiembre de 2008.
- González Placencia, Luis, José Luis Arce Aguilar y Metztlí Álvarez (coordinadores), 2007, *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

- Guáqueta, Alexandra y Paula Peña, 2005, “¿Qué pasa en la región andina? Dilemas y retos de seguridad” en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.145-157.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 2005, *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3)*, Consejo Coordinador Empresarial, COPARMEX, Fundación Este País, Tecnológico de Monterrey y UNAM, septiembre.
- López Portillo, Ernesto, 2004, “La reforma a la seguridad y justicia”, en *NEXOS*, año 28, vol. XVI, núm.323, noviembre, pp.17-25.
- Machillanda, José, 2005, “La remilitarización de la seguridad en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.130-144.
- Medina Mora, Eduardo, 2006, *Discurso con motivo de la firma del Convenio de Colaboración 2006 que celebran en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 30 de marzo, ([http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=home\\_sub\\_2&docId=5150](http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=home_sub_2&docId=5150)).
- Meza, Victor, 2004, *Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana*, CEDOH, Tegucigalpa.
- Ministerio de Justicia, 2008a, *Glosa al 2° Informe de Gobierno. Comparecencia del Ministro de Justicia*, en <http://www.pgje.chiapas.gob.mx/comparecencia2/index.html>
- , 2008b, *Incidencia Delictiva Estatal. Comparativo 2007-2008*, Tuxtla Gutiérrez (consultado el 3 de diciembre de 2008, en [www. http://www.mje.chiapas.gob.mx/ Incidencia\\_Estatal\\_MJE\\_Ene-Oct\\_2008/index.html](http://www.mje.chiapas.gob.mx/Incidencia_Estatal_MJE_Ene-Oct_2008/index.html)
- Moloeznik, Marcos Pablo y Dante Haro Reyes (coordinadores), 2007, *La seguridad y la justicia penal en México: presente y futuro*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Notiméx*, 8 de febrero de 2009.
- Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (compiladores), 2005, *Inseguridad, Riesgo y Vulnerabilidad*, Programa Editorial de la Red de Investigación Urbana – Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Peñaloza, Pedro José, 2005, “Inseguridad pública, ¿atrapados sin salida?”, en *Este país*, núm. 175, octubre, pp.52-55.
- , 2004, “Seguridad pública: nostalgia del futuro”, en *NEXOS*, *Op.cit.*, pp.26-30.
- PGR Comunicado del Procurador General de la República, Daniel Cabeza de Vaca Hernández, durante la inauguración de la UMAN de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 20 de abril de 2006.
- Rojas Aravena, Francisco, 2005, “Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes,” en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.56-73.
- Secretaría de Seguridad Pública, 2005, *Estado y Seguridad Pública*, editorial Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Seguridad Pública, México.
- , “Programa participación de la comunidad”, en <http://www.ceps.chiapas.gob.mx/participación-ciudadana.html>

- , “Planeación y Finanzas: 2.6 Seguridad Pública”, en <http://www.finanzaschiapas.gob.mx/contenido/planeacion/informacion/planes/ped/derecho/2-6htm>
- Sabines Guerrero, Juan, 2008, *Segundo informe de gobierno*, Tuxtla Gutiérrez, 2 de diciembre de 2008,
- Serbin, Andrés, 2005, “La construcción de la Paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe” en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.116-129.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública, “*Criterios Generales para la evaluación de los proyectos, programas y Acciones convenidos en los Anexos Técnicos derivados de los convenios de coordinación en materia de seguridad pública 2007*,” (mimeo).
- Tulchin, Joseph S., 2005, “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio” en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.102-115.
- Velasco, José Luis, 2005, “Drogas, seguridad y cambio político en México” en *Nueva Sociedad*, núm. 198, Julio-agosto, pp.89-101.

**FUENTES EN INTERNET**

[www.aunmasseguro.chiapas.gob.mx](http://www.aunmasseguro.chiapas.gob.mx)  
[www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)  
[www.cesp.chiapas.gob.mx/cesp.html](http://www.cesp.chiapas.gob.mx/cesp.html)  
[www.prevenición.chiapas.gob.mx](http://www.prevenición.chiapas.gob.mx)