

Seguridad y ciudadanía en México. Propuesta para un ejercicio ciudadano efectivo

Security and citizenship in Mexico. Proposal for an effective exercise of citizenship

Segurança e cidadania no México. Proposta para um exercício efetivo da cidadania

Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez¹

Recibido: 22 de noviembre de 2020

Aprobado: 17 de diciembre de 2020

Publicado: 12 de enero de 2021

Cómo citar este artículo:

Eduardo Aristóteles Ramírez. *Seguridad y ciudadanía en México. Propuesta para un ejercicio ciudadano efectivo*. DIXI, vol. 23, n°. 1, enero-junio 2021, 1-32.

DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.01.05>

Artículo de reflexión. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.01.05>

¹ Doctor en Estudios Interdisciplinarios. Maestro en Ciencias Sociales. Especialista en Partidos Políticos y Procesos Electorales. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Querétaro (México).

Correo electrónico: eduardo.aristoteles.ramirez@uaq.mx; ari_benlevy@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9011-5316>



Resumen

Propósito: el texto es una propuesta para fortalecer las capacidades ciudadanas en materia de seguridad en el contexto mexicano.

Descripción: el incremento de los índices de violencia y delincuencia exige una ciudadanía más participativa y con mayores herramientas para colaborar con las autoridades. Por ello, busca empoderar al ciudadano para que ayude a las autoridades, a través de la valoración de elementos técnicos y de derechos humanos, a fin de vigilar la seguridad y las acciones gubernamentales en la materia.

Punto de vista: la propuesta busca empoderar y legitimar a la ciudadanía como observadores e interlocutores válidos.

Conclusiones: con esta posibilidad, creemos, los niveles de seguridad mejorarán sensiblemente.

Palabras clave: ciudadanía, derechos humanos, observación, seguridad.

Abstract

Purpose: The text is a proposal to strengthen citizen capacities in security matters in the Mexican context.

Description: The increase in violence and crime rates requires a more participative citizenry with greater tools to collaborate with the authorities. Therefore, it seeks to empower citizens to help the authorities, through the assessment of technical and human rights elements, in order to monitor security and government actions in this area.

Point of view: The proposal seeks to empower and legitimize citizens as valid observers and interlocutors.

Conclusions: With this possibility, we believe security levels will improve significantly.

Keywords: Citizenship, human rights, observation, security.

Resumo

Objetivo: o texto é uma proposta para fortalecer as capacidades dos cidadãos em questões de segurança no contexto mexicano.

Descrição: o aumento dos índices de violência e criminalidade requer uma cidadania mais participativa com mais ferramentas para colaborar com as autoridades. Portanto, procura capacitar os cidadãos para ajudar as autoridades, através da avaliação de elementos técnicos e de direitos humanos, a fim de monitorar a segurança e as ações governamentais nesta área.

Ponto de vista: a proposta busca capacitar e legitimar os cidadãos como observadores e interlocutores válidos.

Conclusões: com esta possibilidade, acreditamos, os níveis de segurança irão melhorar significativamente.

Palavras-chave: cidadania, direitos humanos, observação, segurança.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de inseguridad que vive el país obliga a que las tareas de seguridad sean asumidas por todos. Desde los más responsables, como serían los actores gubernamentales, hasta los menos, como podrían ser los ciudadanos sin responsabilidad gubernamental. Esta participación e involucramiento ciudadano debe hacerse con buena voluntad; además, requiere al menos de instrumentos que permitan hacer presión a partir de elementos técnicos y de derechos humanos que potencien su actuar.

En este sentido, presentamos una propuesta que potenciará las capacidades ciudadanas de incidencia positiva en la seguridad, pues consideramos que una sociedad civil es realmente poderosa cuando tiene conocimiento de sus propias dinámicas sociales, fundamentadas en investigación. La propuesta consiste en darle a la gente un conjunto de herramientas para observar, monitorear y valorar las acciones gubernamentales en materia de seguridad, así como las condiciones de seguridad de ellos en el contexto de sus comunidades de residencia. La propuesta tiene el mérito de conciliar dos elementos que pudieran parecer excluyentes entre sí, pero que, más bien, se potencian.

Por un lado, buscamos pensar la seguridad en un sentido amplio, en un intento de recuperar las distintas dimensiones de la seguridad que hoy resuenan por todas partes¹; por ello, acudimos a la perspectiva de los derechos humanos y de la seguridad ciudadana. Por otro lado, la propuesta no descuida el aspecto técnico para la valoración de la seguridad, con lo que, además, se abre la posibilidad de un diálogo legítimo entre las comunidades y la autoridad, pues se busca potenciar el conocimiento que los ciudadanos tienen de lo local con la cualificación conceptual y técnica que ofrece esta propuesta.

En esta idea, no ignoramos el contexto en el que se encuentra inserto nuestro país. Pensamos que se enmarca en dos procesos que han corrido paralelamente: el proceso de transición a la democracia y el incremento de la violencia y la delincuencia en prácticamente todas las entidades federativas. Derivado de este último factor, se puede observar que la preocupación social por la inseguridad ha crecido sistemáticamente.

1 Frédéric Gros. *La cuarta época de la seguridad*. Ed. Vanessa Lemm. MICHEL FOUCAULT: NEOLIBERALISMO Y BIOPOLÍTICA. Universidad Diego Portales. (2010).

La idea de la transición a la democracia evoca el proceso de apertura del régimen político² en México, que va desde finales los años setenta hasta ahora. Crespo³ considera que en México la transición democrática ha sido exitosa generando condiciones para el acceso al poder, a través de elecciones libres y competidas, pero no lo ha sido en lo que respecta al ejercicio del poder. Asunto que permite valorar los derroteros de la participación ciudadana en el país.

El ámbito electoral ha sido el espacio casi único para que los ciudadanos participen con éxito en los asuntos públicos, lo cual ha limitado las posibilidades que podría ofrecer la participación ciudadana en otros ámbitos. Para algunos, una vez que la transición agotó la agenda electoral, comenzó un fuerte impulso a la participación ciudadana de otra índole. No obstante, no ha sido suficiente para que la ciudadanía incida en el ejercicio del poder, por dos razones.

Por un lado, las leyes y los mecanismos institucionales que han dado impulso a la participación tienen falencias; una muy evidente es la tensión entre la tendencia a controlar la participación ciudadana desde arriba y la lógica de otorgarle autonomía. Según Olvera⁴, esto se debe a que en nuestro país la participación está signada por la oposición entre el proyecto neoliberal y el democrático-participativo. El neoliberal implica que la participación se vea como instrumento que mejora administrativa y procesualmente la política pública, pero también como una herramienta para trasladar las responsabilidades del Estado a los ciudadanos o a los privados. Desde la otra visión, la participación debe ser un pilar de la política que incentive la creación, el debate de lo público, así como el diseño y la evaluación de las políticas. Esta convergencia crea un juego cuyas coordenadas oscilan entre los esfuerzos creíbles por participar y promover la participación, y los esfuerzos por limitarla, controlarla o, a veces, impedirla.

Por otro lado, hay quienes sostienen que a lo anterior hay que añadirle el déficit de ciudadanía que existe en el país. Tenemos una ciudadanía que no solo muestra

2 Como lo deja ver la nota publicada por la redacción de *La Jornada*, el 5 de abril de 2010, sobre los comentarios de Antonio Chedraui, arzobispo metropolitano de la Iglesia Ortodoxa Antioquina de México.

3 José Antonio Crespo. *ELECCIONES Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO (1976-2012)*. Editorial Instituto Tecnológico Autónomo de México. (2012). Disponible en: biblioteca.itam.mx/estudios/100110/103/JoseAntonioCrespoElecciones_ytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf

4 Alberto Olvera. *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS RETOS EN MÉXICO. UN BREVE ESTUDIO DEL DESARROLLO DE LA CULTURA Y DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y DIAGNÓSTICO DE SU PROBLEMÁTICA ACTUAL, CON PROPUESTAS PARA HACER FUNCIONALES LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA*. Gobernación de México. (2009). Disponible en: gobnacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b/Olvera_ntregable_2.pdf

poco interés por participar fuera de lo electoral, sino que también posee bajas capacidades e inadecuadas actitudes para el diálogo, la crítica y la propuesta⁵.

En paralelo a las condiciones de participación en el país, corre el tema de la inseguridad. Si bien es cierto que a partir de mediados de los noventa la cuestión de la inseguridad irrumpe como una de las preocupaciones centrales de los mexicanos, es en 2006, después de un proceso electoral complejo, cuando la cuestión de la inseguridad da un giro fundamental.

A partir de este sexenio (2006-2012), el Gobierno federal centró los esfuerzos gubernamentales en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, con lo que propició una escalada inédita de la violencia y la delincuencia, sin desactivar los delitos comunes, más directamente asociados a la precariedad socioeconómica⁶.

En este contexto doble, por así llamarle, nace en México la noción de seguridad ciudadana. En primera instancia, como crítica al énfasis de la política nacional al combate a la delincuencia y al uso de la milicia para tal propósito, y, en segundo lugar, como señalamiento a la necesidad de atender aspectos como la prevención, el involucramiento de la ciudadanía en la seguridad y la importancia de mirarla desde los derechos humanos⁷.

Como respuesta, el Gobierno federal lanzó, en 2008, el subsidio para la seguridad de los municipios (Subsemun), cuyos objetivos, entre otros, estuvieron orientados a la prevención social del delito y la violencia con participación ciudadana⁸. Con este incentivo, algunos sectores de la ciudadanía se lanzaron a la aventura de la

5 Andreas Schedler y Rodolfo Sarsfield. *Demócratas iliberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México*. ESPIRAL 44. Enero-abril 2009. Pág. 123-159. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/138/13804404.pdf. Ver también la "Quinta encuesta de cultura política y prácticas ciudadanas", Secretaría de Gobernación, 2012.

6 José L. Palacios y José Sierra. *El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz*. Coord. José Luis Estrada Rodríguez. SEGURIDAD CIUDADANA: VISIONES COMPARTIDAS. Editorial Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2014). Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2014%20163%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>

7 En este contexto, son muy importantes dos factores: por un lado, el activismo social y los movimientos ciudadanos que pugnaron por una apertura de la política de seguridad a la crítica y a la participación ciudadana; por otro lado, la participación de organismos internacionales en pro de los derechos humanos y la seguridad. Véase: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Boletín informativo 2008. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*. Disponible en: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>.

8 Luis Enrique Oropeza Rodríguez. *Efectos del subsidio para la seguridad en los municipios (Subsemun), en los ayuntamientos de Jalisco*. Tesis de maestría. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Disponible en: http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/3372/SUBSEMUN.pdf?sequence=2yhttp://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028260&fecha=15/01/2008

participación en las temáticas de la seguridad, sin escapar a las dificultades descritas y a la cada vez más preocupante situación de inseguridad. En este marco complejo, ubicamos nuestra contribución.

La propuesta está estructurada en dos apartados principales. El primero es una base conceptual doble. Por un lado, revisa la articulación entre los derechos humanos y las políticas de seguridad, mediante la comparación entre el marco internacional de derechos humanos y la revisión de la plataforma jurídica nacional en la materia. Por otro lado, a partir del contraste entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública, introducimos la idea de la participación ciudadana en la seguridad.

Sobre esta base, el segundo apartado desarrolla una propuesta técnica para que la participación ciudadana en materia de seguridad potencie su efectividad en el ámbito público. Así, se presenta un conjunto de indicadores que, bajo la perspectiva de los derechos humanos, permitirán que el ciudadano haga, desde su trinchera, una valoración puntual de la seguridad.

II. DESCRIPCIÓN. ASPECTOS CONCEPTUALES

2.1 Derechos humanos y seguridad

La seguridad es una de las funciones principales del Estado. Con la evolución de los Estados autoritarios a los Estados democráticos, también ha evolucionado el concepto de seguridad. De igual manera, los conceptos de derecho y de hombre han cambiado con el tiempo. Por ejemplo, en el siglo xvi la comprensión del hombre estaba basada en la idea de su peligrosidad para sí y para los otros. Entonces, era preciso un sistema de derecho que mantuviera las jerarquías y las normas sociales, así como sus instituciones. Ya no preocupa, exclusivamente, mantener el orden, sino también ofrecer y encontrar condiciones de respeto a la dignidad humana. En la actualidad, la seguridad no se limita a la lucha contra la delincuencia, sino que se expande a la creación de un ambiente adecuado para la convivencia pacífica⁹.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) define la cultura de paz como el conjunto de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que rechazan la violencia y previenen los conflictos

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. CIDH. (2009). Disponible en: oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

atacando sus raíces a través del diálogo y la negociación entre los individuos, los grupos y los Estados¹⁰.

El concepto de seguridad ciudadana, a diferencia del de seguridad pública, es el más adecuado para abordar los problemas del crimen y la violencia desde una visión de derechos humanos, porque pone a las personas como objetivo principal de las políticas. Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana contempla los derechos de los miembros de una sociedad, de manera que se viva con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal y con el goce de sus derechos cívicos y sus bienes. Implica corresponsabilidad en las acciones y, por tanto, de participación ciudadana.

Para su realización, es necesario un diagnóstico de seguridad dialogado y consensuado, que debe servir de base evaluativa de las estrategias y acciones concretas, que a su vez deben clarificar las responsabilidades de los actores participantes, además de permitir una amplia evaluación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹¹ advierte que el orden jurídico internacional de los derechos humanos no consagra expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o la violencia. Sin embargo, se entiende que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona. De hecho, aspectos centrales de las expresiones del delito y la violencia están integrados en el marco internacional de derechos humanos¹².

La CIDH recuerda que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un conjunto de normas que reclaman garantía de derechos afectados por la violencia y el delito, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas de seguridad ciudadana. Así, cuando el marco jurídico nacional reconoce su relación con el marco internacional de derechos, supone que las tareas que persiguen el cumplimiento de sus objetivos han de tener como base el enfoque de derechos humanos. Es decir, que si el artículo 1 constitucional obliga a las autoridades a adoptar una perspectiva, un enfoque de política apropiado para garantizar el disfrute de los derechos humanos, entonces es precisa una visión para evaluar y monitorear las tareas.

10 Se recomienda ver el video publicado por Unicef Nicaragua para ejemplificar aspectos centrales de la convivencia pacífica: <https://www.youtube.com/watch?v=hSnA1c-Zpeg>

11 CIDH, *supra*, nota 10.

12 Derecho consagrado en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales"; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales".

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la seguridad ciudadana es el concepto ideal para introducir los derechos humanos a las tareas de seguridad, pues la define como una situación política y social en la que las personas tienen pleno goce de sus derechos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas y coerciones ilegítimas que puedan lesionar tales derechos. Consiste en un conjunto de garantías que brinda el Estado para que sus habitantes puedan ejercer todos sus derechos. Dicho de otra manera, la forma en que las sociedades enfrentan y atienden el problema del delito y la violencia afecta el disfrute de los derechos.

Lo anterior se relaciona en tres sentidos¹³: 1) la repercusión que tienen los altos índices de criminalidad y violencia, así como las políticas de control, en el disfrute de otros derechos; 2) el Estado cuando no garantiza la seguridad de las personas incumple tres tipos de obligaciones: respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas, especialmente las más vulnerables a la violencia; 3) la función policial tiene la finalidad de garantizar a toda la población el ejercicio de sus derechos y libertades. De tal modo, la policía se legitima cuando protege y da garantía a los derechos humanos y libertades fundamentales. Para comprender esta idea, es preciso ubicarla en su contexto específico.

El IIDH¹⁴ también señala que las manifestaciones más frecuentes de inseguridad ciudadana son:

1. Delitos patrimoniales en vecindarios, lugares de trabajo y encuentro.
2. Homicidios motivados por causas comunes de discriminación.
3. Violencia intrafamiliar¹⁵.
4. Formas violentas de resolución de conflictos cotidianos.
5. Secuestros extorsivos.
6. Pandillas juveniles que ejercen violencia entre ellas y sobre el resto de la población. En muchos casos, estas pandillas son autoras de delitos o alias del crimen organizado.

13 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: UNA PROPUESTA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS*. IIDH. (2011).

14 *Ibid.*

15 Se considera que explica, en gran medida, la multiplicación de otras formas de violencia. Es manifestación de patrones culturales que reproducen modelos de ejercicio de la agresividad y la violencia.

7. Violencia y abuso policial contra poblaciones vistas como “sospechosas”. El mismo instituto advierte que entre los factores que contribuyen a que el problema tenga expresiones más graves están:
 - a) Pobreza, exclusión social, desigualdad, marginación social, inexistencia de expectativas razonables de superación o progreso, en contraste con las oportunidades de disfrute material que ofrece la vida moderna.
 - b) Incapacidad del Estado para ofrecer acceso justo e igualitario a la seguridad y a la justicia.

En paralelo, la CIDH¹⁶ reconoce que son nueve los derechos que están estrechamente vinculados a la seguridad ciudadana, a saber: derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección jurídica, a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión, a participar en los asuntos de interés público, y al uso pacífico de los bienes.

2.2 Seguridad ciudadana

El término ‘seguridad’ hace referencia a la cualidad de estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Es la aspiración de mantenernos a salvo de cualquier riesgo o peligro implicado en nuestra vida social, por lo que alude a la protección pública y al respeto de las normas que lo garanticen.

Los cambios vividos en el país y el mundo han llevado también a cambios en la construcción conceptual y al ejercicio de la seguridad. Por mucho tiempo, en México dominó el paradigma de la seguridad pública que, como veremos, no es el adecuado en medio de un contexto que exige la participación ciudadana y la cooperación con el Gobierno.

La noción de seguridad pública, hegemónica en un contexto social y político autoritario, contemplaba de manera limitada la prevención de la violencia y el delito, y priorizaba sus esfuerzos en la atención hacia los elementos reactivos de la seguridad, es decir, la persecución y sanción del delito. Se proponía como parte esencial del bienestar de una sociedad; asumía que el Estado, prácticamente en solitario, debía generar las condiciones que permitieran a los individuos realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados estarían exentos de todo peligro. Para ello, la seguridad pública trabajaba bajo estas dimensiones: prevención, persecución y sanción.

16 CIDH, *supra*, nota 10.

En este esquema, las políticas de prevención eran el único espacio donde se contemplaba la participación ciudadana, aunque bajo las formas y miradas de la autoridad, casi siempre limitantes. De esta manera, se cumplirían las obligaciones asumidas internacionalmente. No se abrían espacios amplios de participación ciudadana y mucho menos de participación en el proceso de las políticas de seguridad, esto es, en la evaluación, el diseño y la ejecución.

Como se ha esbozado, la evolución del concepto de seguridad ha implicado su extensión hacia los derechos humanos y la participación, sin los cuales no solo carecería de todo sentido humano, sino también, creemos, de eficacia.

El concepto de seguridad ciudadana ha venido a sustituir al de seguridad pública. A diferencia del primero, este reconoce la participación ciudadana en los asuntos de interés público como derecho humano, pero, sobre todo, pone en el centro de la seguridad no al Estado, sino al ciudadano. Recordemos que, desde la perspectiva de los derechos humanos, la seguridad ciudadana contempla los derechos de todos los miembros de una sociedad.

En este sentido, los ciudadanos tienen la posibilidad real de articularse entre sí y con el Gobierno para el diseño, el monitoreo y la evaluación de las tareas de seguridad pensando, primordialmente, en la prevención de la violencia y el delito.

La prevención social implica el diseño y la aplicación de todas las medidas necesarias de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan el respeto y la conservación de los derechos humanos y que aseguren las sanciones para quien cometa una violación considerada como un ilícito¹⁷.

De tal manera, se consideran solo dos dimensiones en las que la prevención y la atención tienen igual peso e importancia, y en ambas se tiene considerada a la participación ciudadana como parte esencial. En relación con las instituciones que ahora son colaboradoras de la seguridad, se amplía el espectro y se toma en cuenta a muchas más instituciones que no habían sido contempladas.

La seguridad ciudadana conlleva la incorporación de los derechos humanos como guía y como límite para la intervención del Estado, la cual debe contemplar acciones integrales, intersectoriales, intergubernamentales y participativas. Esto abre el espectro a otras instituciones de gobierno que, aunque su tarea no es directa con la política criminal, sí tienen un vínculo con la seguridad, asegurando los derechos relacionados con la seguridad ciudadana.

17 "Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana". Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011

En esta idea de seguridad, la noción de ciudadanía ayudaría a completar nuestra comprensión. Ser ciudadano implica tomar parte de los asuntos públicos; es la capacidad de cooperar para construir el orden social o el modo de vida que es deseable de vivir, cumplir y proteger para cuidar la dignidad de todos¹⁸.

La ciudadanía es la condición del sujeto de derechos, la habilitación para ejercer el derecho a la participación en los asuntos públicos, la disposición de involucrarse en los temas y en el progreso. Es, por definición, una propuesta socialmente inclusiva en la que todas las personas forman parte de la comunidad, en un esquema de cooperación social que implica un “nosotros” en los procesos públicos, ya que los miembros están trabajando por un bien común y accediendo a él.

Todo esto significa que se deben tener como metas: construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar entre las personas de una comunidad; incluirse en proyectos colectivos en los que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto a la sociedad en la que viven; y buscar la protección y el mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro.

Por lo regular, la participación ciudadana hace referencia a acciones en las que los ciudadanos, de manera formal o informal, de manera controlada o independiente, hacen monitoreo, evaluación y propuesta respecto a los asuntos de interés público¹⁹.

Son informales cuando, de manera independiente, sin ningún respaldo técnico y sin reconocimiento legal, se entera, da cuenta, valora y tiene en consideración posibilidades de acción en relación con lo que realizan las autoridades en materia de seguridad. Por el contrario, la formalidad está dada porque el trabajo tiene una base legal, hay un conjunto de acciones sistemáticas y con criterios específicos, objetivos y científico-técnicos, y se da puntual seguimiento, valoración o propuesta a las acciones gubernamentales y sociales en materia de seguridad y, por lo anterior, tiene reales posibilidades de impactar en el espacio público.

18 Bernardo Toro y Alicia Tallone (Coords.). EDUCACIÓN, VALORES Y CIUDADANÍA. OEI; SM Editores. (2010).

19 1. Monitoreo: es el seguimiento de las acciones que realiza el Estado y los gobiernos en relación con el desarrollo. 2. Evaluación: es cuando se realiza una valoración de la eficiencia y eficacia de las acciones de desarrollo. 3. Propuesta: se considera que hay alternativas de acción que tendrán un resultado con mayor grado de eficiencia y eficacia en cuanto a la condición existente o acciones presentes.

III. PUNTO DE VISTA: PROPUESTA PARA UN EJERCICIO EFECTIVO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

3.1 Los indicadores

Antes de hablar de los indicadores de seguridad ciudadana, conviene establecer una serie de coordenadas que nos familiaricen con el tema de los indicadores y las posibilidades de observación y valoración de la realidad que nos ofrecen.

Aunque no existe una definición totalmente aceptada, se puede decir que los indicadores son: "Herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos [...] son medidas verificables de cambio o resultado [...] diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso [...] con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo [...] productos y alcanzando objetivos"²⁰. También, se dice que son "[...] cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto"²¹.

En estas definiciones, podemos rescatar dos coincidencias: por un lado, los indicadores se piensan como herramientas para la medición de un fenómeno; por el otro, permiten realizar diagnósticos (valorar y calificar los fenómenos) para la toma de decisiones. Estas indicaciones pueden ser cuantitativas o cualitativas. Las cuantitativas utilizan medidas numéricas para indicar la situación de los fenómenos; por ejemplo, la temperatura del cuerpo humano es un indicador numérico medido en grados Celsius que permite aproximarse, en caso de que rebase cierto límite, a señalar la existencia de alguna anormalidad en el organismo; sobre esta base, se establece un diagnóstico y una decisión pertinente para tratarlo. Los indicadores cualitativos²², al igual que sus gemelos cuantitativos, nos acercan a los fenómenos a partir de la presencia o ausencia de ciertas cualidades que teóricamente debieran poseer las

20 Organización de las Naciones Unidas (ONU). INTEGRATED AND COORDINATED IMPLEMENTATION AND FOLLOW-UP OF MAJOR UNITED NATIONS CONFERENCES AND SUMMITS. ONU. (2002). Disponible en: www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11

21 Angélica Mondragón Pérez. *¿Qué son los indicadores?* NOTAS. REVISTA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS 19. 2002. Disponible en: https://www.orion2020.org/archivo/sistema_mec/10_indicadores2.pdf

22 El Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú en 2006 señaló que es aquel que representa alguna característica de los datos de una muestra o una población que presentan atributos, actitudes o son opiniones. Son datos no numéricos.

situaciones, cosas o fenómenos. Los indicadores son útiles para muchas cosas, entre ellas se enumeran las siguientes:

- Evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un Estado o una región en lo referente a su economía, sociedad, desarrollo, etc.
- Valorar el desempeño institucional o gubernamental referido al logro de metas y objetivos.
- Comparar, por ejemplo, el desarrollo económico y social de un país o región, pues a veces los avances y retrocesos adquieren sentido en la comparación.
- Determinar las magnitudes de un fenómeno social. Crean una imagen precisa de cómo el fenómeno se expresa en la realidad y cómo cambia, y a partir de ellos, se pueden hacer proyecciones.
- Son útiles para que los tomadores de decisiones tengan información que les permita gestionar recursos y establecer iniciativas con menores probabilidades de error.

A diferencia de los meros datos, los indicadores tienen una construcción más profunda, pues se basan en teorías y metodologías que de continuo están sometidas a escrutinio y mejoramiento. Independientemente de su tipo y finalidad, los indicadores tienen dos características centrales:

- a) Están contruidos sobre una base teórica o normativa (a veces explícita) que los orienta.
- b) En cuanto a construcciones teóricamente cimentadas, solo son aproximaciones a la realidad.

De este modo, aluden a un ángulo a partir del cual se considera que la realidad puede ser conocida. A este le llamamos teoría y proporciona un esquema general, incompleto y con cierto reconocimiento, de una comunidad que les da validez para decir cómo son las cosas y cómo funcionan. Para decir cómo es algo, la teoría recurre a la descripción de los componentes o las dimensiones esenciales de las cosas y los hechos. Cuando se habla del funcionamiento, se alude al conjunto de relaciones que se establecen entre las dimensiones principales de los hechos. Pero desde un horizonte solo se pueden apreciar ciertas dimensiones, mientras que otras quedan fuera.

Los indicadores, al estar conectados con la teoría, únicamente permiten aproximarse a un ángulo de la realidad, que siempre es compleja por cuanto posee muchos ángulos distintos. A pesar de esto, la teoría y sus indicadores son una de las mejores formas que hemos construido para conocer la realidad. Por ello, debemos ser cautos para utilizarlos, pues tienen limitaciones (más adelante volveremos sobre algunas).

La realidad social no puede medirse directamente, por eso debe pasar por un proceso. Su construcción es un recorrer metodológico operativo que parte de lo más abstracto, las nociones, hasta lo más operativo, que son tanto los indicadores como la propia obtención de la información. Lazarsfeld y Boudon²³ ven un proceso de cuatro fases:

- Representación literaria del concepto, cuando el sujeto que busca conocer ofrece una imagen general, imprecisa y vaga de la realidad. Esto es, una noción.
- Especificación del concepto, cuando se identifican aspectos o dimensiones de los conceptos.
- Elaboración de indicadores para la medición de las dimensiones y los aspectos de los conceptos.
- Formación de índices²⁴ con los que sintetizan los datos.

El tema de la medición de la pobreza en México nos servirá como ejemplo. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval):

[...] una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

23 Paul Lazarsfeld y Raymond Boudon. *METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES: CONCEPTOS E ÍNDICES*. Laia. (1985).

24 Al igual que los indicadores, los índices sirven para determinar la situación de los fenómenos, comparar, etc., solo que en un nivel que precisa mayor complejidad. Su construcción implica la operación de agregación, es decir, agregar varias medidas simples (indicadores) para formar una sola (índice). Algunos índices son ponderados, lo cual implica que a las diferentes medidas que componen el índice se les otorga mayor o menor peso, esto es, importancia, según decidan los creadores de tal medida.

De aquí se desprenden tres dimensiones relevantes de la pobreza, a saber: alimentaria, de capacidades y patrimonial.

- Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios²⁵.

Tanto el concepto principal como sus dimensiones aluden a una situación en la que no se pueden adquirir varios tipos de satisfactores, entre ellos los más básicos, como la alimentación y la salud. En este sentido, la definición nos acerca a la medición, pues el ingreso económico es clave en esta tarea. Pero es relevante preguntarse si estos indicadores son suficientes para dar cuenta de la pobreza, o si hay algún aspecto que no se esté considerando, y también, qué tan adecuada es la medición de la pobreza solo a partir del ingreso económico.

Otra limitante de los indicadores se encuentra en el problema de la calidad. Como un platillo culinario, la calidad y las posibilidades de los indicadores no solo dependen del gusto y las preferencias de los comensales, sino también de la calidad del proceso y de los ingredientes de preparación. Aquí, algunos criterios de calidad:

- Específicos: Deben estar vinculados con los hechos sociales sobre los que se pretende actuar o conocer.

25 Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

- Explícitos: Su nombre debe ser suficiente para entender si se trata de un valor absoluto²⁶ o de una tasa²⁷, así como qué grupo de población, sector económico o producto mide.
- Desagregados: Consiste en considerar otras variables de interés para el contexto local, en el análisis de los indicadores.

Esto es de gran utilidad para dar cuenta integralmente de las problemáticas a estudiar. En especial, porque las cifras nacionales dan una visión general y no necesariamente se adaptan a las realidades de los contextos locales. Algunas de las dimensiones que se consideran para la desagregación de indicadores son las variables estructurales.

Entre más desagregado esté el indicador, el diagnóstico y las acciones serán más precisas. Esto también se relaciona con la posibilidad de atender sectorialmente a la población o pensarla dadas algunas características particulares:

- Complementarios: Deben tomarse en cuenta varios indicadores para que sea más fácil de comprender la totalidad del hecho social a estudiar o modificar.
- Cronológicos: Estar disponibles como series de tiempo, con el fin de que se pueda observar el hecho en el tiempo, facilitando la comparación y las inferencias referentes a la evolución o el retroceso.
- Transparentes: Deben clarificarse en su significado y forma de medición.

26 El valor absoluto es un número que sirve para tratar situaciones en las que el tamaño importa más que el signo (sea negativo, positivo o porcentaje). Por lo tanto, este "número consiste en su valor, sin importar su signo". Si pensamos en la incidencia delictiva, hablamos del número absoluto de delitos como el número que expresa la cantidad total de delitos cometidos en un año; si pensamos en términos del tamaño de la población, el valor absoluto se refiere al número total de personas que hay en un territorio. Disponible en: <https://cienciamatematica.com/algebra/valor-absoluto/el-valor-absoluto>

27 Una tasa es una relación entre dos magnitudes. Se trata de un coeficiente que expresa la relación existente entre una cantidad y la frecuencia de un fenómeno. De esta forma, la tasa permite expresar la existencia de una situación que no puede ser medida o calculada de forma directa, esto ante la necesidad de remitirse a dos magnitudes de manera simultánea. En términos de los delitos, se suele describir su avance o disminución en cuanto al tamaño de la población. A veces la cantidad de delitos (o su valor absoluto) no dice mucho de la situación delictiva de algún lugar si no se le contrasta con el tamaño de la población. Esto permite apreciar si son muchos o pocos delitos, por decirlo de alguna manera. Las tasas delictivas pueden expresarse según proporciones de la población (1000, 10 000 o 100 00 habitantes) y expresan cuántos delitos se cometen según la proporción de la población seleccionada. Disponible en: <http://observatorio.mj.go.cr/que-es-una-tasa-y-como-se-calcula>

- **Confiables:** Generalmente se trata de datos proporcionados por instituciones que se dedican a la producción estadística, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), o bien dedicadas a la temática en cuestión, como policías, institutos de la familia o de la mujer, procuradurías, etc. Al mismo tiempo, tenemos encuestas de indicadores múltiples.

Tabla 1. Fuentes confiables

Fuente de Información	Función
Censos de población	Dado el volumen de población y su amplitud geográfica, son de gran utilidad por cuanto nos entregan la mayor cantidad de variables estructurales necesarias para el proceso de desagregación de datos. También, nos permiten tener una mirada temporal de los fenómenos, ya que al ser una medición que se realiza constantemente, nos permite establecer comparaciones importantes para los análisis sociales.
Registros administrativos	En ellos podemos encontrar estadísticas vitales y sectoriales, como educación, trabajo y salud, entre otros. También, referentes de migración, desarrollo económico y empresarial. Esta información puede ser proporcionada por secretarías y organismos administrativos de gobierno.
Encuestas a hogares de muestreo	Estas encuestas nos ofrecen datos sobre temáticas económicas, sociales y demográficas. Los procesos metodológicos utilizados en la construcción de estos datos nos entregan estimaciones homogéneas y no distorsionadas. Estos datos pueden ser difíciles de conseguir, ya que podrían ser de carácter confidencial o estar restringidos.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Indicadores de seguridad ciudadana

Las ventajas de esta propuesta estriban en pensar la seguridad en un sentido amplio, pero también en un sentido específico —delito y violencia en el contexto local— y, además, incorporando la mirada acuciosa y fundamental de los derechos humanos.

Como se apuntó, la seguridad ciudadana reconoce que el delito tiene causas múltiples y que debe ser combatido no solo desde estrategias policiales, leyes y mecanismos de fuerza del Estado, sino sobre todo desde la prevención, esto es, atendiendo las causas generadoras de la violencia y el delito.

Por lo tanto, la seguridad es un derecho que las autoridades están obligadas a garantizar a partir de la generación de políticas públicas que disminuyan riesgos o amenazas y que promuevan derechos y fortalezcan la cohesión social.

El supuesto es que el rango de acciones del Estado susceptibles de monitoreo y valoración es muy amplio, con lo que rebasa el espectro de acciones referidas típicamente a la seguridad pública. Por eso, a partir de indicadores y criterios compartidos, se puede medir, evaluar, diagnosticar la condición de seguridad y de respeto a los

derechos humanos. Así, el objetivo de los indicadores de la seguridad ciudadana es medir los diversos factores que influyen, positiva y negativamente, en el desarrollo de entornos seguros, lo que implica poner énfasis en los aspectos generadores de la violencia y la delincuencia.

Al mismo tiempo, esta medición evalúa los programas gubernamentales ejecutados. En tal sentido, retomamos los indicadores de seguridad (generación, manifestación y atención), propuestos por el Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez de la Universidad del Caribe y ONU-Hábitat²⁸, en el sistema de indicadores para ciudades más seguras. Estos indicadores siguen la metodología presión-Estado-respuesta.

Empecemos hablando sobre los indicadores de generación de la violencia y la delincuencia. Ellos muestran el estado de ciertas variables sociales que condicionan las probabilidades de violencia y delincuencia, y la situación de los derechos humanos en términos del goce de la población a una vida digna.

Estos indicadores se dividen en ocho rubros cuya asociación con la violencia y la delincuencia ha sido ampliamente mostrada. Quizás, uno de los rubros más discutidos es aquel relacionado con las condiciones socioeconómicas de la población. Como lo hemos mencionado, desde hace algunas décadas en México se vive una situación de delincuencia y violencia que, por su magnitud, se asemeja a una suerte de guerra civil. Aunque sabemos que esto no es así, pues lo que vivimos es un tipo de guerra nueva, más relacionada con la necesidad de obtener ganancias materiales, como medio para hacer frente a un contexto social y económico de condiciones precarias, que con cuestiones de orden político.

Según Arriagada y Godoy²⁹, los socioeconómicos son factores de riesgo de violencia y delincuencia, y quizás, dentro de la corriente de la seguridad ciudadana, sean los más importantes. Desde luego, esto no implica que la pobreza, la falta de oportunidades y los rezagos sociales, mecánicamente, generen y expliquen la violencia y la delincuencia, sino que lo se asume es que estos factores, combinados con otros, las generan³⁰.

28 Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez. *Sistemas de indicadores de gobernanza urbana*. 2011. Disponible en: <http://www.sinviolencia.org.mx/>

29 Irma Arriagada y Lorena Godoy. *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. REVISTA DE LA CEPAL 70. Abril de 2000. Pág. 107-131. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12203/070107131_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

30 Martha Elisa Nateras González y Daniel Eduardo Zaragoza Ortiz. *LA POBREZA COMO INDICADOR DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN MÉXICO*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2017). Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/37615>

Otros rubros importantes son los sociodemográficos, de familia, de educación, de socialización en la violencia y de consumo de alcohol y drogas. Según Arriagada, la mala situación de ellos implica riesgos de inseguridad y violencia. Estos riesgos tienen que ver con la posición y la situación familiar y social de las personas.

Tales condiciones pueden llevar a la población a espirales de necesidad-frustración-delito-agresividad. Si bien, ello como probabilidad y no como algo mecánico o definitivamente causal.

Por su parte, el consumo de alcohol y drogas tienen relación con la violencia y los delitos en el sentido de ser factores detonantes o desencadenantes. Así, por ejemplo, Mancha y Ayala³¹ encuentran que los actos violentos de gritar, golpear personas, portar armas o haber sido arrestado, que cometen los jóvenes, están relacionados con adicciones (drogas o alcohol) y con violencia dentro del hogar o en el entorno cercano.

Tabla 2. Indicadores de generación

Área temática	Indicador
Sociodemográfico	Grupos etarios
	Hogares por jefatura
	Hogares por jefatura, por tipo de hogar
Socioeconómico	Hacinamiento
	Migración
	Pobreza
	Marginación
	Rezago social
	Diferencia de ingresos
	Población no derechohabiente a servicios de salud
	Población no derechohabiente a servicios de salud por edad quinquenal
	Dependencia demográfica
Desocupación abierta	
Sociocultural	Misoginia y machismo
Familiar	Situación conyugal
	Conflictividad familiar

(continúa)

31 Gloria Mancha Torres y Edgardo Ayala Gaitán. *Factores de riesgo asociados a la conducta violenta de los jóvenes en México*. REVISTA DESARROLLO Y SOCIEDAD 81. 2018. Pág. 171-210. <https://doi.org/10.13043/dys.81.5>

(viene)

Área temática	Indicador
Educativo	Matrícula por nivel educativo
	Rezago educativo
	Inasistencia escolar
	Analfabetismo
	Jefe(a) de familia según escolaridad
	Grado promedio de escolaridad
Seguridad pública	Confianza en la Policía
	Disposición a organizarse para acciones de prevención social
	Percepción del pandillerismo
	Presuntos delitos de pandillerismo
Adicciones	Percepción sobre alcoholismo
	Percepción sobre drogadicción
	Número de expendios de alcohol (fuente alterna)
	Número de expendios de alcohol
Equidad	Igualdad en administración pública (regidores)
	Igualdad de género en rezago educativo
	Índice de desarrollo relativo al género
	Igualdad y el sistema de jubilación
	Igualdad en administración pública (personal)

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del Observatorio Urbano Local de Cancún y del Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez, en alianza con el Bufete de Estudios Interdisciplinarios.

Similar a una situación de corte epidemiológico, el monitoreo estadístico de estos factores contribuye a su control, ya sea en términos de prevención o bien en términos de combate.

Otro grupo de indicadores son los de manifestación, los cuales dejan ver las probables consecuencias del estado de los indicadores de generación; concretamente, muestran la incidencia delictiva por tipo de delito cometido y denunciado, así como diversas manifestaciones de violencia legal o ilegal.

Incluyen no solamente las conductas delictivas y violentas tipificadas en las diversas disposiciones legales, sino que además incluyen un importante componente perceptual que manifiesta el grado de preocupación social por la violencia y la criminalidad.

Tabla 3. Indicadores de manifestación

Área temática	Indicador
Violencia social	Mortalidad por causas principales
	Mortalidad por causas externas
	Mortalidad por accidentes de transporte
Violencia autoinfligida	Intentos de suicidios
	Suicidios consumados
	Mortalidad de suicidio
Violencia interpersonal	Presuntos delitos por violencia familiar
	Víctimas del delito de violencia familiar
	Maltrato infantil
	Infracciones
	Víctimas de delito sexual
	Promedio de víctimas de delito sexual
	Violación sexual (fuente PGJ)
	Víctimas de robo
	Promedio de víctimas de robo
	Víctimas de robo (fuente PGJ)
	Víctimas del delito de extorsión
	Secuestro (delitos)
	Víctimas del delito de secuestro
	Víctimas de delitos de lesiones dolosas
	Promedio de víctimas de delitos de lesiones dolosas
	Víctimas de delitos de lesiones dolosas (PGJ)
	Mortalidad por homicidios
	Mortalidad por homicidio (alternativo)
	Violencia feminicida
	Derechos humanos
Percepción	Percepción del grado de violencia
	Percepción del incremento en la violencia
Violencia contra la mujer	Violencia contra la mujer
	Promedio de violencia contra la mujer

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del Observatorio Urbano Local de Cancún y del Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez, en alianza con el Bufete de Estudios Interdisciplinarios.

Los indicadores de atención muestran el estado de algunas de las acciones de la autoridad y la sociedad civil para atender las manifestaciones de violencias, factores sociales de riesgo y delito. Permiten aproximarse a determinar si los esfuerzos para atender la delincuencia y la violencia se corresponden con la magnitud del problema. En cierto sentido, estos indicadores pueden mostrarnos las omisiones

institucionales, el incumplimiento de medidas y políticas públicas, y el deslinde de la responsabilidad institucional para favorecer la calidad de vida de sus habitantes, usuarios, conciudadanos, etc.

Tabla 4. Indicadores de atención

Área temática	Indicador
Preventiva sociedad civil	Conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil que atienden a la violencia
	Atención al alcoholismo
	Centros de Integración Juvenil en el municipio
	Conocimiento de los centros de atención para adicciones
Preventiva autoridades	Uso de los espacios recreativos
	Bibliotecas públicas
	Parques y jardines vecinales
	Infraestructura deportiva
Correctiva sociedad civil	Cifra negra (personas que no levantan denuncia por un delito)
	Refugios para víctimas de violencia
	Instituciones que brindan asesoría psicológica a agresores
Correctiva autoridades	Agencias del Ministerio Público
	Agentes del Ministerio Público
	Agentes del Ministerio Público del total de delitos
	Sentenciados del total de procesados por el fuero común
	Policías municipales
	Policías municipales del total de intervenciones de la Policía municipal
Autoridades	Gasto en seguridad pública municipal
	Calificación otorgada por la población al desempeño de la Policía municipal
Atención de la violencia de género	Gasto para el Instituto Municipal de la Mujer
	Acciones afirmativas

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del Observatorio Urbano Local de Cancún y del Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez, en alianza con el Bufete de Estudios Interdisciplinarios.

3.3 Indicadores de seguridad ciudadana y derechos humanos

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha diseñado una guía para la medición y aplicación de derechos humanos³². Allí, recuerda que el uso de indicadores sobre el cumplimiento de derechos

32 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS: GUÍA PARA LA MEDICIÓN Y APLICACIÓN. ONU. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

humanos ha estado presente desde que se hacen informes al respecto. Sin embargo, hasta el momento de la publicación de esta guía no se había logrado una sistematización de estos informes.

A diferencia de los indicadores ya expuestos, que pretenden mostrar el nivel de la situación, los de derechos humanos pretenden medir los compromisos, esfuerzos y resultados por parte de los Estados. Si bien son diferentes, consideramos que constituyen un complemento fundamental.

Se propone una matriz de indicadores en la que la norma captada en los atributos de un derecho se sitúa en el eje horizontal y las distintas categorías de indicadores, a saber, la configuración de los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, se sitúan en el eje vertical.

Los indicadores estructurales reflejan la aceptación, la intención y el compromiso por parte de los Estados y la adopción de instrumentos jurídicos, así como la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la garantía de un derecho humano. También, reflejan las políticas y las estrategias del Estado que son pertinentes a dicho derecho. Algunos indicadores estructurales comunes son los siguientes:

- Tratados internacionales de derechos humanos, relacionados con el derecho en cuestión; por ejemplo, el derecho a la participación en asuntos de interés público ratificados por el Estado.
- Marco temporal y cobertura de la política nacional sobre participación.
- Entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal que rige la evaluación de la participación ciudadana.
- Centros independientes de evaluación a instituciones públicas sobre participación

Indicadores de proceso: Miden los esfuerzos que realizan las personas obligadas para el cumplimiento del derecho. Sirven para evaluar las políticas y las medidas específicas destinadas a cumplir el derecho. La ACNUDH señala al respecto que:

Así, un indicador de proceso vincula las medidas de política del Estado con hitos que a lo largo del tiempo puedan consolidar y dar lugar a los resultados de derechos humanos deseados. Al definir los indicadores de proceso en función de una 'relación causa-efecto' implícita y como 'paso intermedio supervisable' entre el compromiso y los resultados, puede

evaluarse mejor la rendición de cuentas del Estado respecto a sus obligaciones de derechos humanos”.³³

Se refieren a:

- Acciones, proyectos y programas públicos del desarrollo.
- Asignaciones presupuestarias.
- Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos.
- Denuncias recibidas en materia de derechos humanos y proporción de ellas que ha recibido reparación.
- Medidas de incentivos y de sensibilización aplicadas por el garante de derechos para abordar cuestiones de derechos humanos particulares.
- Indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas (por ejemplo, Institución Nacional de Derechos Humanos, sistema judicial).
- Intervenciones reglamentarias o de reparación concretas.

Indicadores de resultado: Captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto; por ejemplo:

- Proporción de la fuerza de trabajo que participa en los planes de seguridad social.
- Casos reportados de denegación de justicia.
- Proporción de víctimas que recibieron reparación en un plazo razonable.
- Logros (por ejemplo, tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos) en un grupo de población destinatario.

Uno de los esfuerzos reconocibles por generar información de este tipo es de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (antes Distrito Federal). En 2014, se publicó el Sistema de Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal³⁴, con apoyo de la oficina en México de la ACNUDH. A continuación, reproducimos uno de sus fragmentos mostrando el esquema de su desagregación para que sirva de ejemplo.

³³ *Ibid.* Pág. 40.

³⁴ Se recomienda su consulta. Se puede acceder siguiendo el enlace: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Indicadores_SSPDF_web.pdf

Tabla 5. Actuación policial apegada a derechos humanos

Atributo	Subatributo	Tipo de indicador	Indicador	Desagregación por
Derecho a la libertad	Procedimiento de detención	Proceso	Número de procedimientos policiales estandarizados	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolos de actuación policial publicado en materia de detenciones
		Proceso	Número de quejas indicadas por violación al derecho a la libertad personal	<ul style="list-style-type: none"> • Instancia • Área • Determinación
		Resultado	Porcentaje de casos que superan el promedio de tiempo entre la detención y la puesta a disposición	<ul style="list-style-type: none"> • Número de caso • Tiempo
		Resultado	Proporción de elementos que cumplen con los protocolos de actuación policial	<ul style="list-style-type: none"> • Área • Tiempo
		Proceso	Proporción de policías capacitados en normas de conducta sobre el uso proporcional de la fuerza, el arresto, detención, investigación y trato de personas privadas de libertad	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de capacitación • Persuasión y disuasión verbal • Reducción física de movimientos • Armas incapacitantes no letales • Armas de fuego o de fuerza letal • Tiempo • Origen
		Proceso	Número de detenciones relacionadas con delitos	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de delito: catálogo único de delitos para el Distrito Federal • Tiempo • Origen
	Privación de la libertad	Proceso	Número de detenciones basadas en faltas administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de delito: catálogo de faltas cívicas del Distrito Federal • Tiempo
		Resultados	Número de detenciones por 100 000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • Lugar • Tiempo

Fuente: Sistema de Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Estos indicadores son complementarios porque valoran el esfuerzo gubernamental en términos de su compromiso por respetar, en la empresa de prevenir y combatir la delincuencia y la violencia, los derechos humanos. Por compromisos gubernamentales entendemos las disposiciones jurídicas plasmadas en los reglamentos municipales relacionados con la seguridad pública. Se analiza si tales disposiciones contemplan de manera general o específica el tema de los derechos humanos. Específicamente, este tema implica disposiciones jurídicas y/o programáticas referidas a la transparencia y la rendición de cuentas, a la protección de los grupos vulnerables y las víctimas, y a la incorporación de protocolos y capacitación de los elementos de las dependencias en el tema de los derechos humanos.

En este sentido, resultan útiles en el análisis de los esfuerzos de los gobiernos municipales por incorporar, en el diseño de sus políticas, programas y acciones de seguridad pública, el enfoque de los derechos humanos en los términos apuntados. No se desconoce que a nivel de los gobiernos estatales existen estructuras jurídicas que incorporan el enfoque basado en derechos humanos de manera bastante más completa que en lo que sucede en la mayoría de los municipios. Esta razón justifica la urgencia de una mirada municipal.

Aunado a lo anterior, proponemos la necesidad de revisar las quejas ciudadanas presentadas ante las instancias de derechos humanos relacionadas con la actuación de las autoridades en materia de seguridad pública, en las cuales presumiblemente haya existido una violación a los derechos humanos. Esto permitirá tener un medio de contraste entre los compromisos, los esfuerzos de la autoridad y los logros efectivos.

3.4 Uso de indicadores de seguridad ciudadana y derechos humanos

Hasta aquí, hemos presentado una propuesta de indicadores de seguridad ciudadana amigable con el enfoque de los derechos humanos. La tarea está casi completa, pero aún falta un elemento que termine de empoderar a quienes lo usen, esto es, cómo leer la información que generan los indicadores, pues requieren un proceso y criterios para su interpretación. Se propone la división de criterios que sirvan de contraste para realizar una interpretación más completa e incluyente.

i. Criterios teóricos de interpretación:

- Qué corrientes teóricas han tratado el tema; se excluyen las dimensiones que propone esta teoría.

ii. Criterios técnicos de interpretación:

- Identificar la definición del indicador: para qué sirve.
- Identificar la periodicidad: un año, un mes, serie de tiempo, etc.
- Identificar la unidad de medida y fórmula utilizada: ¿cómo se mide?
- Identificar lo que no recogen los indicadores de la realidad o de las convenciones.
- Identificar cómo se presenta: comparación con otra región, otro periodo, etc.
- Identificar las fuentes utilizadas para su construcción: de dónde se obtienen los datos.
- Identificar el contexto para el que se usan.

Aquí algunos ejemplos:

Tabla 6. Rezago social en el municipio de Querétaro, años 2000, 2005 y 2010

Medida / Años	2000	2005	2010
Índice de rezago social	-1,78	-1,43	-1,48
Grado de rezago social	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Lugar contexto nacional (2457 municipios)	2384	2335	2386

Fuente: Elaboración propia con datos Coneval.

La tabla muestra la evolución del rezago social en el municipio de Querétaro en el periodo 2000-2010. Se aprecia el valor del índice y del grado de rezago social de la población, así como el lugar que ocupa el municipio visto de atrás para adelante. Digamos que las tres variables que se muestran son una manera distinta de hablar de un mismo hecho: el rezago social en el municipio de Querétaro.

Se observa que de los 2457 municipios de la República Mexicana, Querétaro ocupó el lugar 2384 en el año 2000, el lugar 2335 en el año 2005 y el lugar 2386 en el año 2010. Estos datos parecen mostrar que en 2005 la situación empeoró en Querétaro, pues el rezago social en el municipio fue mayor respecto a 2000, pero si observa 2010, el indicador muestra que la situación mejoró ligeramente, pues el municipio escaló dos posiciones en el *ranking* nacional; la situación será mejor en la medida en que se esté más cerca del lugar 2457 y peor cuanto más cerca se esté del 1.

Sin embargo, esta interpretación adquiere un matiz distinto si se observa el valor del índice, pues aunque Querétaro parece mejorar, esto no se puede afirmar contundentemente porque la variación del índice es muy ligera (-1,78 en 2000, -1,43 en 2005 y -1,48 en 2010), lo cual permite hacer otra interpretación, en el sentido de que es posible que esto se haya dado porque empeoraron otros municipios y no por la mejora de Querétaro.

La situación es mejor en la medida en que el valor del índice se aleje de cero y sea negativo, donde -2 es mejor que -1 y así sucesivamente. Por último, aunque existen variaciones tanto en el índice como en la posición del municipio de Querétaro respecto a otros, son tan pequeñas que el grado de rezago social en los tres años se mantiene muy bajo.

Ahora, un ejemplo en cuanto al tratamiento y la interpretación de los indicadores de manifestación.

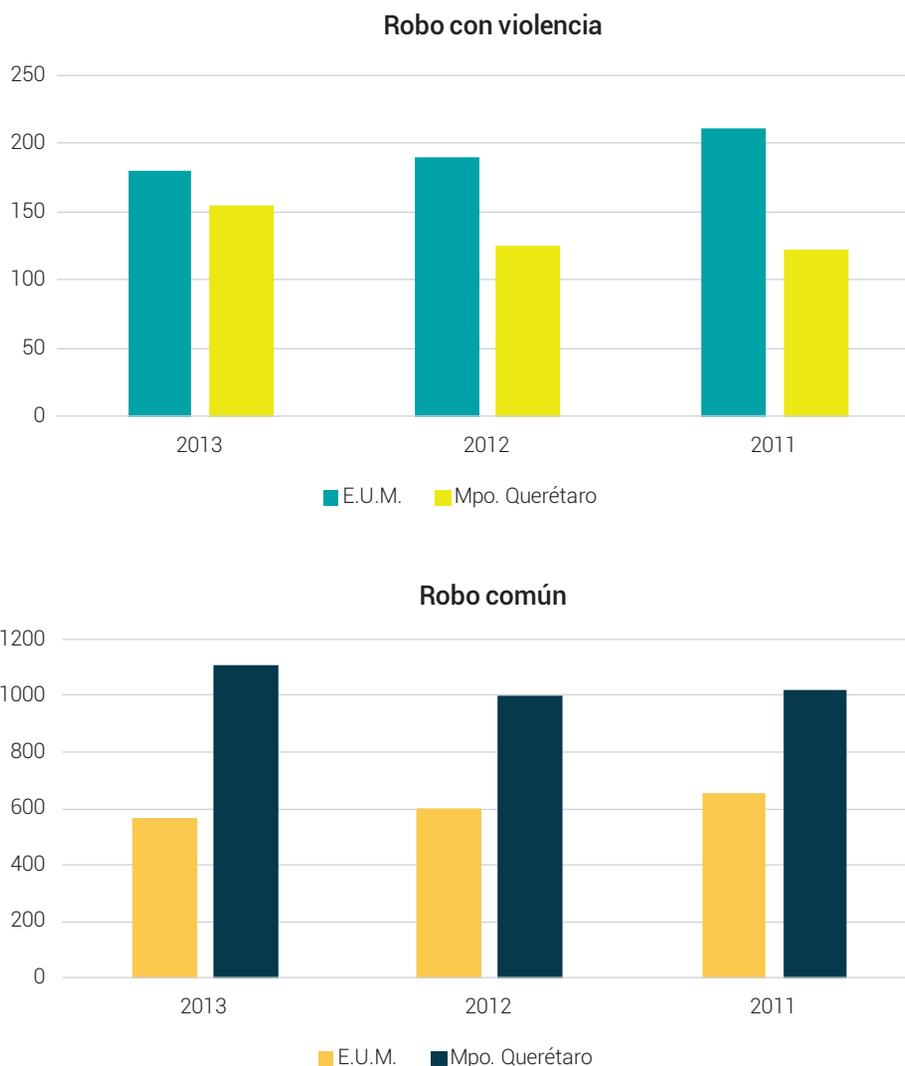


Figura 1. Delitos de robo común y robo común con violencia en el municipio de Querétaro y para los Estados Unidos Mexicanos. Serie anual 2011-2013 (tasa por 100 000 hab.)

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Incidencia Delictiva por Municipio y las Proyecciones de la Población 2010-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

La estructura de la gráfica muestra comparativamente la tasa de incidencia de robo común y con violencia entre el municipio de Querétaro y las tasas de estos delitos a escala nacional durante tres años, 2011 a 2013. A partir de dicha estructura, se pueden comparar varias cosas: 1) ¿cómo se comportó el robo común y con violencia en Querétaro?; 2) ¿cómo se comportó el robo común de Querétaro respecto al referente nacional?; 3) ¿cómo se comportó el robo con violencia en Querétaro respecto a la tasa nacional de robos con violencia?; 4) ¿cómo se comportaron comparativamente

los robos con violencia y los comunes en el municipio de Querétaro?; y 5) ¿cómo se comportan estos mismos a escala nacional?

Los datos de la figura 1 muestran que en todo el país el robo común con violencia registró un crecimiento ligero pero sostenido en los tres años. En el municipio de Querétaro, en cambio, el robo decreció ligera pero sistemáticamente y las tasas fueron menores respecto a las nacionales.

A escala nacional, la tasa de robo común se mantuvo al alza, aunque fueron mucho menores que las tasas de robo común del municipio de Querétaro. El pico más alto de la tasa de robo fue en 2011, con 654 robos por cada 100 000 habitantes, mientras que en Querétaro el pico más alto fue en 2013, con 1106 robos por cada 100 000 habitantes. También es cierto que la tendencia en Querétaro no es al crecimiento, pues se muestra con ascensos y descensos, es decir, errática (por decirlo de alguna manera).

Por último, presentamos un ejemplo de cómo utilizar los indicadores de atención:

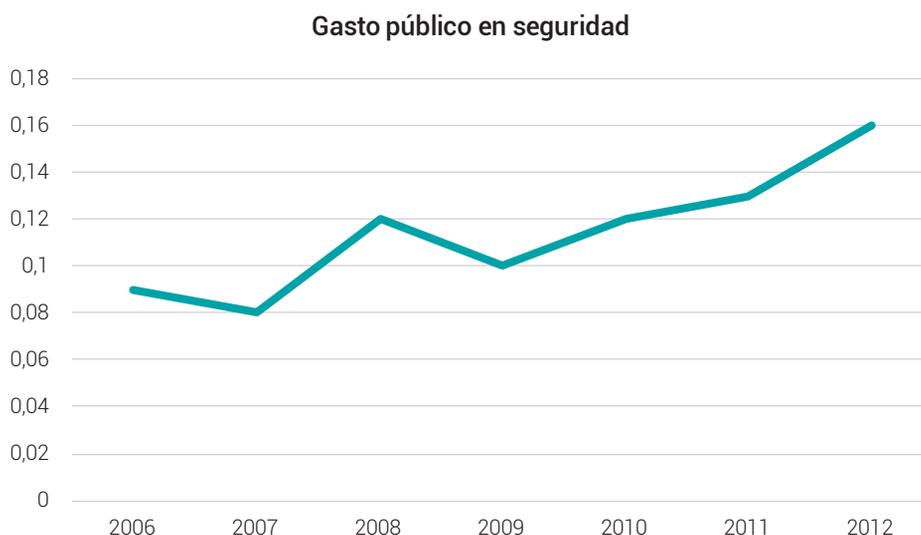


Figura 2. Porcentaje de gasto en seguridad pública del presupuesto total en el municipio de Querétaro. Serie anual de 2006 a 2012

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Información Gubernamental (UIG) del municipio de Querétaro, con datos de la Secretaría de Finanzas del municipio de Querétaro.

El gráfico muestra un crecimiento sostenido del gasto público destinado a la seguridad en el municipio de Querétaro. De 2006 a 2012, el gasto ha crecido casi el doble, pasando de representar el 9 % del presupuesto total del municipio en 2006 al 16 % en 2012. Habría que preguntarse, juzgando a partir del comportamiento de la

incidencia delictiva, si este gasto se ha traducido en un mejor combate al delito. No siempre gastar más significa tener mayor seguridad.

VI. CONCLUSIONES

La seguridad es un asunto que nos involucra a todos. La ciudadanía, evidentemente, también debe estar involucrada aunque desde una trinchera y posibilidad distinta al ámbito gubernamental. Sin embargo, en el caso de México si bien la ciudadanía tiene la legitimidad necesaria para participar, no siempre tiene las posibilidades de que su actuación tenga el impacto público óptimo, en buena medida porque carece de las capacidades técnicas. Por ello, nutrirse de elementos técnicos y de derechos humanos potencia estas posibilidades. Así, hemos presentado una propuesta para que la ciudadanía se empodere, en aras de que intervenga en la seguridad, observando críticamente tanto la acción gubernamental, como lo que acontezca en su realidad inmediata.

V. REFERENCIAS

- Alberto Olvera. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS RETOS EN MÉXICO. UN BREVE ESTUDIO DEL DESARROLLO DE LA CULTURA Y DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y DIAGNÓSTICO DE SU PROBLEMÁTICA ACTUAL, CON PROPUESTAS PARA HACER FUNCIONALES LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. Gobernación de México. (2009). Disponible en: [governacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_ntregable_2.pdf](http://governacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_ntregable_2.pdf)
- Andreas Schedler y Rodolfo Sarsfield. *Demócratas iliberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México*. ESPIRAL 44. Enero-abril 2009. Pág. 123-159. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/138/13804404.pdf
- Angélica Mondragón Pérez. *¿Qué son los indicadores?* NOTAS. REVISTA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS 19. 2002. Disponible en: https://www.orion2020.org/archivo/sistema_mec/10_indicadores2.pdf
- Bernardo Toro y Alicia Tallone (Coords.). EDUCACIÓN, VALORES Y CIUDADANÍA. OEI; SM Editores. (2010).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. CIDH. (2009). Disponible en: oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

- Frédéric Gros. *La cuarta época de la seguridad*. Ed. Vanessa Lemm. MICHEL FOUCAULT: NEOLIBERALISMO Y BIOPOLÍTICA. Universidad Diego Portales. (2010).
- Gloria Mancha Torres y Edgardo Ayala Gaitán. *Factores de riesgo asociados a la conducta violenta de los jóvenes en México*. REVISTA DESARROLLO Y SOCIEDAD 81. 2018. Pág. 171-210. <https://doi.org/10.13043/dys.81.5>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: UNA PROPUESTA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. IIDH. (2011).
- Irma Arriagada y Lorena Godoy. *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. REVISTA DE LA CEPAL 70. Abril de 2000. Pág. 107-131. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12203/070107131_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- José Antonio Crespo. ELECCIONES Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO (1976-2012). Editorial Instituto Tecnológico Autónomo de México. (2012). Disponible en: biblioteca.itam.mx/estudios/100110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf
- José L. Palacios y José Sierra. *El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz*. Coord. José Luis Estrada Rodríguez. SEGURIDAD CIUDADANA: VISIONES COMPARTIDAS. Editorial Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2014). Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2014%20163%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>
- Luis Enrique Oropeza Rodríguez. *Efectos del subsidio para la seguridad en los municipios (Subsemun), en los ayuntamientos de Jalisco*. Tesis de maestría. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Disponible en: http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/3372/SUBSEMUN.pdf?sequence=2yhttp://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028260&fecha=15/01/2008
- Martha Elisa Nateras González y Daniel Eduardo Zaragoza Ortiz. LA POBREZA COMO INDICADOR DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN MÉXICO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2017). Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/37615>
- Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez. *Sistemas de indicadores de gobernanza urbana*. 2011. Disponible en: <http://www.sinviolencia.org.mx/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS: GUÍA PARA LA MEDICIÓN Y APLICACIÓN. ONU. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). INTEGRATED AND COORDINATED IMPLEMENTATION AND FOLLOW-UP OF MAJOR UNITED NATIONS CONFERENCES AND SUMMITS. ONU. (2002). Disponible en: www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11

Paul Lazarsfeld y Raymond Boudon. METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES: CONCEPTOS E ÍNDICES. Laia. (1985).

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Boletín informativo 2008. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*. Disponible en: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>.