



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO
ADMINISTRATIVAS**

Título:

Políticas públicas en seguridad pública y su influencia en el bienestar social

Trabajo monográfico

Para obtener el título en:

Licenciado en Seguridad Pública

Presenta:

Fausto Rafael Cruz Arjona

Asesor:

Dra. Maribel Lozano Cortés



Chetumal, Quintana Roo, México, octubre de 2015.



Universidad de
Quintana Roo

División de Ciencias Sociales y
Económico Administrativas



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

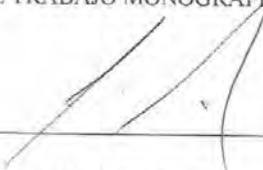
División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

Trabajo monográfico elaborado bajo la supervisión del comité del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADO EN SEGURIDAD PÚBLICA

COMITÉ DE TRABAJO MONOGRÁFICO

Asesor:


Dra. Maribel Lozano Cortés

Asesor:


MESP. Enrique Cercas López

Asesor:


Mtro. José Luis Alamilla Baños.

Chetumal, Quintana Roo, México, mayo de 2016.



NDICE:

	Página
Introducción.....	6
Capítulo I.- Reflexiones teóricas y Herramientas metodológicas.....	7
1.1. La Teoría del Bienestar.....	8
1.2.- Teorías de la distribución de ingreso.....	19
1.3.- Políticas públicas.....	24
Capítulo II.- Evolución, análisis y evaluación de las Políticas en seguridad pública.....	31
2.1.- Políticas en seguridad publica.....	32
2.2.- Desarrollo de políticas de seguridad Pública en América Latina.....	38
2.3.- Estado Benefactor Mexicano.....	40
Capítulo III. El impacto de las Políticas Públicas en el Bienestar.....	44
3.1.- Percepción social de la seguridad pública.....	45
3.2. Desempeño institucional.....	48
3.3 Incidencia y prevalencia delictiva.....	50
Conclusiones	52
Bibliografía.	53

Introducción.

El presente trabajo realiza una revisión bibliográfica de los que son las políticas públicas enfocadas a la seguridad pública, tanto en México como en América Latina.

En el primer capítulo se efectúa una recapitulación de algunas teorías con la finalidad de fortalecer el marco teórico- conceptual del presente trabajo.

El primer punto a tratar será la teoría económica del bienestar, esto para formar una clara comprensión de dicho concepto y su relación con el bienestar social, de igual manera en este capítulo se abordaran teóricamente la conceptualización de las políticas públicas y algunas teorías de la distribución del ingreso.

En el segundo capítulo se plantea la evolución, análisis y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad pública.

En este apartado se analizaran las estrategias en materia de seguridad pública en México y en América Latina, de igual manera se hace un breve análisis del estado benefactor mexicano, el desarrollo y la evolución de los programas sociales a lo largo de la historia de México como nación.

Por ultimo en el tercer capítulo se enfatiza la percepción social de la seguridad pública y La desconfianza ciudadana hacia las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad así como la percepción de la inseguridad que impera en nuestra sociedad.

Capítulo I. Reflexiones teóricas y herramientas metodológicas.

En el presente capítulo se efectúa una recapitulación de algunas teorías con la finalidad de fortalecer el marco teórico- conceptual del presente trabajo.

El primer punto a tratar será la teoría económica del bienestar, esto para formar una clara comprensión de dicho concepto y su relación con el bienestar social.

1.1 LA TEORIA DEL BIENESTAR

La economía del bienestar está dedicada al estudio de los llamados óptimos sociales, distintos de los óptimos meramente individuales.

Como el hombre vive en sociedad, está claro que no es posible conformarse, en política, con un comportamiento individual exclusivamente egoísta, sin consideración de sus consecuencias sociales. No es posible perseguir el interés particular sin límite, es decir prescindiendo de los eventuales daños provocados al resto de la colectividad. Y en efecto, existe en todas partes un derecho, una legislación, que asegura un límite indispensable a la libertad individual. Cada uno busca su óptimo pero dentro de los límites preestablecidos. Esos límites son más o menos estrechos, según la idea que se tenga del bien común y de su mucho o poco contraste con el bien individual. (Ricossa; 2002)

Pero mientras que la definición del bien individual toca indiscutiblemente al individuo, la definición del bien común presenta serios problemas políticos, ¿Quién lo define? La economía del bienestar se ha esforzado no tanto por responder esa pregunta, como por formular criterios de definición de objetivos en la máxima medida permitida, es decir con una racionalidad lo más independiente posible de las opiniones personales y de las ideológicas. (Ricossa; 1982)

Durante el s. XIX se creía generalmente que el economista no debería solo explicar el mundo económico tal como es y como ha sido, formular pronósticos (en la medida de lo posible) acerca del curso futuro de los hechos económicos, sino también establecer principios de política económica, decir cuales políticas tenderán a promover el bienestar

social, y cuales políticas tenderán al derroche y al empobrecimiento. Ahora existe una escuela que aun sostiene que la economía puede desempeñar esta segunda función, pero hay otra escuela que desea rechazarla (por lo menos formalmente). De acuerdo con la economía del bienestar, la economía de la política económica, tiene un carácter demasiado acientífico para formar parte de la ciencia económica. Mientras que la economía se ocupe de la explicación, puede aspirar a encontrar explicaciones universalmente aceptadas mientras se atiendan de manera correcta, pero cuando va más allá y trata de prescribir principios de política, sus conclusiones deberán depender de la escala de valores sociales sostenida por el investigador particular. Tales conclusiones no pueden tener ninguna validez para quien viva fuera del círculo en que se aceptan estos valores. La economía puede y debe ser la misma para todos los hombres; nuestra economía del bienestar será inevitablemente diferente si somos liberales o socialistas, nacionalistas o internacionalistas, cristianos o paganos. (Hicks; 1986)

La teoría positivista de la economía muestra un sistema donde los individuos cooperan entre sí para satisfacer sus necesidades. Suponemos que cada individuo (cada unidad económica libre) tiene cierta escala de preferencias y regula sus actividades para satisfacer mejor tales preferencias. Como lo expresó Pareto, en su famosa obra maestra de la generalización, el problema económico consiste en una oposición de gustos y obstáculos donde cada individuo trata de satisfacer sus gustos en la mayor medida posible, en la vista de los obstáculos que se le oponen. Desde el punto de vista de la sociedad en conjunto, los obstáculos son técnicos: la escasa cantidad de recursos productivos disponibles, y las limitaciones técnicas de la cantidad de producción de tales recursos. Desde el punto de vista del individuo, lo que impide alcanzar una satisfacción más plena de sus necesidades no son solo obstáculos técnicos sino también las necesidades o los gustos de otras personas. Se impide su mejoramiento, no solo porque la producción total es limitada sino también porque una gran parte de la producción total está a disposición de otros individuos. Por supuesto, lo mismo se aplica a cualquier grupo o sociedad de individuos, mientras que aquel grupo sea menor que la totalidad de una comunidad cerrada. (Hicks; 1981)

El ejemplo más sobresaliente de estas teorías es la *economics of welfare* de Pigou (1920), no solo por derecho propio sino también como culminación de una gran línea de

pensamiento económico. Toda una línea de economistas habían tratado de encontrar en la teoría de la utilidad una base segura para las prescripciones de la política económica. En los aspectos que nos interesan en particular, la *economics of welfare* es esencialmente una sistematización de esta tradición. (Hicks; 1981)

Pigou deriva sus prescripciones del postulado de que el objetivo de la política económica es la maximización del valor real del ingreso social. A fin de llegar a tal valor real, las cantidades de los diversos bienes producidos deberán ponderarse por un conjunto dado de precios, y los precios efectivamente seleccionados son los que rigen en el mercado en las circunstancias reales consideradas. Para justificar este procedimiento se requiere un largo argumento. Hay en este argumento tres pasos que provocan dificultades. El primero surge de inmediato, cuando se pide que se acepte una correlación directa entre el bienestar económica y el bienestar social en general (sea ello lo que fuere). No es fácil digerir esto; en todo caso, está abierto a la objeción positivista de que refleja una perspectiva social particular, mantenida por ciertas clases en ciertos momentos, y nunca aceptable en forma universal. En el siguiente paso admite la posibilidad de comparar las satisfacciones provenientes de su riqueza por individuos diferentes. Todavía se requiere un tercer salto. En términos estrictos, la cantidad que debe maximizarse es la suma de los excedentes de consumidores derivados de los diversos bienes del producto social. Esto es muy difícil de manejar, de modo que se sustituye por el valor real del producto, lo que no es en modo alguno la misma cosa. (Hicks; 1981)

Se consideran pertinentes a la economía del bienestar las primeras tentativas de *Adam Smith* de demostrar que los intereses individuales y el interés no están inevitablemente en contraste, y que en la economía del mercado existe mecanismos por los cuales, casi por la guía de la “*mano invisible*”, se concilian el instinto egoísta y la necesidad de pertenecer a una colectividad. Sin embargo es solo con la escuela neoclásica que la “*mano invisible*” alcanza una figuración más científica, mediante las contribuciones de *L. Walras* y *V. Pareto*. (Ricossa; 2002)

Walras trato de aclarar cómo opera el mecanismo de los precios en estado puro, preguntándose si es suficiente para asegurar la coordinación social o bien si es caótico.

Supuso pues que cada agente económico particular, disponiendo de determinados medio iniciales, quiere hacer de ellos el mejor uso posible para sí, sin otra guía que la de los precios. El empresario buscará el máximo beneficio por cada lira de su capital, el trabajador, el máximo salario por cada hora de su tiempo; el consumidor, la máxima satisfacción o utilidad por cada lira de su ingreso gastable. (Ricossa; 1982)

A partir de las teorías formuladas por Pareto se han formulado dos teoremas de la economía del bienestar.

Según el primer teorema, *todo equilibrio competitivo es un óptimo de Pareto*. Se entiende fácilmente por qué a los precios del equilibrio, cada cual maximiza su utilidad sometido a la restricción presupuestal, no puede “*estar mejor*”, al menos un individuo, sin restringir la elección de al menos otro. El primer teorema de la economía del bienestar constituye el mejor argumento esgrimido por el micro economista para justificar la importancia que él otorga en sus análisis a la competencia perfecta.

El segundo teorema es en cierta manera, el recíproco del primero, porque afirma que *a todo óptimo de Pareto se puede asociar un sistema de precios tal que exista a tales precios, un equilibrio competitivo*, al menos si los consumidores “*prefieren las combinaciones*” y si no hay costos fijos ni rendimientos crecientes. Se concluye de este teorema que si un estado realizable no es un equilibrio competitivo, entonces no es óptimo según el criterio de Pareto con la condición de que no haya costos fijos etc.

Este segundo teorema toma todo su sentido en un contexto de planificación, ya que se necesita asociar un sistema de precios a un estado realizable óptimo en el sentido de Pareto, y que el planificador quisiera lograr

La economía del bienestar posparetiana, empezando por Pigou se ocupa intensamente de los llamados efectos externos (economías o deseconomías externas): son ventajas o desventajas que gozan o sufren personas distintas de las que los provocaron. La práctica a estos efectos es la emanación de alguna norma pública en contra de estos factores externos y hacia quienes los producen. (Ricossa; 2002)

La economía del bienestar se dio cuenta de que un óptimo paretiano no puede agotar las aspiraciones políticas. Aun en el caso de que se alcanzara uno, quedaría mucho camino por recorrer, no ya con unanimidad, sino con otros criterios de decisión, por ejemplo con la regla democrática de la mayoría. Por añadidura, el óptimo paretiano proporcionado por la competencia perfecta es distinto si cambia la distribución inicial de los recursos entre los agentes económicos. En efecto, se imagina que todos maximizan su ventaja individual, pero el máximo obtenible es relativo también a los medios de que dispone el agente económico. Queda pues abierto el problema de determinar que distribución inicial de los medios es socialmente preferible. (Ricossa; 2002)

Algunos indicadores para la medición del bienestar en diversos tipos de sociedades.

Cornelis P. A. Bartelis (1982) presenta en su libro “*economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo*” un modelo a seguir para determinar el bienestar regional, este es una investigación en la que requirió trabajo de campo en las diferentes regiones de Holanda.

En términos generales, el sistema social estudiado está integrado por (N_i) individuos, y cada individuo puede caracterizarse por un número “S” de características sociales personales que provee información sobre varios aspectos de la posición que ocupa entre los otros miembros del sistema. Todos poseen cada una de estas características con cierta intensidad; por ejemplo el ingreso, el empleo, la educación, el poder, el status, etc. Si pueden medirse estas intensidades en una escala de números reales $C(n)$ (Bartels; 1982). En general, no es cierto que:

Los conjuntos de individuos sean iguales

▶ $C(n)=C(n')$

Por el contrario cada individuo presenta particularidades que lo diferencian de los demás, así resulta que cada individuo sea diferente de otro.

▶ $\forall n, n' \in (1, \dots, NI), n \neq n'$

De tal manera que resulta inevitable cierta desigualdad social.

En el estudio consideran un indicador asociado a la distribución de los ingresos personales como elemento importante del perfil del bienestar regional.

Para hacer comparaciones de bienestar se requiere más información relacionada con la distribución del ingreso. Es necesario un indicador cuantitativo que informe hasta cierto punto como se distribuye entre los receptores el ingreso. Para ello se requiere una medida de la desigualdad del ingreso. (Bartels; 1982)

Sherraden (1991) afirma que *“La teoría del bienestar social, en el sentido de bienestar al interior de los hogares, permanece como un territorio ampliamente inexplorado,”* a pesar de ser <<un camino andado>> en el discurso académico y político. Hablamos mucho sobre bienestar social, pero no sabemos muy bien qué es o cómo lo alcanzan las familias. Sherraden continua diciendo que los acercamientos hasta ahora caen en dos grandes categorías, la relativa a la pobreza y clase social por un lado, y la política del bienestar social misma por el otro. Sherraden (1991) afirma que *“La teoría del bienestar social, en el sentido de bienestar al interior de los hogares, permanece como un territorio ampliamente inexplorado,”* a pesar de ser <<un camino andado>> en el discurso académico y político. Hablamos mucho sobre bienestar social, pero no sabemos muy bien qué es o cómo lo alcanzan las familias. Sherraden continua diciendo que los acercamientos hasta ahora caen en dos grandes categorías, la relativa a la pobreza y clase social por un lado, y la política del bienestar social misma por el otro. (OCDE 2004)

El primer grupo, visto de manera simplista, también se divide en dos cabos. Uno se centra en el comportamiento individual y el otro en las estructuras sociales, las teorías a nivel individual afirman que las conductas indeseables e improductivas son la causa de la pobreza.

Las teorías estructurales sugieren que las circunstancias de la pobreza causan esos comportamientos; es decir, al parecer los comportamientos disfuncionales son formas de adaptarse a la pobreza. Llevadas al extremo, ambos tipos de teorías son ampliamente normativas. Entrelazada a través de los escritos de los teóricos sobre el comportamiento individual está el juicio moral que la gente pobre es deficiente en capacidad, adiestramiento, o en moralidad y deben ellos mismos de levantarse y hacerlo mejor. Y

entrelazada a través de los escritos de los teóricos de la estructura está el juicio moral que la actual estructura social es injusta para los pobres y debe ser cambiada (pp. 36-37) (OCDE, 2004)

En lo que toca al pensamiento de la política del bienestar social, Sherraden (OCDE 2004) distingue cuatro enfoques principales:

- El enfoque económico o de la modernización, que sostiene que las políticas de bienestar social y los estados de bienestar surgen con el desarrollo económico. Se desarrollan cuando el avance económico genera un excedente para redistribuir.
- Los puntos de vista <<neo marxista>> o de <<lógica capitalista>> consideran el estado de bienestar como mecanismo de control social, usando el apoyo al ingreso y otros programas para sofocar el descontento de la clase obrera
- Los enfoques de la política democrática ponen en el centro el desarrollo político. Incluyen las teorías tradicionales social-demócratas así como aquellas basadas en las políticas de intereses de grupo.
- Los análisis centrados en el estado ven las políticas del bienestar (y sus diferencias) como el resultado de la política nacional y las estructuras institucionales. (OCDE 2004)

Dentro de todas esas maneras dispares de observar los temas, Sherraden dice que una premisa se mantiene prácticamente incontrovertida. Se refiere a la definición o entendimiento del <<bienestar>> mismo como excesivamente centrado en el ingreso y el consumo. Sherraden y los formadores de patrimonio creen que algo falta aquí. Desean discurrir ajenos a las polémicas entre pensadores de lo <<individual>> y lo <<estructural>> y su retórica normativa. Sherraden (1991) sugiere un enfoque más objetivo e integrado, en la forma de una <<teoría dinámica del bienestar que incorpora efectos de la acumulación de patrimonio>>. Tendría dos características principales. <<La primera, vería el patrimonio financiero de la familia como un proceso dinámico a largo plazo>> en lugar de una mera fotografía de un momento dado en las finanzas familiares (ingreso o

consumo). No ignoraría la importancia del ingreso actual, pero introduciría consideraciones explícitas de los efectos de los activos dentro del bienestar en adición al papel que juega el ingreso. Los activos reflejan la acumulación a largo plazo (ahorro) y así <<capturan la calidad dinámica de este largo plazo, mejor de lo que lo hace el ingreso>>. En segundo lugar, Sherraden sugiere que el bienestar de la familia de hecho implica más que el ingreso y el consumo por sí solos (...) los activos producen efectos positivos en el bienestar que el ingreso por sí solo no proporciona - efectos adicionales al consumo diferido. (OCDE 2004)

La primera de las proposiciones de Sherraden es intachable, en el sentido que concuerda perfectamente con la teoría económica generalmente aceptada que se basa en el ahorro generado en la familia. La segunda idea, sin embargo, es clave para el argumento entero, el que depende de los “efectos positivos del bienestar” que provendrían únicamente del capital del hogar (una reserva, que puede generar un ingreso) y no del ingreso (un flujo) gastado en el consumo. (OCDE 2004)

¿Cuáles son estos efectos? En su Capítulo ocho titulado “*Hacia una teoría del bienestar basada en activos*”, Sherraden enumera nueve de ellos y los discute largamente desde una perspectiva interdisciplinaria. Estos son interdependientes e interactivos. Un análisis económico los llamaría las “externalidades”. Lo que sigue es un resumen:

- Los activos mejoran la estabilidad de la familia. En un primer momento, funcionan como ahorros preventivos para amortiguar los choques que de otra manera pudieran orillar a la gente a la pobreza del ingreso. Más allá de eso, facilitan los apremios de liquidez al abrir el acceso al crédito. Estos efectos tienden a estabilizar los ingresos y las familias (incluyendo las pobres) con ingresos más estables tienden a salir mejor librados que aquellas con ingresos equivalentes pero con fluctuaciones severas.
- Los activos crean una orientación hacia el futuro. <<la propuesta aquí es que una orientación hacia el futuro comienza en parte con los activos, que a su vez forman parte de las estructuras de la oportunidad, que a su vez es rápidamente interiorizado. Este proceso se podría llamar la construcción de las posibilidades

futuras. >> Algunos activos crean esperanza, y la esperanza conduce a un comportamiento orientado al futuro en oposición a las estrategias enteramente orientadas a sobrevivir el presente.

- Los activos promueven el desarrollo del capital humano y de otros activos. Con algunos pocos medios, la gente comenzará a pensar sobre mejorar su propia condición. Si ellos tienen activos físicos, ellos los cuidaran y trataran de mejorarlos. Por otra parte, los activos dan lugar a rendimientos que puedan usarse para crear nuevos activos o para proveer de un flujo mayor del ingreso.
- Los activos permiten el enfoque y la especialización. Esto nos regresa a las nociones básicas sobre la especialización y la división del trabajo como la esencia de la participación en una economía social organizada, y a la opinión sensible de Sherraden sobre el comportamiento disfuncional de un pobre. Tal comportamiento, sostiene este argumento, cambiara con el final de la exclusión y con el enfoque y la especialización.
- Los activos proporcionan una base para la toma de riesgos. Sherraden diseña una teoría para mostrar que, a través de la diversificación, << *con más activos, aumenta la capacidad de tomar riesgos con una red de seguridad.* >> La afirmación también se aplica al espíritu emprendedor.
- Los activos aumentan la eficacia personal. Para utilizar una palabra popular en la actualidad, se convierten en una fuente de empoderamiento. Diferentes palabras se pueden elegir, para enfatizar como los activos que se poseen pueden permitir a la gente emerger de la dependencia social y “pararse por sus propios pies en un sentido social y económico.
- Los activos aumentan la influencia social. Sherraden concluye un vasto acopio de investigaciones y pensamiento, que va desde Tocqueville a Vablen y a la sociología moderna, para establecer la conexión entre la abundancia en la familia y la influencia social. Este punto no se refiere a ser rico. Concierno a tener lo suficiente para merecer el reconocimiento de los demás.
- Los activos aumentan la participación política. Con activos que proteger, las personas prestan atención hacia donde son llevados por sus líderes. Ellos no pueden

permitirse más vivir en exclusión, y tienen suficientes recursos para desmarcarse. Se unen al sistema. Esto aumenta la cohesión social. Para extender este punto un poco, se puede tener otra implicación muy específica en países con grandes economías informales. En este contexto, “*unirse al sistema*” significa participar en la economía formal, comenzar a pagar impuestos y por otro lado desempeñar el papel completo de ciudadano.

- Los activos aumentan el bienestar de los hijos. Tanto la ley como la costumbre social observan de soslayo a los padres que no comparten sus circunstancias con sus niños, los niños criados con familias con suficientes activos para no preocuparse de su supervivencia inmediata resulta sumamente favorecedor en términos de los activos humanos, comenzando por una mejor nutrición y salud y terminando con la adquisición de cultura y educación. Sherraden de importancia a la conexión intergeneracional a través de la transmisión de activos físicos que los ingresos y el consumo no pueden proveer. (OCDE 2004)

Estos nueve puntos hacen evidente que los efectos únicos del bienestar expuestos sobre los activos de la casa son realmente especies o variaciones de los efectos del capital humano, consideradas en términos de mayor amplitud que la educación, capacidad mental o la mera aptitud. Estos actúan en la gente, aumentando la estima de sí mismos, a sus familias y a la sociedad. El término “*capital humano*” tan útil y significativo como es, todavía no los captura su totalidad, porque ellos se originan de los activos del hogar de todos tipos, la salud del hogar, de hecho, por muy modesta que pueda ser. Con estos nueve puntos, si uno coincide con estos, se da forma a los programas de formación de patrimonio. Empero dos aspectos más en la formación pueden ayudar a elaborarlo: el fenómeno de la falla del mercado y el concepto de la inversión social. (OCDE 2004)

El primer grupo, visto de manera simplista, también se divide en dos cabos. Uno se centra en el comportamiento individual y el otro en las estructuras sociales << (...) las teorías a nivel individual afirman que las conductas indeseables e improductivas son la causa de la pobreza (...). Las teorías estructurales sugieren que las circunstancias de la pobreza causan esos comportamientos; es decir, al parecer los comportamientos

disfuncionales son formas de adaptarse a la pobreza. Llevadas al extremo, ambos tipos de teorías son ampliamente normativas. Entrelazada a través de los escritos de los teóricos sobre el comportamiento individual está el juicio moral que la gente pobre es deficiente en capacidad, adiestramiento, o en moralidad y deben ellos mismos de levantarse y hacerlo mejor. Y entrelazada a través de los escritos de los teóricos de la estructura está el juicio moral que la actual estructura social es injusta para los pobres y debe ser cambiada>> (pp. 36-37) (OCDE, 2004)

I.2 TEORIAS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

En teoría económica, el problema de la distribución del ingreso consiste en analizar las causas que gobiernan el reparto anual de la economía entre los factores que contribuyen a su creación. Desde el punto de vista de la economía nacional, el problema de la distribución del producto puede tratarse desde varios ángulos. En primer lugar, puede medirse o cuantificarse una distribución dada, bien sea que se parta del concepto del producto nacional por sectores de la producción, del ingreso nacional al costo de los factores, o del ingreso personal. Es decir, se trata de un problema estadístico de medición de hechos. En segundo término, pueden analizarse las causas o fuerzas que determinan un esquema de distribución en una economía. Por último, se puede ver la distribución como un problema de política económica, lo cual significa que se reconoce la posibilidad de cambiarla mediante medidas e instrumentos económicos. Se puede recomendar una distribución con miras a alcanzar metas determinadas o, simplemente, porque se juzgue que una distribución más igualitaria es en sí una meta deseable y justa, pero teniendo en cuenta las consecuencias que acarrearía en los niveles de producción y de inversión y consumo. (Navarrete, 1997)

El problema de la distribución como una meta política económica y social y su relación probable con el nivel de ocupación y la tasa de crecimiento del ingreso, empezó a preocupar a los economistas hasta muy recientemente. En este sentido los economistas clásicos descuidaron el problema de la distribución del ingreso concediéndole poca importancia en el terreno económico. Cuando llegaron a tratarlo lo vieron como un problema de ética social. Consideraron que la meta económica más importante era la maximización de la producción; pero no como un fin en sí misma, sino para capacitar a los individuos para alcanzar su mejoramiento moral y educativo, lo cual era una meta más noble y más permanente en el terreno de la política económica y social. *J. Stuart Mill* condenaba los defectos del sistema capitalista de su época, pero lo prefería al comunismo porque creía que el sistema de propiedad privada, practicado con justicia, ofrecía mayores ventajas para el individuo y la libertad humana “*el deseo de mejores hombres más que un ingreso nacional más elevado fue un tema de la economía clásica*”. (Martínez, 1997)

El análisis de los determinantes de la distribución del ingreso ha sido abordado por la teoría económica desde diversos ángulos; sin embargo, dos son los enfoques más favorecidos por los investigadores: a) el que centra la atención en la relación entre el proceso de crecimiento y la forma que adopta, en las distintas etapas de este proceso, la distribución del ingreso de los lugares, y b) el que pone énfasis en la disponibilidad de recursos (y su asignación) a escala microeconómica, es decir, de los propios hogares, a través de modelos de equilibrio general. (Hernández, 1999)

Para Alfred Marshall no existía ninguna necesidad real y, por tanto, ninguna justificación moral para que coexistiera la extrema pobreza al lado de la riqueza desmedida “*la desigualdad en la riqueza, aun cuando menor de lo que se la representa, es un serio defecto de nuestra organización económica. Cualquier reducción que pueda obtenerse sin drenar las fuentes de la libre iniciativa y la fuerza de carácter y que, por tanto, no disminuya materialmente el crecimiento del producto nacional, constituye claramente una ganancia social*”. Como remedio, Marshall recomendaba que se proporcionara escuela, condiciones sanitarias adecuadas, alimentos baratos y ropas decentes a lo que él califica de “*residuo social*” – compuesto por aquellos individuos económica, física, mental o moralmente discapacitados para desempeñar “*a good day’s work with wich to earn a good day’s wage*”.....” El gasto sería grande; pero no existe ninguna otra necesidad tan urgente de un gasto valiente y audaz” Los economistas clásicos eran decididos partidarios de la educación porque consideraban que podría mejorar tanto directa como indirectamente la eficiencia del trabajador, su ingreso individual y, por ende, el ingreso nacional. (Martínez, 1997)

Para la economía marxista el sistema de producción capitalista motivaba las diferencias en el régimen de distribución el cual, a su vez, ocasionaba las diferencias de clase. Debido a que la remuneración de la fuerza de trabajo es inferior al valor que esta crea, la distribución del sistema capitalista origina una situación de subconsumo. A su vez, los capitalistas, ansiosos de llevar a cabo la acumulación de capital, producen anárquicamente sin considerar la situación global del mercado. Aparecen entonces crisis periódicas de sobreproducción cada vez de mayor intensidad, que retardan y desaprovechan las posibilidades de crecimiento de la economía. Marx condenaba el derroche de recursos

que representaban la crisis y sostenía que un estado socialista engendraría una tasa mayor de crecimiento económico. Sin embargo, tampoco preconizaba una distribución igualitaria del ingreso. La única igualdad que aceptaba era la que emanara de una sociedad sin clases. Engels decía: “Toda otra aspiración de igualdad que trascienda de esos límites se pierde necesariamente en el absurdo”. A su vez, Marx despreciaba la corriente “*vulgar*” y “*sentimental*” del socialismo igualitario y lo calificaba de no científico. Si bien ni Marx ni Engels fueron muy explícitos acerca del régimen de distribución que imperaría en la sociedad sin clases, pronosticaban el cambio a una sociedad socialista fundamentalmente por razones funcionales de eficiencia. En una economía socialista no habría la remuneración de la propiedad de la riqueza, ni la de los medios de producción, que serían colectivos, sino solamente de la contribución productiva del trabajo individual. Sería “*una sociedad organizada en un régimen de cooperación con arreglo a un plan armónico para garantizar a todos los individuos de la sociedad, en proporción cada vez mayor, los medios necesarios de vida y los recursos para el libre desarrollo de sus capacidades....*” “*Tal sociedad no solo daría satisfacción a las necesidades materiales del hombre, sino que garantizaría el libre y más completo desarrollo y ejercicio de sus capacidades físicas y espirituales*”. En una segunda fase, la de la economía comunista los ingresos se distribuirían en función de las “necesidades” si bien no se aclara qué diferencias habría en estas. (Martínez, 1997)

La economía marginalista neoclásica explicó que la desigualdad en el ingreso obedecía a la distinta productividad de los diferentes factores de la producción. La retribución de los factores de la producción es función de su eficiencia y de su costo por un lado, y de su precio y su demanda por el otro. Debido al libre juego de las fuerzas del mercado, los precios de todos los factores productivos serán proporcionales a su productividad marginal, la cual, en condiciones de libre competencia, tenderá a alcanzar el nivel de máxima eficiencia económica, por tanto, una desigual distribución de los ingresos puede censurarse desde el punto de vista moral o social, pero no tiene nada que ver con la eficiencia del sistema económico. (Martínez, 1997)

Los postulados en que se basa la teoría clásica se han criticado de estáticos o irreales. Tal ha sido el caso de los supuestos de competencia, perfecta divisibilidad y

movilidad entre productos y factores, costos constantes o crecientes, negligencia de los efectos, ingreso en la demanda, técnica dada, etc. Independientemente de estas críticas que no vienen al caso, no es sino hasta hace poco que se abandona la supuesta independencia entre distribución del ingreso y funcionamiento de la economía. (Martínez, 1997)

Para la teoría keynesiana sí existe una relación – vía propensión al consumo- entre la distribución del ingreso y el nivel de ocupación.

Una distribución igualitaria no puede apoyarse porque resulta incompatible con la dinámica económica. Supóngase una economía en la que el nivel medio del ingreso cubriera las necesidades normales y usuales individuales en la que el ingreso estuviera repartido por igual entre todas las familias – es decir, Pueden existir diferencias en los hábitos de gasto y ahorro de las familias siempre que, en conjunto, se logre la igualdad ahorro-inversión suficiente para mantener intacto el stock de capital. Tal sociedad sería una sociedad estacionaria en la que el ahorro neto sería igual a cero y la inversión neta también. Pero si se supone una población creciente, para poder mantener el mismo nivel de vida –sin variar la técnica- se necesita una inversión adicional para que el ingreso pudiera aumentar y cubrir las necesidades del incremento de la población. O bien, supóngase la población constante, y también que ocurren innovaciones técnicas que permiten aumentar el nivel de vida mediante inversiones adicionales. Si no puede postularse un cambio uniforme en la propensión del consumo de toda la población dejara de haber igualdad en el ingreso, porque los que disminuyeran su consumo para dedicar esos recursos a la inversión individual tendrían que percibir una renta. Con el tiempo, la acumulación de los nuevos ahorros se convertiría en un capital que dará a sus dueños un ingreso superior al que venían recibiendo normalmente, con lo que terminaría el esquema de distribución igualitaria. (Martínez, 1997)

Por tanto, se puede concluir que en una economía dinámica es inevitable una distribución desigual del producto. Pero *¿en qué medida?* Porque del mismo modo puede concebirse una distribución tan desigual que evite el desarrollo económico, ya sea porque perpetúe un estancamiento o bien porque solo permita un crecimiento muy inferior a posibilidades reales de expansión de la economía. (Martínez, 1997)

Por otro lado según Hernández Laos, *Simon kuznets* (1955) plantea el estudio de la distribución del ingreso de los hogares en el largo plazo, al contestar la pregunta entre la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. La respuesta dada por este autor, que luego se conocería como la *hipótesis Kuznets*, consistió en afirmar que la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta en las primeras etapas del crecimiento económico, cuando la transición de una sociedad preindustrial a una industrial es más rápida; la desigualdad se estabiliza por un tiempo, y luego disminuye en las últimas etapas del crecimiento, dando lugar a una curva de forma de “u” invertida que explica la relación entre una medida de desigualdad, y crecientes niveles del ingreso per cápita.

Ésta curva traza una tendencia de probables cambios en la distribución del ingreso de los hogares en el curso del desarrollo, y no implica un determinismo histórico. Esta hipótesis parte del hecho, empíricamente observable de la existencia de un dualismo sectorial que implica diferencias de productividad en la economía.

Otras contribuciones, impulsadas por el Banco Mundial durante los setenta y el principio de los ochenta, favorecieron el análisis estadístico-comparativo de la distribución del ingreso entre países, con lo cual se incremento considerablemente lo que se conoce del fenómeno redistributivo en la actualidad. Entre los más relevantes, destacan los estudios de Paurket, Ahluwalia, Cromwell y Papanek. (Hernández, 1999).

I.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin. (Aguilar, 1996)

El debate académico sobre la tipificación de grandes regímenes del bienestar ha provocado una fértil producción de análisis y estudios de la (nueva) economía política y social. *Richard Titmuss* (1958) fue pionero en la tarea de clasificar los diversos estados del bienestar. Pero ha sido durante el decenio de los años 90 cuando se ha producido una auténtica eclosión de estudios comparativos y tipológicos en las democracias industriales avanzadas. (Esping-Andersen; 1999)

Ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Hemos descubierto el Estado limitado, el gobierno limitado, cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables. La limitación fiscal y la vulnerabilidad política. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Es saludablemente irónico que la era del desarrollo con su fantasía de

abundancia y prodigalidad, con su supuesta elasticidad infinita, haya terminado en el reconocimiento de la escasez. (Aguilar; 17)

La actitud hacia la pobreza y en consecuencia las políticas públicas relacionadas con ésta en gran medida están determinadas, o al menos fuertemente relacionadas, con la idea que se tenga sobre el origen de la pobreza. Quienes piensan que la pobreza se origina por fallas de comportamiento del individuo, como la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etc., van a tener una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente de quienes piensan que ésta se debe a fallas de los sistemas sociales. Por eso los que piensan que la pobreza tiene su origen en fallas individuales adoptan una actitud severa hacia los pobres, un tratamiento poco generoso. En distintos momentos de la historia se los ha considerado como delincuentes; en la Inglaterra victoriana ser 'pobre era equivalente a ser vago y merecía cárcel. Si bien ha habido cambios ésta sigue siendo, en alguna medida, una actitud presente en muchas personas y en muchos grupos ideológicos. (Boltvinik, 2004)

Esta percepción va normalmente asociada a la clasificación de los pobres entre merecedores y no merecedores, los primeros son aquellos a los que incluso dentro de esta línea de pensamiento, no se les puede culpar por de su propia pobreza (los niños, las viudas, los ancianos. Los pobres merecedores reciben un trato distinto a los no merecedores, típicamente aquellos adultos varones de cuerpo sano, en uso de sus plenas capacidades, considerados vagos, flojos, alcohólicos, y a quienes se trata de manera radicalmente distinta. (Boltvinik, 2004)

Esping-Andersen ha teorizado sobre los tres mundos del bienestar capitalista asumiendo implícitamente planteamientos socialdemócratas de orientación estatalista (*state-centered approach*) a la «escandinava», según los cuales la acción del estado central es la gran variable independiente que determina la producción de bienestar. Según ésta perspectiva, las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía que les hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de protección social. La experiencia del estado del bienestar acotada en el espectro ideológico (socialdemocracia) y en las coordenadas de espacio y tiempo (norte de Europa, tras la Segunda Guerra Mundial),

ha servido como principal ejemplo de contraste respecto al cual se han tipologizado otros sistemas de protección social.

Los estudios de bienestar, en general, han tendido a ser «*suecocentristas*». El estado del bienestar escandinavo se ha constituido para muchos analistas en vara de medir los logros y carencias de los sistemas de protección social del resto de los países capitalistas avanzados. No extraña, por tanto, que buena parte de los análisis normativos de mayor influencia académica no hayan ocultado sus preferencias por el desarrollo del estado del bienestar en Suecia. Sucede, empero, que sus pulsiones prescriptivas (*normative capture*) adolecen a menudo de voluntarismo, ideologismo y, sobre todo, de falta de conmensurabilidad comparativa. Se ha producido con frecuencia, por tanto, una mistificación en la evaluación normativa respecto a qué debe ser un estado del bienestar con el desarrollo histórico y real de los sistemas de protección social a analizar. (Moreno; 2000)

En este contexto, *Esping-Andersen* dice que “*en las sociedades precapitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su supervivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos cuando el bienestar de los individuos pasa a depender del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado*”. La categoría de “desmercantilización” es la pieza central en el análisis de Esping-Andersen y es muy relevante tenerlo presente.

Así, la escuela primaria, pública y gratuita, constituye un buen ejemplo de un servicio que ha salido de la esfera del mercado y al dejar de ser un mercancía se ha convertido en un valor de uso social y colectivo. Entonces el disfrute de las ventajas de la educación lo puede tener el niño independientemente de los ingresos y de la capacidad de pago de sus padres. Es decir: el servicio de educación al estar fuera del mercado se independiza del valor de cambio. Pero Esping-Andersen lleva el concepto más allá, porque

no solo se refiere a los servicios prestados como un derecho sino también a la capacidad de sustentarse sin depender del mercado.

Para Esping-Andersen, el acto radical de desmercantilización consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado para la subsistencia del individuo. Cuando esto ocurre los estados de bienestar han logrado la desmercantilización plena de la vida social. Así, el autor clasifica los modelos del estado de bienestar en tres tipos:

- 1.- *el modelo dominado por la asistencia social, al que llama modelo “liberal” o “residual”*
- 2.- *el modelo de seguridad social obligatoria o “conservador corporativista”*
- 3.- *el modelo denominado “social demócrata”*

El primero está dominado por la asistencia social, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad, tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por lo tanto, necesita asistencia social.

Los arquetipos del modelo se encuentran en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Australia. Este modelo es el que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales, está promoviendo en los países periféricos.

El segundo provee de derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. En este caso se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social, porque todos: o son trabajadores directos de empresas formales o bien son derechohabientes asociados a ese trabajador. El calificativo de conservador lo asocia el autor al modelo por el principio de subsidiaridad del Estado.

Los prototipos son Francia, Italia y Alemania.

Por ultimo en el modelo denominado “*social democrata*”, los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. El autor explica que al aumentar las expectativas vitales de las clases medias en los países europeos y Estados Unidos hubo dos reacciones de los modelos de bienestar social. Una, la que prevaleció en la mayoría de los países, fue dejar que esas mayores expectativas se atendieran por el mercado privado, lo cual segmentó los servicios sociales. Tanto los servicios educativos como los de salud y seguridad social se dividieron entre los servicios básicos proporcionados por el Estado para la gran mayoría, mismos que fueron perdiendo calidad, y los servicios privados de mejor calidad sólo para quienes podían pagarlos. Eso lo evitaron los países que adoptaron el modelo social democrata elevando la calidad de las prestaciones que el estado proporciona y, por tanto, incorporando plenamente a toda la población. Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores y a los ancianos e inválidos. Es decir, a diferencia del modelo conservador que lo hace todo a través de la familia y, por tanto, mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres, en el modelo social democrata las transferencias son directas, con lo cual éste se libera de ese autoritarismo familiar que tanto hombres y mujeres jóvenes sufren. Pero el elemento distintivo es que este modelo está comprometido con la garantía del pleno empleo; de tal manera que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el derecho a la protección plena del ingreso. Éste es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos; predominante sobre todo en países escandinavos. (Boltvinik; 2004)

De los tres modelos, el que se ha promovido en nuestro país es el primero: el residual o liberal, en el cual la asistencia social solamente se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

Para entenderlo mejor y encontrar sus raíces ideológicas veamos como lo describe una autora latinoamericana, Pilar Vergara, cuando hace un estudio de las políticas públicas hacia la extrema pobreza en Chile entre 1973 y 1988, o sea, en los años de la dictadura

pinochetista. La autora de manera muy clarificadora, define los siguientes principios de la política social y consecuentemente de la lucha contra la pobreza. (Boltvinik; 2004)

En primer lugar: “el principio de la subsidiariedad del Estado, según el cual este debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente” (Boltvinik; 2004)

El segundo principio es que “*los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de subsidiariedad*”. (Boltvinik; 2004)

La igualdad de oportunidades, el tercer principio, es definida como “*la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando el mercado –que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes- y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y el acceso a las prestaciones sociales*”.

En cuarto lugar define: “*para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas*”, es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se alcance, las personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellas una autentica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al merito de los individuos. (Boltvinik; 2004)

En el caso de México. La Política de Desarrollo Social tiene su origen en la propia Constitución de 1917, aunque se pueden reconocer diferentes etapas de la misma a lo largo del siglo XX. El texto de la Carta Magna promueve un proyecto de nación incluyente en el cual se proclama la igualdad jurídica, así como los derechos sociales de la población mexicana –educación, salud y vivienda-. La Constitución fue por tanto una respuesta a los

problemas económicos y sociales de inicios de siglo pasado, especialmente, a la pobreza y la desigualdad. (CONEVAL, 2008)

El gobierno de Fox presentó al inicio de su administración como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*. El programa contiene la situación, objetivos, lineamientos y estrategias que se pretendían llevar a cabo para superar los niveles de pobreza existentes.

El programa se describe como una nueva estrategia, y parte de medir los niveles de pobreza recurriendo a la información mostrada por el *Consejo Nacional de Población* (CONAPO), quien a su vez recopila datos del último censo de población y vivienda realizado por el *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática* (INEGI), el índice de marginación como lo denomina el CONAPO “es una medida resumen que permite diferenciar entidades federativas, municipios y localidades según la intensidad de las privaciones que padece la población en lo que se refiere al acceso a la educación, a una vivienda digna y decorosa, ingresos monetarios suficientes y las carencias asociadas a la dispersión de la población, como son la falta de servicios de salud o las dificultades para acceder a bienes y servicios originados por una débil estructura de mercado”

Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo; está en su esencia misma. Hayek encuentra la idea de que para alcanzar la igualdad de oportunidades todos tienen que tener suficientes capacidades de jugar dentro de las reglas del mercado. Por eso no debe sorprendernos el énfasis en el discurso de la política en México sobre la lucha de la pobreza extrema y no contra la pobreza en general. (Boltvinik; 2004)

Unidad II.- Evolución, análisis y evaluación de las políticas en seguridad pública

En el presente capítulo se abordará el tema de la seguridad pública y las políticas que se efectúan para su mejor ejecución.

Se realizará un breve análisis de las políticas en materia de seguridad pública desde una perspectiva regional latinoamericana y en qué medida influyen teóricamente en la consecución de un bienestar social.

De igual manera describiré la evolución de este tipo de políticas y algunos instrumentos de evaluación de dichas políticas.

Desde hace dos décadas, y en particular desde principios de 1990, la seguridad pública ha ocupado un lugar central en el debate nacional, las decisiones legislativas y la política pública en nuestro país; además, de acuerdo con cálculos citados en este texto, desde su creación en 1995-1996, el Sistema Nacional de Seguridad Pública mexicano ha significado un gasto cercano a 7,000 millones de dólares. Y a pesar de los crecientes esfuerzos por parte de las instituciones de los tres Poderes de la Unión y —más recientemente— de todos los órdenes de gobierno, los niveles de delincuencia y victimización siguen siendo altos. De manera simultánea, hemos adquirido conocimiento sobre formas aparentemente novedosas de criminalidad, tales como mecanismos poco conocidos para el lavado de dinero, el secuestro o el robo de automotores.

2.1.- Políticas en seguridad pública.

En un sentido general, una política de seguridad pública engloba al conjunto de acciones gubernamentales y sociales que, de alguna manera, inciden o gravitan sobre el conjunto de factores y condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que favorecen, apuntalan, consolidan o determinan los conflictos, hechos de violencia y delitos producidos en un determinado contexto social. En este marco, toda política social, cultural, económica, educacional o laboral podría considerarse como parte de una política seguridad pública. De hecho, lo es. Y lo es dado que de alguna manera estas proyecciones y acciones generan algún tipo de impacto directo o indirecto sobre la situación de la seguridad pública, en particular, sobre el conjunto de hechos y eventos (conflictos, hechos de violencia y

delitos) que vulneran, alteran o generan un notable cercenamiento de dicha situación. (PNUD, 2005)

Las políticas de seguridad pública están cambiando en todo el mundo. En México esta mudanza tuvo un arranque importante en el periodo 1994-1995, cuando se modificó la Constitución para hacer de esta materia un tema concurrente de los gobiernos federal, estatal y municipal. A partir de esa fecha, paulatinamente se creó el sistema no jurisdiccional para proteger los derechos humanos (con la creación de las comisiones nacional y estatales respectivas), se rediseñó al Poder Judicial y se creó un marco jurídico e instituciones para combatir la delincuencia organizada. (CESOP. 2010)

Las municipalidades desempeñan un papel clave en la reducción de los delitos. *Less Law, More Order* utiliza el consenso internacional de expertos, así como el trabajo del *International Police College (IPC)* con una red formada con las municipalidades canadienses más grandes, para concluir que son éstas las que reducirán los delitos mediante el uso del proceso de planeación multisectorial descrito en este documento. Pueden, incluso, dirigir fondos de otros órdenes de gobierno y aplicarlos en las áreas de mayor necesidad. Este proceso es similar al legislado por el gobierno británico en 1998. Sin embargo, es preciso poner mayor énfasis en cómo el Reino Unido afrontó la delincuencia juvenil, la violencia contra las mujeres y la de los vecindarios con alta incidencia delictiva. Las estrategias no debieran limitarse al modelo de Prevención de la Delincuencia mediante el Diseño Ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés) y la aplicación de la ley. Uno de los ejemplos más importantes de la aplicación de este modelo fue Bogotá, que alcanzó una reducción de 50 por ciento en sus índices de homicidio. Eso muestra a México qué puede lograrse en una ciudad latinoamericana.

Sin embargo, tales efectos –mayores o menores, superficiales o profundos- son siempre residuales ya que dichas políticas y formas de intervención, en general, no han sido formuladas ni llevadas a cabo específicamente con el objetivo de conjurar o neutralizar los factores determinantes o las manifestaciones concretas de los hechos violentos, de los conflictos que vulneran el orden público o de las problemáticas delictivas. Aquellas políticas y formas de intervención que, en cambio, están concreta y exclusivamente

perfiladas al abordaje preventivo, investigativo de las referidas problemáticas dan forma a las políticas de seguridad pública. (PNUD, 2005)

Verónica Martínez Solares toma como punto de partida los cambios constitucionales de 2008, dirigidos a reformar la estructura y el funcionamiento de las instituciones policiales del país. Bajo esta perspectiva, la autora revisa el papel de la policía en el nuevo sistema de justicia penal y señala la necesidad de contar con elementos mejor preparados, con reglas claras para intervenir adecuadamente en la protección de los ciudadanos y en sus enfrentamientos con los delincuentes y, sobre todo, con sistemas adecuados de supervisión y controles tanto internos como externos. (CESOP, 2010)

Una preocupación presente en todas las ponencias es la protección de los derechos humanos. El trabajo de Isabel Esther Uriarte se centra en los riesgos que supone la militarización de las instituciones policiales mexicanas, en particular de la *Policía Federal Preventiva (hoy en día Policía Federal)*. A partir de la descripción de algunos operativos en los que ha intervenido esta institución, Uriarte documenta violaciones a los derechos humanos, que han sido objeto de diversas recomendaciones por parte de organismos internacionales y nacionales. Este trabajo también incluye diversas propuestas, como establecer un mecanismo de monitoreo ciudadano en esta policía, adoptar los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para el uso de la fuerza y, entre otros, evitar la discrecionalidad política con la que se decide la intervención de esta policía, de acuerdo con la ponente.

Por consiguiente, una política de seguridad pública es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de control de la violencia y el delito, mediante la prevención, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal los responsables de éstos últimos, es decir, de los delitos.

En materia de seguridad pública, el proceso gubernamental consiste en (i) la identificación de un conjunto de problemáticas y su incorporación a la agenda pública; (ii) el diseño, implementación -gestión- y evaluación de las políticas y estrategias tendientes a prevenir y conjurar los eventos inscritos en aquellas problemáticas; y (iii) la aplicación de medidas y acciones instrumentales para desarrollar todo ello. Ello supone el desarrollo de tres acciones fundamentales sobre la base de las cuales se articula toda política de seguridad pública, a saber:

1. La elaboración y actualización permanente de un cuadro de situación de la violencia y el delito de la jurisdicción que permita conocer y tener una comprensión (estratégica y táctica) del conjunto de problemáticas que serán el objeto de las labores de prevención, conjuración o persecución penal propias del sistema de seguridad pública, ya sea en sus dimensiones objetivas como en las subjetivas.

2. El desenvolvimiento de una estrategia institucional asentada en la elaboración de un diagnóstico institucional acerca del estado de situación organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública, así como también de las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso, y en la consecuente puesta en marcha de un plan de reforma y modernización legal e institucional de dicho sistema.

3. El desarrollo de una estrategia de control de la violencia y el delito articulada sobre la base de una estrategia social de prevención y control de la violencia gestionada por el sistema de prevención social de la violencia y el delito, así como de una estrategia institucional de prevención y control de la criminalidad común y compleja (según modalidades delictivas específicas) llevada a cabo por el sistema policial y judicial de la jurisdicción. (PNUD, 2005)

Tabla 1.- Acciones básicas en las políticas de la seguridad pública.

Política de seguridad pública Acciones básicas	1) Cuadro de situación de la violencia y el delito	1.1) Dimensión objetiva de la violencia y el delito 1.2) Dimensión subjetiva de la violencia y el delito
	2) Estrategia institucional	2.1) Diagnóstico institucional 2.2) Reforma y modernización institucional
	3) Estrategia de control de la violencia y el delito	3.1) Estrategia social de prevención y control de la violencia 3.2) Estrategia institucional de prevención y control de la criminalidad común y compleja

FUENTE: PNUD 2005

La estrategia de control de la violencia y el delictivo constituye el núcleo fundamental de la política de seguridad pública. El cuadro de situación del delito y la violencia así como la estrategia institucional configuran dimensiones instrumentales básicas para la elaboración y puesta en marcha de aquella estrategia de control delictivo.

El cuadro de situación de la violencia y el delito, resultante de un proceso permanente de recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico de la misma, debe dar cuenta de la situación general y específica del delito y la violencia existente en un tiempo y espacio determinado, su evolución, modalidades de manifestación, despliegue territorial, impacto social e institucional. Sin dicho conocimiento resulta imposible desarrollar estrategias focalizadas y eficientes de prevención y conjuración de dichas problemáticas así como también planificar acciones e intervenciones gubernamentales en la materia. (PNUD, 2005).

2.2. Desarrollo de políticas de seguridad Pública en América Latina

El paradigma de respuesta gubernamental a los problemas de seguridad pública ha cambiado desde inicios de los años 90. Desde ese momento se empezó a impulsar una nueva generación de reformas que hicieron mutar el paradigma de seguridad desde una visión de protección del Estado hacia una propiamente de seguridad pública o ciudadana (dependiendo del contexto nacional), que incluía el diseño de políticas de prevención, con participación de la ciudadanía, así como un mayor énfasis en la relación policía – comunidad.

La situación relativa a la seguridad pública constituye hoy la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. La violencia y la inseguridad en general afectan al conjunto de nuestra sociedad y deterioran severamente la calidad de vida de nuestros ciudadanos, quienes se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización. Se trata de una situación que, en el caso de los jóvenes, y particularmente de los jóvenes de los estratos más vulnerables de nuestras sociedades, alcanza la forma y la dimensión de un exterminio sistemático. Los homicidios en nuestra región duplican el promedio mundial, llegando en algunas zonas a quintuplicarlo. Algunos de nuestros países en América Latina y el Caribe ostentan las más altas tasas de homicidio del mundo. No obstante que en la región sólo habita el 8% de la población mundial, se materializa el 42% de todos los homicidios por arma de fuego y el 66% de todos los secuestros del planeta.

Asumir el marco de un tratamiento integrado y comprensivo a las desafíos de seguridad, amparado bajo los principios y prioridades establecidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptados en la Ciudad de México en octubre de 2003, permitió que en el año 2005, a pocos meses de llegar a la OEA, propusiera y los Estados miembros aceptaran, la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, para abordar los asuntos relacionados con la seguridad pública y para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos colectivos para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas, así como prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, temas que ya se posicionaban como prioridades para la OEA, pero se abordaban de modo aislado e individual. Ante la evidencia

de la magnitud del problema, en septiembre de 2007 hice un llamado a la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, para representarle su importancia y gravitación y considerar la necesidad de arbitrar las medidas necesarias para encararlo y superarlo. Explícitamente señalé en esa oportunidad que enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad era el desafío de los gobiernos de las Américas, los cuales tenían la obligación de hacerlo con políticas públicas adecuadas, eficientes y coordinadas entre todos los países porque todos, sin excepción, estaban sufriendo o comenzando a sufrir sus consecuencias.(OEA, 2008)

2.3.-Estado benefactor mexicano

El estado benefactor mexicano fue producto del proceso de formación del Estado pos independiente y posteriormente de la consolidación y transformación del Estado nacido de la Revolución de 1910. Se considera cuatro etapas fundamentales en este proceso: 1) independencia, reforma y Republica restaurada (1822-1877) 2); Porfiriato (1877-1910); 3) Estado benefactor posrevolucionario ascendente (1917-1982); y 4) Estado benefactor posrevolucionario en declive (1982-2003). La argumentación descansa en las fuentes históricas que establecen las principales etapas del desarrollo de las políticas sociales, por un lado, y las enfocadas en la transformación del Estado mexicano, por otro.

1) Independencia, reforma y republica restaurada (1822-1877)

El Estado del México independiente nació quebrado, con una economía impregnada de las estructuras coloniales de tipo corporativo (Staples, 1981), pero sin los vínculos internacionales que la sostuvieran. Debido a la guerra entre España y Napoleón, los reyes Borbones retiraron los capitales que respaldaban las obras de beneficencia, prometiendo mandar los intereses para sostenerlas, pero dejaron de pagar a partir de 1813. (Brachet-Marquez, 2004:241)

En los albores de la Independencia, la única institución capaz de perseguir un proyecto político coherente, apoyado tanto por las élites terratenientes como por las masas, era la iglesia católica. Su poder era tal que la sumisión a sus dogmas estaba incluida en la constitución de Cádiz. La Independencia arrancarí­a con una contribución fundamental entre una declaración formal de soberanía nacional y el reconocimiento de facto de la autoridad eclesiástica por encima de los asuntos políticos (Villaseñor, 1978:32)

Esta contradicción pronto encontrarí­a su arena conflictiva predilecta en las políticas sociales de la joven república, particularmente la educativa. Tanto los liberales como los conservadores concordaban en la necesidad de abrir la escuela primaria al “*pueblo entero*”, y también en que bajo este término se entendiera tan solo a los mestizos habitantes de las ciudades, excluyendo a los indígenas, las masas rurales y los pobres de las ciudades. (Brachet-Marquez, 2004:242)

En agosto de 1821, cuando España finalmente concedió la independencia, tan solo 0.6 % de la población de 4 800 000 adultos era alfabetizada (Martínez Jiménez, 1973). En cuanto a la enseñanza universitaria, se reducía a los seminarios conciliares, la *Universidad de Guadalajara*, la *Universidad de San Carlos* y el *Colegio de Minería*. Para responder a la nueva necesidad sentida de educar al “pueblo” no había, en la mayoría de los casos, maestros, escuelas ni textos. Pero el método lancasteriano de alfabetización elemental se difundió en el territorio nacional. Veinte años después, se habían abierto 1310 escuelas, todas ellas lancastarianas, con 58 744 alumnos (Martínez Jiménez, 1973)

Con estas medidas se esperaba que la educación se transformara en un instrumento para fortalecer el Estado y alejar a la población de la iglesia (Vázquez Zoraida, 1967: 201). Sin embargo, la falta de fondos y el caos del país después de la guerra contra la invasión francesa impidieron que fuera cabalmente llevado a cabo este programa. (Brachet-Marquez, 2004:242)

2) El Porfiriato.

La dictadura de treinta y tantos años de Porfirio Díaz marcó el auge del darwinismo social en el que la desigualdad social y la pobreza eran consideradas como los mecanismos de eliminación de los menos aptos. Los pobres tenían la culpa de su pobreza, por su pereza y vicios, y los obreros pronto se volverían iguales si se les pagaran los aumentos que reclamaban. Por consiguiente, no había durante este periodo, ninguna obligación moral de aliviar la injusticia social por medio de la caridad individual, y mucho menos por medio de políticas redistribuidoras. (Brachet-Marquez, 2004:244)

3) Posrevolución.

A partir del decenio de 1920, una vez pacificado el país y establecido el nuevo régimen sobre una sólida base constitucional, lo más innovador en materia social fue la transformación del campesino pobre y/o indígena en un sujeto visible y con derechos: primero a la tierra y a la educación y posteriormente a la salud. Como observa Palacios, “*ya desde esos años, los intelectuales pos revolucionarios construían la pobreza indígena como un concepto político y lo insertarían [...] entre las que serían una especie de causas*

implícitas, subconscientes del movimiento revolucionario” (1998:244). Si para los intelectuales esta causa era implícita y subconsciente, para los políticos se trataba explícitamente de extirpar del campo mexicano al Zapatismo y el apego a la iglesia. Se incorporaría al campesino a la cultura nacional por medio de una educación que representaba la historia del país como una marcha continua hacia la victoria inevitable de la revolución (Palacios, 1998). También había que prometer, sin llevarlo a cabo más que moderadamente, el reparto de las tierras que en derecho les pertenecían. (Brachet-Marquez, 2004:2426)

4) Fase ascendente del estado benefactor

Habría que esperar hasta fines de los cincuenta para que se abriera una nueva era para los programas sociales. Con el gobierno de López Mateos (1958-1964) emergió una época tan prospera como socialmente progresista, en la que el gasto social se empezó a financiar por la deuda externa (en vez de la inflación). En 1963 se modificó la Ley de Seguro Social para incluir a los jornaleros agrícolas cortadores de caña, y se distribuyeron más tierras a los campesinos. En el mismo año se creó el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, homólogo del IMSS en el sector público, y se mejoraron los institutos de seguridad social de los trabajadores petroleros, electricistas y ferrocarrileros. La prosperidad creciente permitió la expansión espectacular del IMSS. Finalmente, en 1961, ante la sorpresa total del empresariado (Kaufman; 1975), se hizo obligatoria la cláusula constitucional sobre el reparto de utilidades de sus empresas a sus empleados. (Brachet-Marquez, 2004:251)

El gobierno de López Mateos representó un segundo momento reformista crucial para el Estado Benefactor en México. Cuando el gobierno siguiente tomó posesión, la clase obrera se había recuperado de las mermas de la posguerra en los salarios, y gozaba, además, de una red de servicios y beneficios públicos relativamente desarrollados. Quedaban todavía fuera de la bondad estatal la mayor parte del campesinado (especialmente los indígenas), cuyo trabajo mal pagado había sustentado el desarrollo industrial y social del país. (Brachet-Marquez, 2004:251)

5) Declive del Estado Benefactor.

El año 1982, inicio de la “*década perdida*”, ha sido designado como el punto de partida del estado benefactor. Suele olvidarse, sin embargo, que si la economía incontestablemente entró en crisis aguda a partir de ese año, no sucedió lo mismo con el estado benefactor debido, en gran parte, a los esfuerzos del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) para frenar el corte de los programas sociales existentes, y hasta ampliarlos, como en el caso de la seguridad social. No obstante, las promesas de reducir el gasto publico hecha al FMI obligaron a bajar el gasto social, con el consecuente desmejoramiento generalizado en la calidad de los servicios y las condiciones del trabajo en el sector educativo y sanitario. Al mismo tiempo, se “liberaron” los precios de los alimentos básicos, lo cual repercutió inmediatamente en el encarecimiento del costo de la vida. (Brachet-Marquez, 2004:257)

Capítulo III.- El impacto de las políticas públicas en el Bienestar.

3.1.- Percepción social de la seguridad pública.

El programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD) en 1990 elaboró el primer informe sobre el desarrollo humano mundial; dicho informe propuso una nueva concepción del desarrollo, denominado desarrollo humano, y un nuevo indicador para la medición del mismo, que incluyo dentro de su análisis, los diversos problemas políticos, económicos y sociales. Es precisamente dentro de este enfoque que se considera como componente de los derechos humanos el derecho a una convivencia pacífica, tolerante y con seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana se concibe como:

Un proceso en el que se vinculan los esfuerzos del Estado y de las instituciones con el ejercicio de garantizar la seguridad a la sociedad, a los habitantes y al ciudadano mismo, para, conjuntamente con la sociedad civil y sus múltiples expresiones de organización, ser capaces de construir los consensos necesarios con el fin de garantizar las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y organizativas que permitan el más libre y absoluto ejercicio de las garantías, libertades y derechos ciudadanos. (Romero, 2004)

La crisis de seguridad pública ha constituido uno de los principales temas que se abordan en el ámbito de las ciencias sociales; es un punto nodal en las agendas públicas y en el ejercicio del gobierno. Hoy prácticamente no hay agenda pública o privada en la que no se encuentre identificado este problema como uno de los prioritarios para ser abordados y atendidos por la administración pública. (Valero, 2005)

Asimismo, se señala que la inseguridad pública y la delincuencia son un reflejo de grandes contradicciones: la falta de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, su forma de reclutamiento, el perfil socioeconómico del policía preventivo, auxiliar y judicial, los sueldos que reciben, la corrupción, la incorporación del ejército en tareas de seguridad en zonas de alta incidencia delictiva, la ineficiencia de las instituciones de prevención y readaptación social, el

desempleo, la sobrepoblación y migración del medio rural al medio urbano, el narcotráfico, etc., todos ellos son quizá los factores que se encuentran interactuando.(Valero,2005)

La desconfianza ciudadana hacia las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad se encuentran estrechamente vinculadas con la sensación de inseguridad descrita previamente. Los orígenes de dicha percepción son de compleja estimación, aunque pueden vincularse principalmente a tres fenómenos. El primero es el abuso de la fuerza por parte de las instituciones gubernamentales, especialmente la policía. En segundo lugar, la penetración de la corrupción en las prácticas cotidianas de las diversas instituciones de la justicia criminal impacta a la población en general, que observa y es incluso víctima de este tipo de acciones. Finalmente la lentitud del sistema, así como los bajos niveles de resolución de los casos reportados, traen aparejados un generalizado desánimo frente a la capacidad gubernamental para enfrentar la problemática.

La percepción de inseguridad, así como la sensación de amenaza, son fenómenos, en muchos sentidos, independientes de la realidad delictual. Esta situación se explica por diversos motivos, como los altos niveles de cobertura periodística sobre los temas de seguridad, la exposición de hechos inusualmente violentos e incluso el desarrollo de medios de comunicación dedicados especialmente a este tipo de temas. Pero el factor principal que explica el creciente temor ciudadano es la victimización previa, ya sea directa o indirecta.

La disminución de la delincuencia no implica una tendencia similar por parte de la percepción ciudadana; por ello se dan situaciones en las que, aun habiendo disminuido los niveles de victimización, no sucede lo mismo con el temor. Las denuncias no son un reflejo directo de la realidad delictual, pero en Chile y Argentina, por ejemplo, cuando se evidencia una desaceleración del crecimiento de las primeras, no se perciben cambios en los niveles de inseguridad de la

población. Esta situación sugiere la existencia de cierta “inercia del temor”, que mostraría que la disminución del mismo se desarrolla en períodos más largos y por ende requiere de una fuerte sostenibilidad de las políticas orientadas a disminuir las tasas de victimización.

Ante la pregunta formulada por Latinobarómetro en 2007 sobre el mantenimiento de los niveles de inseguridad en su país, la mayoría de las personas declara que su país es muy inseguro (63 por ciento), con una visión de futuro negativa. En la misma encuesta el temor a la victimización de un delito violento se instala como la principal preocupación pues el 73 por ciento de los latinoamericanos declaró sentir temor constantemente. (OEA, 2008)

La victimización y el temor llevan consigo otras consecuencias complejas, ya que tienen un efecto directo en la calidad de los vínculos de confianza a nivel comunitario, las personas que han sido víctimas de delito poseen una menor confianza en las personas de su comunidad que las personas no victimizadas.

En términos generales se puede concluir que ha habido en los últimos años un importante agravamiento en los temas de seguridad, lo que se observa en el crecimiento de la delincuencia organizada, el incremento de las tasas de homicidios y otras formas de violencia, así como en el incremento de las tasas de delitos contra la propiedad, entre otras expresiones de la delincuencia. Las encuestas de percepción muestran con bastante claridad que la inseguridad es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos del continente, y que ésta está creciendo en la mayoría de los países.

3.2.- Desempeño institucional.

Frente a una sociedad preocupada por el crecimiento de los factores que amenazan la calidad de vida, entre los que prevalece la inseguridad, los gobiernos se ven obligados a otorgar cada vez mayor atención a la seguridad pública.

En nuestro país se han realizado diversos esfuerzos orientados al combate de la delincuencia, se ha profundizado en su estudio, ampliado su documentación, y se han instrumentado muy diversas medidas que comprenden, entre otros aspectos:

La creación de la Secretaría de Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de los cuales se busca mejorar la coordinación entre las instituciones de la Federación, de los estados y de los municipios;

- La dignificación de los cuerpos policíacos;
- La participación ciudadana;
- La prevención del delito y el mejoramiento del sistema penitenciario y de readaptación social;
- Mayor calidad en la procuración e impartición de justicia, y
- El pleno goce de los derechos humanos. (Carrillo, 2002)

Es a partir de esta realidad, que el gobierno federal promovió, a través de diversas reformas al marco jurídico, la respuesta integral a las necesidades de la sociedad en materia de seguridad pública. Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el 30 de noviembre de 2000, se dio congruencia, por primera vez, al conjunto de acciones y esfuerzos para salvaguardar la seguridad de la sociedad, proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, concentrando en una sola institución las funciones que anteriormente se encontraban disgregadas en un sinnúmero de dependencias y órganos de gobierno.

Asimismo, estas reformas contemplaron la necesidad de involucrar de manera coordinada, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a las instituciones federales, estatales y municipales, que por la naturaleza de sus atribuciones, se ven estrechamente relacionadas en los temas de seguridad pública. Participando principalmente los Gobernadores de los 31 Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario de Seguridad Pública, el de Marina, el de la Defensa Nacional, el de Comunicaciones y Transportes, y el Procurador General de la República; además, participan los Procuradores y los Secretarios de Seguridad Pública en las respectivas competencias.

En este sentido, el Gobierno Federal a través de las secretarías y organismos que tienen relación con la seguridad pública, privilegian un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de los problemas que presenta la nación en materia de seguridad pública, buscando con ello restituir la confianza y seguridad de las familias.

Es así que, bajo esta nueva perspectiva de seguridad pública, se pretende constituir una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, luche permanente y vigorosamente contra la impunidad y la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción, y donde se consolide día con día la estructura política del pacto federal y la democracia, todo ello, con la participación comprometida y decidida de la población en las tareas nacionales.

Este proyecto de seguridad tiene como ejes:

- La prevención del delito;
- La reforma integral del sistema de seguridad pública y el desarrollo de las políticas en dicha materia;
- La política criminológica en el ámbito federal;
- El combate a la corrupción y a la impunidad;

- La dignificación de los cuerpos policíacos;
- La creación de estructuras integrales para la administración del sistema federal penitenciario;
- La coordinación de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- La administración del sistema para el tratamiento de menores infractores, y
- Principalmente, la participación ciudadana. (RAP; 2002)

3.3 Incidencia y Prevalencia delictiva.

La seguridad pública es constitucionalmente facultad de los estados y municipios, salvo aquellos delitos considerados de tipo federal, como el narcotráfico, la posesión de armas de fuego de uso exclusivo del ejército o el crimen organizado. La gran mayoría de delitos comunes son del ámbito de los estados, por lo que corresponde a las autoridades locales su prevención, detección y castigo. El 95% de los delitos detectados y sancionados son del fuero común y sólo el 5% del tipo federal. En consecuencia, los márgenes de acción directa por parte de la Federación para combatir la delincuencia se acotan a los delitos de su estricta jurisdicción.

Esta división de tareas entre Federación y estados crea problemas de competencia y responsabilidades y, en particular, plantea desafíos a los márgenes de acción del gobierno federal.⁷ Si bien éste posee la mayor capacidad técnica, de recursos y despliegue, es a su vez quien tiene la menor injerencia directa en el combate a la inseguridad. Sin embargo, la Federación dista mucho de ser un actor secundario debido a su infraestructura, presupuesto, poder de acción y tradición política. Su injerencia en la seguridad pública de los estados está determinada por sus apoyos logísticos, su capacidad de coordinar recursos y esfuerzos entre varias entidades federativas y por la posibilidad de promover una agenda conjunta y movilizar recursos para ejecutar proyectos. (Fondevila, 2007)

Como sabemos, ninguna sociedad, y por supuesto la mexicana, no podrá evolucionar hacia el progreso, si no existe orden, respeto y paz social, para lograrla es fundamental la seguridad pública, la cual se alcanza a través de una serie de elementos o factores sobre los que se tiene que reflexionar, es decir, se debe desarrollar una política criminológica, que analice y desarrolle los elementos que deben constituir la, entre los cuales se encuentran los siguientes:

El incremento desmesurado de los delitos y de las distintas formas de la criminalidad, requiere de nuevos planteamientos en materia de seguridad pública y de prevención. (Herrera, 2002)

Todos conocemos sobre el incremento de la delincuencia, pero sólo lo sabemos a través de los datos que proporcionan las autoridades, y por supuesto son aquellos que tienen documentados, por ejemplo las procuradurías, únicamente tienen datos a través de las denuncias y asuntos que tramitan, pero hay mucho más detrás de esos datos documentales.

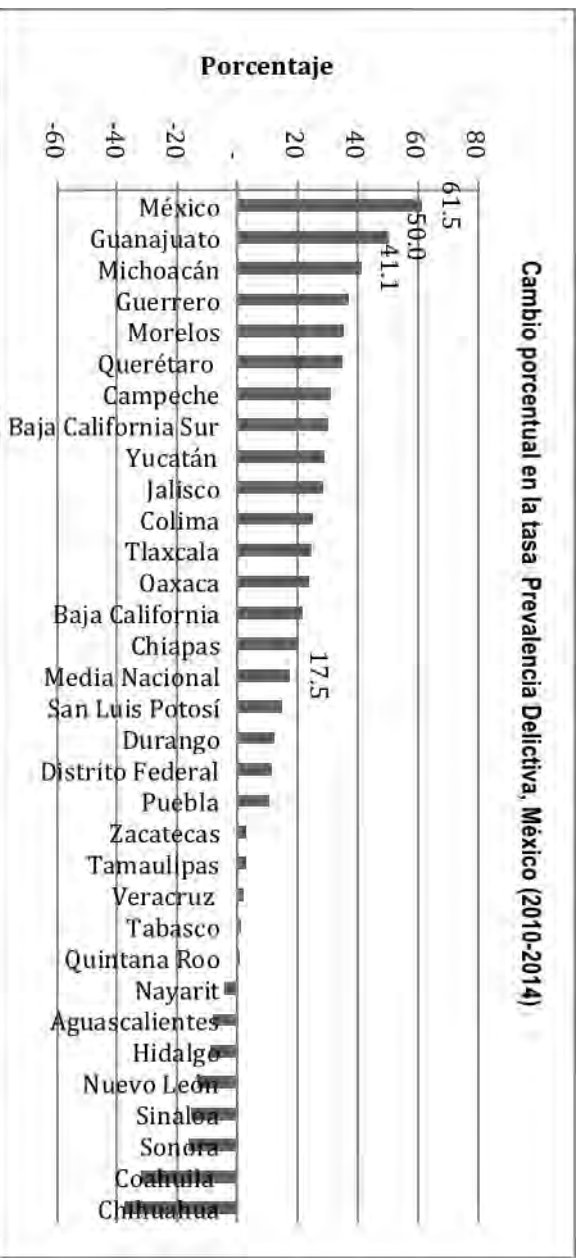
También existe el problema del crimen organizado y por otro lado la llamada criminalidad dorada, como se conoce aquella unión entre el poder y la corrupción, entre el crimen organizado y el poder político, que desafortunadamente se ha convertido en un fenómeno mundial.

Por otro lado, existe la criminalidad violenta, la cual va en aumento, pues ha seguido el camino que conduce de la criminalidad intelectual hacia la criminalidad de corte violento. (Herrera, 2002)

Otro aspecto fundamental, es el de la impunidad, la que se está convirtiendo en la regla y no en la excepción, lo común es que el crimen quede impune, por ejemplo los delitos de robo en nuestro país, alcanzan hasta un 99% de impunidad, la excepción es que el criminal sea capturado, en este delito y en muchos otros la llamada cifra negra es realmente preocupante. (Herrera, 2002).

La tasa de prevalencia delictiva por cada cien mil habitantes, es un indicador que relaciona el número de víctimas entre la población de 18 años y más multiplicada por cien mil, en este sentido, desde el año 2011 se ha llevado a cabo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE), los resultados de esta encuesta son para cada entidad federativa y la media nacional, en el siguiente gráfico se presenta el cambio porcentual de la prevalencia delictiva en México de 2010 a 2014:

Gráfico 1.

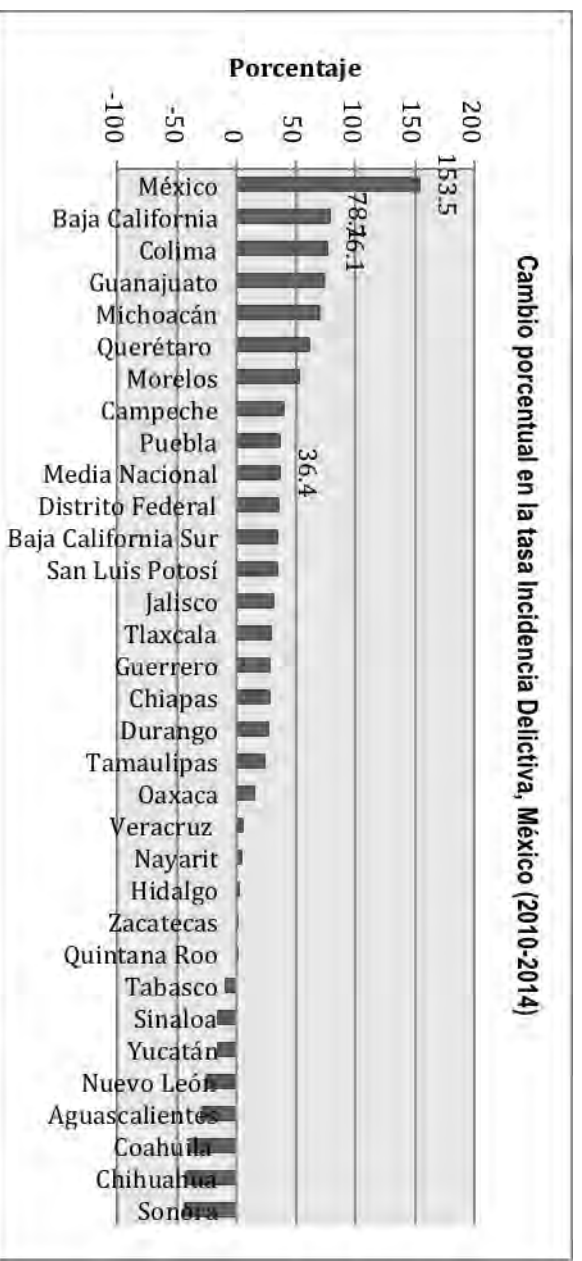


FUENTE: Elaboración propia en base a datos extraídos de la ENVYPE 2011 y 2015.

En general el cambio porcentual en la tasa de Prevalencia Delictiva de 2010 a 2014 fue de 17.5 por ciento, es decir, el número de víctimas por cada cien mil habitantes se incremento en ese porcentaje, 15 estados que superan la media nacional los tres primeros lugares son el Estado de México, Guanajuato y Michoacán ya que su cambio porcentual positivo fue de 61, 50 y 41 por ciento respectivamente, sin embargo, también hubieron entidades donde disminuyó la prevalencia delictiva en este periodo de tiempo, en total ocho entidades tuvieron esta tendencia y las tres entidades con mayor descenso son Chihuahua, Coahuila y Sonora con -37, -32 y -16 por ciento respectivamente, el cambio porcentual en la Prevalencia Delictiva en Quintana Roo es positivo, sin embargo se mantiene por debajo de la media nacional con un incremento de solo el .8 por ciento.

La tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes, es un indicador que relaciona las variables delitos y población de 18 años y mas por cien mil habitantes, lo anterior nos permite hacer comparaciones entre las distintas entidades, ya que la ENVIPE recoge los datos de cada entidad federativa y de la misma manera se calcula la media nacional, en la siguiente gráfica se observa el cambio porcentual en la tasa de Incidencia Delictiva en el periodo 2010-2014:

Gráfica 2.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos extraídos de la ENVIPE 2011 y 2015.

El cambio porcentual en la tasa de incidencia delictiva en México de 2010 a 2014 fue de 36.4 por ciento, son nueve entidades que están sobre este nivel, las que más incrementaron son el Estado de México, Baja California y Colima, con 153, 78 y 76 por ciento, solamente ocho estados disminuyeron en la incidencia delictiva en este periodo, quienes más descendieron son Sonora, Chihuahua y

Coahuila con -44, -42 y -37 por ciento respectivamente, el caso de Quintana Roo es de estabilidad, ya que solamente incrementa en .7 por ciento.

Conclusiones:

La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de las sociedades latinoamericanas y al mismo tiempo uno de los problemas que más afecta la calidad de las instituciones democráticas de la región.

Los índices delictivos han aumentado en la región en forma sostenida durante la última década. América Latina es considerada una de las regiones más violentas del mundo. Adicionalmente se ha ampliado la brecha entre el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos y las condiciones objetivas de delito y violencia, (Föhrig, 2006).

Podemos identificar tres tipos de violencia: la directa, la latente y la inducida. La violencia directa siempre va acompañada de la fuerza, la latente de la posibilidad real del empleo de la fuerza; y la inducida que apela más a consenso; la necesidad del control el poder ha engendrado las formas más complejas, diversas y sutiles de dominación. La tendencia dominante es hacia la violencia inducida, que se basa en el consenso, en la ideología, en las formas más sutiles. Sin embargo, en los momentos de crisis se aplica la violencia directa. (Tecla, 1999)

La percepción social de la seguridad se sitúa dentro de la violencia inducida, en general nos encontramos a la expectativa de poder ser víctimas de algún delito. Sin embargo, un gran número de personas ya se encuentran ubicadas dentro del círculo de la violencia directa.

Respecto de la “Opinión Pública” cabe recordar que las percepciones, verdaderas o falsas se transforman en realidades y determinan el comportamiento de las personas. Conducir a la “Opinión Pública” es por ende una tarea de los actores sociales y políticos quizá la mas relevante para la gobernabilidad y la consolidación de la democracia.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva Luis (1996), “El estudio de las Políticas Públicas” editorial Porrúa.
- Amartya Sen, Elección colectiva y bienestar Social, Alianza editorial, 1981
- Amartya Sen, Identidad y violencia: la ilusión del destino, Katz editores, Madrid 2007.
- Arellano Trejo Efrén, Alvarado Arturo (editores); Políticas de Seguridad Pública; centro de estudios sociales y de opinión pública (CESOP), 2010
- Arriaga Irma, Godoy Lorena; Seguridad ciudadana y violencia en América latina: diagnostico y políticas en los años noventas. CEPAL , 1999.
- Arteaga Basurto Carlos, Solís San Vicente Silvia (coordinadores); Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico, Plaza y Valdez, México, 2005.
- Bartels, Cornelis; “Economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo”, FCE; 1982
- Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, Pobreza y distribución del ingreso en México, S.XXI, 1999.
- Boltvinik julio, Araceli Damián, La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Editorial S.XXI 2004
- Barros Magdalena, Análisis del cambio sociocultural, México, 2006, CIESAS.
- Carrillo Castro Alejandro, Revista de Administración Pública, No 109, 2002, México D.F.
- Föhrig Albert, Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina, LATIN AMERICAN PROGRAM SPECIAL REPORT, 2006
- Francois-Xavier Guerra, Annick Lémpiére et al, Los espacios públicos en Iberoamérica, Fondo de Cultura Económica, México, 1998

- Fondevila Gustavo, “Gasto público y seguridad: la racionalización como eje de transformación” Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia, CESOP, 2007
- Herrera Pérez Agust'in, “LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS: ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA”, Revista de Administración Pública, No 109, 2002, México D.F.
- Hicks, John, Riqueza y bienestar: ensayos sobre teoría económica, FCE, primera edición en español 1986
- La formación del patrimonio y el escape de la pobreza “ un nuevo debate sobre la política del bienestar”, organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2004
- La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades, OEA, 2008.
- Las políticas de seguridad pública, Centro regional de conocimientos y servicios para el desarrollo en América Latina, PNUD LAC SURF, 2005
- Marta Lagos, Lucía Dammert, La Seguridad Ciudadana El problema principal de América Latina, Corporación Latino barómetro, Lima 2012.
- Martínez Gabriel, El estado Mexicano de bienestar, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Méndez José Luis, Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centro América, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas. México, 1998.
- Ricossa, Sergio, “diccionario de economía”, S.XXI, 2002; tercera edición.
- Romero Ruiz Guillermo, de la violencia y la inseguridad a la seguridad ciudadana, revista trabajo social, nueva época, núm. 9, junio de 2004, p 13
- Tecla Jimenez Alfredo, Antropología de la Violencia, Ediciones Taller abierto, 2º edición, México, 1999.

- Valero Chávez Aida; Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico, “inseguridad Pública en México: los imaginarios colectivos en la realidad social, Plaza y Valdez, México, 2005.