

HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVES

HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVES

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

**DERECHOS RESERVADOS
2024**

**LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO**

ÍNDICE



ÍNDICE	3
INTRODUCCIÓN	4
PRÓLOGO	6
1. DEMOCRACIA, ESTADO Y SEGURIDAD CIUDADANA	8
2. DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL	38
3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	78
4. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS	98
5. SEGURIDAD CIUDADANA Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: HACIA UN MARCO CONCEPTUAL	133
6. CINCO RIESGOS DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA SEGURIDAD EN MÉXICO	159
7. LA CIUDAD DE MÉXICO: REALIDAD Y LEGALIDAD	172
8. LA NOCIÓN DE PACTO EN LA GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO	186
9. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CDMX: ¿UN PARADIGMA INNOVADOR?	200
10. DERECHOS PARA LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	225
11. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	256
12. EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO: GOBIERNO Y DEMOCRACIA	286
13. GOBIERNO DEMOCRÁTICO O GOBIERNO AUTORITARIO	332
14. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO CON PERSPECTIVA HISTÓRICA	343
15. LOS TIRANOS TEMBLARÁN: EL CASO DE ACCIÓN NACIONAL CDMX	370
16. MODELOS DE GOBERNANZA MODERNA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA CALIDAD DEMOCRÁTICA	386
17. VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURNO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CDMX	413

INTRODUCCIÓN



La democracia en México ha permitido la transformación en las instituciones que conforma el Estado, aunque con el actual gobierno está perjudicando esta democracia, y esto se ve porque los cambios que se ha sufrido es el entorno de la seguridad ciudadana. A pesar de que en este Siglo XXI, los gobiernos están integrados por el voto que la ciudadanía, en las esferas políticas, a pesar de este proceso democrático, con el gobierno está impidiéndolo, volviéndolo en una dictadura, provocando una mayor pobreza y una falta de seguridad pública.

En la reciente Ciudad de México, los mecanismos de democracia han resultados inoperantes y limitados en la seguridad ciudadana, es tiempo para valorar los efectos de las decisiones que el gobierno de la Ciudad de México ha tenido con respecto a la seguridad ciudadana.

En la Ciudad de México se está dando una situación peculiar, porque se está dando una baja calidad de seguridad y de democracia, sobre todo en las instituciones y en el gobierno. Por esto es momento de que el Partido Acción Nacional regrese al gobierno, ya que siempre se han comprometido con la democracia.

Por último, es importante que la ciudadanía sea tomada en cuenta los procesos de políticas públicas, sobre todo en el tema de seguridad ciudadana, por esto es importante saber que no solo basta con el Gobierno decida que hacer, si no es necesario la participación activa en la democracia de la sociedad en el proceso de seguridad para la creación de mejores reformas que beneficien la seguridad pública de la Ciudad de México.

PRÓLOGO

6

Entender que tan importante es un gobierno democrático para la seguridad ciudadana, es necesario, que el gobierno de la Ciudad de México sea un instrumento destinado a garantizar la seguridad ciudadana y a la democracia, pero actualmente este no cumple con estas funciones primordiales, por esto es necesario que la seguridad ciudadana promueva el análisis para tener una mejor democracia y una participación activa de los ciudadanos.

De esta manera, en la Ciudad de México, actualmente la sociedad se encuentra fragmentada, debido a la inseguridad, a la delincuencia y a la falta de una verdadera democracia, aparte se agrega que el gobierno no tiene ninguna visión para solucionar estos problemas y no puede implementar políticas públicas, encaminadas a proteger y promover la seguridad ciudadana. Esto va a provocar una ciudadanía desamparada, en las que en su momento esta sociedad a rebasado al gobierno, con respecto a sus necesidades.

En el presente libro titulado: “Hacia un gobierno democrático de seguridad ciudadana en CDMX”, podrán hacer una investigación y evaluación de las políticas que ha realizado la Ciudad de México en materia de seguridad ciudadana, con el propósito de que determinen si está cumpliendo con los requerimientos democráticos del país, por esto es necesario integrar políticas capaces de garantizar los derechos de la seguridad ciudadana y la democracia en la sociedad mexicana.

En esta compilación de artículos, tendrán a su alcance investigaciones como: Democracia, Estado y seguridad ciudadana, La democracia en México: ciudadana y derechos humanos, La Ciudad de México: Realidad y legalidad, La seguridad ciudadana en la CDMX: ¿un paradigma innovador?, los tiranos temblarán: El caso de Acción Nacional CDMX.

DEMOCRACIA,

ESTADO Y SEGURIDAD CIUDADANA

01

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

José Luis Estrada Rodríguez¹

La justificación del Estado

El Estado surge del pacto entre los hombres con la institución política que debe garantizar bienestar, protección y resguardo. Actualmente ante la creciente ola de delitos, violencia en todas sus formas, el Estado se está reconfigurando. El tema de la seguridad está generando una creciente discusión sobre el papel que tiene el Estado para otorgar protección en todos los sentidos a los ciudadanos, incluso existe un rompimiento en el paradigma; porque no sólo es el Estado quien otorga la protección, sino ahora son los ciudadanos, en la visión moderna del Estado, quienes pueden coadyuvar en las tareas de prevención. También se plantea el respeto a los derechos humanos como fundamento a las tareas del Estado para preservar la paz.

Pero la seguridad va más allá, por eso se discute sobre una visión integral que garantice la paz social; eso sólo puede lograrse a partir de disminuir y abatir paulatinamente los problemas: pobreza, desempleo, desigualdades sociales y discriminación, entre otros factores sociales.

¹ Estrada Rodríguez, José Luis. Democracia, Estado y seguridad ciudadana. En: Revista Alegatos. No. 84, mayo-agosto del 2013. Págs. 365-384

En esta discusión, la seguridad se considera un bien público, un derecho tanto individual como colectivo, y es responsabilidad del Estado. El surgimiento del Estado obedeció a un pacto con la sociedad, cuyo principal objetivo fue otorgar seguridad como fundamento de sus actos, para salvaguardar el orden y cumplir con sus prerrogativas básicas: garantizar la seguridad de los ciudadanos y de la propiedad privada, preservar el respeto a los derechos humanos, así como disciplinar a las fuerzas de seguridad pública para que cumplan con su cometido o en su efecto rindan cuentas claras, o serán en consecuencia castigados por cometer delitos.

Esto último presenta un gran reto para todos los gobiernos, porque los ciudadanos cada vez son más y requieren de servicios públicos, atención a la salud y sobre todo la protección de sus derechos. El Estado está perdiendo poder ante el crecimiento expansivo de la población y sobre todo ante la apertura del mercado mundial y la globalización; por ello, algunos Estados-nación están descentralizando el poder y la responsabilidad hacia los niveles regionales y locales en un intento por restaurar el poder civil. Aunque también se han dado propuestas como el mando único en México, que pretende centralizar la estructura policial.



Sin embargo, los gobiernos estatales y municipales no cuentan con las atribuciones para el combate a las drogas o con la policía que pueda hacer frente a los delitos que se comenten dentro del ámbito federal. Una transformación en las atribuciones para combatir el delito requiere transformaciones legales sustanciales, sobre las cuales se está trabajando; pero mientras tanto se deberá actuar en el desarrollo de estrategias y acciones inmediatas. Dar seguridad se ha convertido en un dilema para los gobiernos, pero más que seguridad ofrecer protección es la consigna.

En México se enfrenta una lucha contra el narcotráfico y las bandas organizadas que han generado muchas muertes, el uso del ejército para combatir el crimen y la utilización de todos los aparatos de seguridad; ante la creciente inseguridad que vulnera al Estado. La seguridad del país es lo que está en juego ante los grupos criminales que están cimbrando el poder del Estado para contenerlos y garantizar la paz.

Decimos que algo está seguro cuando está protegido de las causas externas que podrían eventualmente causarle un mal. En ese aspecto, contar con seguridad como un satisfactor producido por el Estado es fundamental para todos los ciudadanos. Pero no sólo se trata de contar con un beneficio, sino también con una garantía. La seguridad debe estar basada en el blindaje que se ejerce del Estado hacia los ciudadanos; en pensar que pueden ser producto de algún problema y que tendrá en todo momento que actuar el Estado para restablecer el orden; pero también para evitar que suceda cualquier acontecimiento de esta naturaleza.

La inseguridad ha existido a lo largo de la historia de la humanidad, hoy en día este sentimiento se le puede atribuir a las guerras, a los enfrentamientos armados, y a la existencia de bandas de violencia urbana y recientemente al narcotráfico, que no sólo opera a nivel nacional; sino también internacional.

De tal forma que es preciso entender la génesis del Estado como protector y como dador de bienestar social. Son múltiples los autores que aportan a esta discusión sobre el nacimiento del Estado. Curbet, admite que debe entenderse a la seguridad como un derecho, no como un deber del Estado, por ello la incorporación de nuevas formas de otorgar seguridad se imponen en la agenda de los gobiernos.

Eckstein y Wickham, realizan un recorrido histórico sobre los principales autores clásicos para destacar el tema de la justicia. Desde Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Hegel, Rawls y otros que hablan del Contrato Social y de la teoría iusnaturalista del Estado; la formación del Estado parte de la propia discusión en su concepto. Debemos entender que la génesis del Estado surge de una estrategia de sobrevivencia de los propios ciudadanos que se unen para que en el esquema social, cuenten con quien los proteja de todos los peligros, tanto climatológicos como cualquier amenaza de los propios hombres.

Históricamente el Estado se da una formación única, un ente que se forma para beneficio de los hombres, que sujetos a su control y límite pueden convivir. Pero no siempre ha existido, sino que surgió en una época relativamente reciente, derivada del pacto social o contractual. Hobbes, señala que el hombre en estado de naturaleza es antisocial y sólo se mueve por el deseo y el temor. La autoconservación, lo induce a imponerse sobre los demás, de donde se deriva su situación de permanente conflicto: la guerra de todos contra todos o la sentencia: “el hombre es el lobo del hombre”, para lo cual construir una sociedad es necesario que cada individuo renuncie a una parte de sus deseos y llegue a un acuerdo de no agresión con los demás. Romper con el estado de barbarie es el principal objetivo de formar al Estado como garante de las relaciones sociales y más que eso, como una estructura de organización social pactada en común acuerdo.

El hombre para asegurar su conservación y permanencia en este mundo, debe cumplir ciertas reglas. La primera y fundamental es la Ley de la Naturaleza, mediante la cual se ordena a los hombres buscar la paz. Para lograr este fin, es necesario defenderse de quienes se oponen a ella. En consecuencia, debe prevalecer un acuerdo fundamental para garantizar la armonía: cada cual deberá estar dispuesto a prescindir de sus derechos cuando los demás estén dispuestos a hacer lo mismo. Esto es lo que marca el paso de la sociedad primitiva a la sociedad moderna, el desarrollo de las estructuras sociales sometidas a un orden y una ley.

La formación del Estado moderno surgió de la apropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas; y la apropiación de los medios de producción de parte de los poseedores de capital. El Estado que parte de definir dos elementos constitutivos del aparato administrativo: ocuparse de la prestación de servicios públicos y del monopolio legítimo del poder.

El Estado como ordenamiento político de la comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias, derivadas de la unión de muchos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa).

De tal forma que el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil; donde civil significa al mismo tiempo “ciudadano” y “civilizado”. Volviendo ahora a la posición iusnaturalista, los ciudadanos ceden sus derechos al Estado para que a cambio de ello reciban protección y paz social. Se trata de transferir los derechos que el hombre posee naturalmente sobre todas las cosas en favor de un orden estatal que posee los derechos y los ejercerá en beneficio de todos.

Así, el Estado surge como una necesidad social que se justifica por sus mismos actos: otorgar bienestar a su población dentro de un territorio establecido y a través de sus representantes. Existen múltiples definiciones, todas ellas confluyen en el mismo sentido.

Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental, la condición necesaria para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir mandatos correspondientes, obligatorios para los que habitan en ese territorio y obedecidos por la gran mayoría de los destinatarios.

El Estado tuvo como principal objetivo brindar seguridad a los ciudadanos. El mayor de los bienes que integran el bien común es la seguridad; porque de la seguridad pública depende el goce de los demás derechos como la libertad, los bienes patrimoniales, la paz pública, la justicia, etcétera. Por tanto, es un pacto contractual donde los ciudadanos ceden parte de su poder para otorgar soberanía al ente abstracto del Estado que deberá velar por su seguridad y beneficio.

Los pactos se respetan y se llevan a cabo mediante la justicia, para lo cual se requiere contar con una autoridad política con suficiente poder para poder asegurar la cooperación pacífica. La inclinación para llegar a acuerdos genera un contrato de cooperación entre ambas partes, lo que implica la renuncia de todos los derechos que poseían en el estado de naturaleza para otorgárselo a un soberano que a cambio les garantiza el orden y la seguridad.

Con el contrato se renuncia a la libertad y a cualquier derecho que pudiera poner en peligro la paz. Sin embargo, el ser humano requiere de algo más que pactar, algo que haga su convenio constante y obligatorio; ese algo es un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo, a lo cual sostiene que los pactos que no descansan en la espada, no son más que palabras.

Asimismo, aduce que el Estado de guerra constante, a un Estado de paz y seguridad basado en el poder soberano será el único con capacidad de impartir justicia, nace la sociedad civil, diferenciándose del estado de naturaleza. Otro elemento para ejercer el control del Estado sobre los ciudadanos es el control sobre el territorio, es decir la capacidad de constituirse como monopolio legítimo de la violencia en un espacio específico. Para ejercer el monopolio de la violencia se requiere también de un poderío fáctico eficaz, que permita garantizar efectivamente la posibilidad de ejercer la coerción a lo largo de todo el territorio sobre cualquier factor que lo dispute.

Otro teórico, Jean Jacques Rousseau, establece que la transición del estado natural al estado civil produce un cambio notable, sustituyendo en su conducta la justicia por el instinto y dando a sus acciones, la moralidad de que carecían en un principio. Así, el desarrollo de un pacto social establece derechos, pero también obligaciones.

En este proceso el pacto con el Estado, porque los gobernados ceden una serie de derechos al Estado, el cual los reintegra ya no como derechos naturales sino como derechos civiles; con la obligación por parte del Estado de proteger los mismos, siendo esta obligación la razón de ser del Estado. Otorgar seguridad se convierte bajo este planteamiento una de las principales funciones del Estado en este sentido. De tal forma que antes las crecientes amenazas al Estado de Derecho en nuestro país, el poder del Estado se encuentra vulnerable y a discusión.

En las posturas mostradas, es predominante la idea de que el Estado tendrá como fin supremo la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades, y que para lograrlo se basará en la aplicación de leyes que serán creadas de acuerdo con la voluntad general, viendo siempre por el bien común. Pero la voluntad general no es la suma de voluntades individuales, sino una voluntad que busca el interés general; de tal suerte que si alguien se opone a esta voluntad debe ser reprimido, controlado ajusticiado y sancionado. Así opera el sentido de la seguridad.

La conformación del Estado moderno vinculado con la seguridad como fundamento. Asimismo, sostiene que el Estado de Derecho se instituye como uno de los pilares que deben mediar las relaciones sociales; en el que el imperio de la ley debe estar por encima de todos los términos de igualdad. No obstante, el Estado de derecho se ve severamente cuestionado por la impunidad y la creciente delincuencia. De igual forma, se pone en entredicho la facultad del Estado para brindar seguridad, estabilidad y orden a la población mexicana, situación que resulta verdaderamente preocupante, al menos desde la perspectiva ciudadana.

Hacia la seguridad ciudadana

Se ubica la agudización de la inseguridad en México desde 2007 con la denominada “Guerra contra el Narcotráfico”, emprendida por el gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a partir de este proceso de enfrentamiento entre el gobierno federal y las bandas organizadas, principalmente quienes controlan la droga en nuestro país, la seguridad ocupó uno de los principales temas de la agenda;²⁵ pero también la demanda creciente por garantizar los derechos humanos y acabar con la corrupción en los cuerpos policiacos.

Se discutió el formar una policía con mando único, incluso se desarrolló la militarización de la seguridad pública a partir de enviar a las calles a patrullar al ejército y se abrió la discusión sobre qué políticas debían instrumentarse para disminuir la incidencia delictiva. Por una parte, se encuentra la visión punitiva de “cero tolerancia”, como la utilizada por Rudolp Giuliani, como alcalde en Nueva York para disminuir la incidencia delictiva; pero por otra está el enfoque de la prevención como arma para atacar las violencias y la delincuencia.

El primer enfoque se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes, es decir, que una vez que se ha cometido un ilícito entra el aparato del Estado para detener a los delincuentes en el mejor de los casos y enviarlos a la cárcel; sin embargo, el daño ya está hecho. En tanto que el segundo enfoque se centra en las causas que originan la delincuencia, para promover el entendimiento de las fuentes de violencia e incentivar acciones de prevención como políticas públicas, programas de atención a grupos vulnerables, entre otros.²⁶ La prevención se constituye como una de las principales armas en contra del crimen organizado.

Así, el enfoque de la seguridad ciudadana se enfoca hacia la prevención, hacia una visión integral del problema; asumiendo que no sólo mediante armas y grupos policiales se podrá disminuir el problema de la violencia en todas sus manifestaciones y la seguridad. Las experiencias en América Latina, en Brasil principalmente, muestran que incorporar a los ciudadanos en las tareas de prevención y rescate de los barrios son el mejor ejemplo de gobernanza y de control por parte de las autoridades con el apoyo de los propios pobladores, incorpora a la prevención el rescate de la cohesión social como un elemento preventivo. Sin duda el fenómeno de las violencias y la delincuencia creciente exige el rescate de los derechos ciudadanos, por una parte; pero también el incremento de los controles por parte del Estado para restaurar la paz. En ese dilema se construye hoy en día el desarrollo de las políticas de prevención.

Las iniciativas centradas en el control y la represión del delito, ponen énfasis en acciones del sistema criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito, para encarcelarlo o ejercer una acción punitiva o responsabilidad penal.

En este caso, el sistema judicial es quien ejerce todo el peso de la ley para sancionar y actuar para controlar la conducta de los individuos. Pero también podemos hablar del uso de la fuerza y las respuestas coercitivas como uno de los elementos importantes dentro del análisis de la seguridad que otorga el Estado hoy en día. Se define el uso de la fuerza como una capacidad consustancial de la función policial, siempre en un Estado de derecho garantizado por las leyes. La seguridad nacional privilegia el uso de toda la inteligencia para detectar los problemas en el ámbito macro, pero en las colonias y barrios los propios ciudadanos pueden ejercer una política de control local, de vigilancia y alerta para controlar el crimen y garantizar la paz en sus comunidades.

Estas medidas tienen como objetivo disminuir la criminalidad mediante acciones punitivas, utilizar el Estado de derecho para controlar la conducta social desviada. Empero, actualmente las cárceles están llenas, lo cual demuestra que no sólo es necesario ejercer acciones legales, sino también actuar en la prevención de la violencia y a partir de un esquema preventivo. No sólo se trata de seguir encarcelando a los delincuentes, sino actuar en consecuencia para garantizar una plena restauración de los individuos y más que eso, promover la construcción ciudadana responsable, orientada y respetuosa de la ley. El proceso de construcción de la ciudadanía requiere vincular la prevención social de la violencia y su participación activa.

Un punto medio entre el paradigma punitivo y el preventivo es lo que plantea Dammert, al señalar que ambas visiones no se contraponen; sino en todo caso son complementarias, sostiene que la prevención y la contención del delito son dos partes igualmente significativas y complementarias. El gobierno federal, las instituciones y la academia están preocupados por esta problemática, porque las violencias, el crimen organizado y la delincuencia en general vulneran a las instituciones y a la sociedad misma, en tanto que son un freno para el avance hacia la democracia plena.

La seguridad ciudadana, entonces, se construye con una visión de largo plazo, de prevención y de integrar los distintos factores que conforman el fenómeno de la inseguridad, la delincuencia y las violencias.

Enfoque hacia la previsión

El concepto de seguridad ciudadana es un concepto en construcción donde los actores dentro del Estado como los policías, jueces, ministerios públicos y otros, actúan en el combate a la delincuencia y el desarrollo de nuevas formas de prevenirlo; mientras que los ciudadanos deben participar activamente en el desarrollo de una cultura preventiva y también en la denuncia de los actos que vulneran la seguridad. La prevención se configura como uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de una visión actual de combatir el problema de la violencia y la delincuencia. La cultura de denuncia es fundamental para abatir el desarrollo de las violencias y la criminalidad, eliminar los estereotipos y todo tipo de manifestaciones que producen violencia o la reproducen.

De acuerdo con el Banco Mundial (1997), el fallecimiento por causas externas (homicidios, accidentes y suicidios) representa 20.5% del total de años perdidos por muerte y discapacidad en los hombres de Latinoamérica. En este panorama, la exigencia social para los gobiernos es la seguridad. La violencia y la delincuencia son problemas nacionales y regionales de interés público y colectivo, que integran a la sociedad en su conjunto, así como a sus instituciones. Si entendemos que la ciudadanía es el fin y la fuente de la violencia urbana entonces es evidente que se requiere de una amplia participación ciudadana en la solución de estos problemas.

El Latinobarómetro de las Américas, en su informe 2011, establece que el 28% de los ciudadanos de América Latina considera que la delincuencia es el principal problema, seguido del desempleo y los problemas económicos. “El caso más extremo es Venezuela, en donde tres de cada cinco personas consideran que este es el principal problema (61%), seguido por Costa Rica con 45%. Por su parte, Nicaragua y Brasil son los países donde esta percepción de la delincuencia como problema principal es más baja, con 3 y 7 puntos porcentuales respectivamente.

Desde 1980, el índice de homicidios se ha duplicado, hasta alcanzar niveles que pueden calificarse de epidémicos en algunos países como Brasil y México. En Brasil el índice de homicidios en 1980 era de 11.5 por cada mil habitantes, en 2006 subió a 31. Las tasas más altas registradas son las del área andina 46, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono sur y en el Caribe inglés. Durante el período 1980 a 1990 de un total de 12 países, la tasa de homicidios aumento en nueve, y en tres de ellos lo hizo entre cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). Comparativamente, la tasa de homicidios en América Latina es 17 veces la de Canadá (1.5) y 20 veces la de los países nórdicos (1.1 o 1.2).

La liberalización política y las transiciones a la democracia, entendidas como procesos de profundas reformas políticas, sociales y económicas que tuvieron lugar en los decenios de 1980 y 1990, han generado efectos positivos, pero también efectos perversos. De manera particular la transición democrática en diversos países ha puesto en evidencia la debilidad o deficiencias de los actores tradicionales de la seguridad, y el mandato de las fuerzas policiales, así como las perspectivas de “orden” y “seguridad pública” preponderantes.

No es extraño, por tanto, que una de las acusaciones más socorridas a los gobiernos de las transiciones sea justamente la supuesta “negociación” y “control por corrupción” que mantuvieron con los grupos de la delincuencia organizada, en particular, con las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Es así el caso para los gobiernos de Colombia, Centroamérica y, por supuesto, México.

La transición democrática va de construir un Estado democrático sobre la base de un Estado autoritario y sostenido por el carácter represivo y autoritario de la policía como aparato de control. Ante los cambios, con la alternancia política en el 2000, que llevó a la Presidencia de la República a Vicente Fox Quezada (2000-2006), se desquebrajó el sistema policial y esta ruptura produjo un descontrol sobre el tema de la delincuencia, pugna de bandas del crimen organizado e inestabilidad en general.

Pasar de la seguridad pública hacia la seguridad ciudadana conlleva dos modificaciones principales: a) De enfoque: al establecerse como el receptor principal de las acciones del Estado a las personas y no a entidades abstractas e inasibles como el “orden político”; las personas son así fines y no medios; b) De diseño e instrumentación: debido a que las políticas de seguridad se diseñan e instrumentan a partir de las necesidades de seguridad específicas de los ciudadanos de una comunidad, colonia, barrio o municipio.

En México la seguridad ciudadana es un concepto de reciente incorporación y se presenta con una visión que prioriza el respeto a los derechos humanos de manera transversal a las políticas que implementa el gobierno, mejoramiento de la calidad de vida de las personas y respeto a la dignidad humana, así como acceso al mercado laboral y oportunidades sociales. El concepto de seguridad ciudadana es muy complejo, difícil de explicar si no se abarcan todas las dimensiones que lo integran.

Es un concepto complejo, eminentemente socio-político y que se puede definir como aquella situación social que se caracteriza por un clima de paz, de armonía, de convivencia entre los ciudadanos, que permite y facilita el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, así como el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

Se reconoce que no sólo se trata de incorporar a los ciudadanos al proceso social, sino también de generar espacios de bienestar colectivos; ahí está el tema de la seguridad ciudadana garantizado:

La seguridad es un factor de libertad y de progreso. Y lo es porque se ha convertido en un ingrediente esencial para el acceso a la calidad de vida, para disfrutar de los elementos del bienestar que nuestra sociedad nos ofrece y para crecer como personas libres en un espacio de convivencia. La seguridad ha de ser una garantía de protección, tanto de la libertad individual como de las libertades colectivas.

De tal forma que la relación entre seguridad y Estado de Bienestar van de la mano. La criminalidad afecta a todos los aspectos de la vida cotidiana. Es preciso que el Estado garantice el desarrollo de las condiciones mínimas para contar con satisfactores en la vida de las personas. La seguridad no sólo está vinculada con la integridad física, sino que hoy en día conlleva toda una serie de consideraciones ampliamente estipuladas en los derechos humanos, como derechos a: vida, salud, educación, alimentación, entre otros. El concepto de seguridad ciudadana está vinculado más con el tema de la prevención por su carácter conciliador entre las posturas punitivas y preventivas, garantizando con ello el respeto a los derechos humanos. Se vincula también con la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado de trabajo y goce de sus bienes. El concepto de seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y la dignidad humana, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales.

Incluso dichos derechos se amplían al derecho a contar con un medio ambiente limpio y el derecho a transporte, para poder realizar sus actividades cotidianas en el tema de la seguridad ciudadana como un concepto nuevo, el valor democrático se inserta como un mecanismo de control y de garantía para lograr el bienestar de los ciudadanos, donde el desarrollo de la libertad y de los derechos humanos obliga de inmediato a referentes amplios de democracia y por supuesto de solidaridad en torno al tema de la seguridad.

El Estado de Bienestar es una pieza que va dentro de la seguridad. Los temas se vinculan de manera inexorable, porque la seguridad ocupa gran parte de nuestras vidas y requiere de un espacio de control y garantía por parte del Estado. Si un Estado puede garantizar estos temas, los derechos humanos y sobre todo contar con un aparato de justicia que garantice esto, podrá hablarse de un Estado moderno. Se plantea que, dentro del concepto de seguridad ciudadana, el cliente de los servicios de seguridad es el ciudadano y no el Estado.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que el principal objetivo de la seguridad ciudadana es conseguir que se erradique el temor a una agresión violenta, el respeto a la integridad física y el poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado, y poder circular por las calles sin temer un robo o una agresión.

Sin un Estado moderno no es posible avanzar en el desarrollo de las naciones, porque se presentarán muchos obstáculos para el desarrollo social, simplemente porque muchos de los satisfactores que requiere la población no se han cubierto. Así, el esquema de protección que ostenta el Estado no se cumple. Es decir, para la seguridad ciudadana la violencia, la inseguridad y la falta de oportunidades son una amenaza para la sociedad en virtud de que el Estado no cumple con sus funciones de brindar protección ante el crimen y la violencia social.

Es necesario comprender las diferencias básicas de las concepciones de seguridad pública y seguridad ciudadana debido a que permiten visualizar, comprender e intervenir en los problemas de la violencia y la delincuencia desde una perspectiva totalmente distinta, con un esquema más preventivo que represivo.

Asimismo, en el tema de la seguridad ciudadana, los derechos humanos constituyen uno de los ejes centrales de las políticas; por lo cual a continuación desglosaremos el concepto, sus dimensiones, características y relación vinculante con el tema de la seguridad. En principio, en ningún tratado internacional se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o la violencia interpersonal o social.

Sin embargo, generalmente esta obligación del Estado por brindar seguridad ciudadana tiene como fundamento los siguientes derechos: vida, integridad personal, libertad, seguridad personal, garantías procesales, protección judicial, privacidad, protección de la honra, la dignidad, libertad de expresión, libertad de reunión, y asociación (no criminalización de la protesta), a participar en los asuntos de interés público, al uso pacífico de los bienes y otros.

La CIDH encontró que en América Latina hay una grave imprecisión del concepto de seguridad ciudadana. El informe identifica dos tipos de definiciones: amplias: incorporan medidas de garantía de otros derechos humanos (derecho a la educación; derecho a la salud; derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo, entre otros); y reducidas intervenciones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial. Se utilizan indistintamente conceptos diferentes, tales como: “seguridad pública” “seguridad humana”; “seguridad democrática”; “seguridad interior”; “orden público”. Para la CIDH el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos. Es decir, el tema de los derechos humanos debe prevalecer en la conceptualización de la seguridad como un derecho, un espacio de integración social que el Estado debe garantizar. Ahí está la discusión sobre el cambio de paradigma, que tanto abarca la seguridad que el Estado debe proporcionar a los ciudadanos.

Durante la gestión del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se instrumentó una política de combate contra el crimen, cuya principal característica fue el uso de la fuerza pública; contrario a las políticas de prevención y seguridad ciudadana instrumentadas en América Latina. De tal forma, que fueron muchas las críticas hacia este tipo de política que dejó innumerables casos documentados de violaciones a los derechos humanos, y sobre todo poca disminución en las estadísticas delictivas; incluso se aumentó el número de muertos con violencia. Los periódicos retratan el incremento de personas asesinadas, ejecutados y guerra entre los grupos de la delincuencia organizada.

Ante la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad a los ciudadanos, el crecimiento del crimen organizado, la extorsión y el secuestro en todo el país, hizo que durante 2011 se desarrollaran distintos movimientos armados, donde los ciudadanos se organizaron para montar guardias y ejercer funciones de seguridad pública. Se hacen llamar Grupos de Autodefensa Ciudadana, portan armas y están fuera de la legalidad, pero el Estado les ha permitido hasta cierto punto este tipo de acciones. Destaca el caso de la policía comunitaria de Guerrero, formada por siete municipios de la costa chica, quienes se han promulgado a favor de contar con sus propias guardias y policías, ante la corrupción y control que ejerce el narcotráfico sobre la policía municipal. Recientemente también en el Estado de México se dio a conocer la formación de grupos ciudadanos contra el crimen, ante la creciente ola delictiva, así como en los estados de Querétaro y Oaxaca.

Esto genera un nuevo desafío para el Estado mexicano, porque los ciudadanos están tomando las armas para promover la autoprotección de sus propiedades e integridad física. En Michoacán se gestaron grupos de civiles para la realización de “rondas comunitarias”, de autodefensa y el caso más documentado es la comunidad de Cherán que desde 2011 cerró sus fronteras y calles. Se instalaron barricadas e incluso las mujeres se mostraron decididas a proteger su territorio de los “talamontes”, y grupos de la delincuencia organizada que opera en la región.

Por su parte, el nuevo gobierno federal bajo el mandato del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, declaró desde el inicio de su gobierno que las acciones serán preventivas en contra de la delincuencia y no sólo reactivas o de uso de la fuerza como el sexenio anterior. Para ello, se integró el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia que reúne a nueve secretarías. Se estableció que atenderá en dicho programa, de manera transversal el tema de la violencia y la delincuencia, así como la atención inmediata de 57 demarcaciones del país (48 municipios, 2 delegaciones del D.F. y 7 zonas metropolitanas), así como acciones preventivas en 251 municipios de los 2,441 existentes.

Hasta ahora la propuesta adopta un esquema preventivo, porque incluye la cruzada contra el hambre, la reforma educativa, apoyos a la inversión y seguridad social; y en general una nueva visión sobre la manera de disminuir los factores estructurales que inciden la violencia y la delincuencia. Es muy pronto para elaborar un análisis sobre las metas alcanzadas, las políticas recién se están instrumentando; aunque la delincuencia y los fenómenos vinculados a ella no han logrado disminuir de manera significativa, se puede señalar que adoptan el esquema de seguridad ciudadana enfocado hacia la prevención.

Conclusiones

La caracterización y descripción del papel del Estado en torno a la seguridad se está transformando. Como se muestra en este documento donde se analiza la génesis del Estado y la visión contractualista, es evidente una evolución hacia la incorporación de otros elementos en la protección que deben recibir los ciudadanos. El nuevo paradigma de la seguridad ciudadana se impone, y es preciso generar acciones de prevención y fomento a la cultura de la legalidad para revertir este proceso de deterioro social, pérdida de cohesión social e integración ciudadana que se vive en nuestro país. La corrupción creciente en las instituciones de gobierno no sólo está afectando al régimen político, sino también a los propios ciudadanos que son quienes pagan impuestos y ven vulneradas las instituciones; por ello, actuar en consecuencia para controlar y prevenir estos actos, exige la decisiva actuación de todos los involucrados: gobierno y sociedad. Un riesgo es lo que está sucediendo con los grupos civiles armados que pretenden otorgar protección a sus conciudadanos.



En cuanto al nuevo paradigma de la seguridad ciudadana que se discute actualmente y que impulsa el desarrollo de la innovación en las políticas públicas, e incluso en la actuación policial, nos encontramos ante un quiebre del paradigma de la seguridad. Por una parte, el Estado es el único capaz de ejercer el uso de la violencia de manera legítima, por lo cual su papel siempre será de control, contención y dominación para imponer la paz y el orden social. Empero ante las nuevas corrientes democráticas que impulsan los derechos humanos y la inclusión de los ciudadanos, el papel del Estado como garante de la ley se está cuestionando, por los abusos cometidos por las fuerzas policiales y la agresión a los derechos humanos.

Ante esta situación y la creciente sociedad civil organizada, se avanza hacia un modelo en el cual el papel coercitivo, de control y represión, se está adaptando a considerar los derechos ciudadanos, y al gobierno como promotor de las garantías individuales. Una visión democrática de la seguridad que rompe con la visión tradicional del Estado.

Cuando hablamos de un rompimiento en el paradigma de la seguridad y el papel del Estado, nos referimos a que actualmente no sólo es el Estado quien se encarga de realizar las tareas de prevención y combate a la delincuencia. Hoy en día se está otorgando el poder a empresas privadas para dar seguridad a los individuos y también se está aceptando la participación ciudadana en las tareas de prevención. Este rompimiento con el paradigma original tiene su origen en el desarrollo de la democracia participativa y en el rescate de los derechos fundamentales.

No se ha perdido la función principal del Estado, que es garantizar la paz y el bienestar social, pero se ha permitido una mayor injerencia de los ciudadanos en este tipo de funciones. Aunque dichas leyes se imponen de manera violenta, por el control que ejercen sobre los individuos; existe una aceptación y un consenso sobre su cumplimiento, para garantizar la paz social y por supuesto la seguridad y certidumbre. Chiguindo, establece este momento como un avance a la democracia y como un espacio en el cual, si este universo ético es aceptado de común acuerdo, por decisión de la mayoría; y se comienza a definir con características democráticas, se empieza a perfilar el Estado de derecho democrático. En este espacio de actuación del Estado, será necesario en todo momento garantizar el orden y la paz social, utilizando los mecanismos necesarios como el uso de la policía y el sistema de justicia. El estado de derecho es aquel cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley: un gobierno de las leyes que hace posibles la seguridad y la certeza jurídicas.

Antes los Estados-nación gobernaban a partir del miedo, de las amenazas a la integridad de las personas con un ejercicio de control sobre la vida de los ciudadanos; hoy eso se ha transformado y se busca ejercer el control de la población mediante otros mecanismos opuestos como la protección y la legitimidad. Los actos de guerra donde se mostraba el papel del Estado como un ente de fuerza se han transformado por actos de paz en la búsqueda de la restauración social y la prevención.

En este dilema se desarrolla el papel del Estado: actuar con mayor fuerza y mano dura en contra de la delincuencia o disminuir el poder del aparato represivo del Estado: la policía. No tenemos respuestas a este dilema, sin embargo, lo que ha sucedido en toda América Latina y en especial en México, son condiciones que la delincuencia organizada ha aprovechado para crecer, desarrollarse y para actuar. De tal forma que hoy en día se cuestiona a la policía, no sólo por los abusos que ha cometido y sigue cometiendo en contubernio con el crimen organizado; sino la debilidad institucional que tiene el Estado como único garante de la soberanía y de la fuerza.

DEMOCRACIA EN **EL DISTRITO FEDERAL**

02

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL

Néstor Vargas Solano²

El concepto de e-democracia, acrónimo de democracia electrónica, se refiere a la participación de los actores políticos, especialmente los ciudadanos y las comunidades, en los procesos democráticos mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

El empleo de herramientas como páginas web, blogs, email, foros, chats, videoconferencias y redes sociales (Facebook, Twitter, etcétera), permite vislumbrar una mayor interacción entre los actores sociales y políticos, así como una reformulación de relaciones entre los mismos, incluido el gobierno. La e-democracia surge como una alternativa basada en el uso de las TIC para facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos.

Aunque la e-democracia es un proceso político que se encuentra todavía en crecimiento, ha despertado gran interés en la sociedad, debido a las expectativas de acción que permite en varios ámbitos de la vida pública: el gobierno, los grupos ciudadanos y los partidos políticos.

² Vargas Solano, Néstor. Democracia en el Distrito Federal. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México: Congreso del Estado de Veracruz, 2012. Págs. 250-275

Las experiencias de democracia electrónica cada vez son más numerosas en el mundo y en un futuro próximo se prevé un incremento exponencial. El desafío para gobiernos, ciudadanía y partidos políticos, es generar los consensos políticos y tecnológicos para lograr su incorporación en la sociedad de la información.

El avance tecnológico, la crisis del modelo contemporáneo de democracia representativa y la aparición de inéditos fenómenos sociales permiten vislumbrar un nuevo modelo de democracia que parte de la hipótesis de una ciudadanía activa, interesada en los asuntos colectivos, no sólo como vía para defender sus intereses, sino como forma de construir una democracia realmente participativa.

En el desarrollo de la democracia electrónica pueden distinguirse tres etapas. Una primera que comienza en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y concluye en 1960, relativa al uso de modelos tecnológicos y científicos en la administración pública y es, en parte, a la que debemos el acuñamiento de la palabra tecnocracia. Una segunda etapa que corre de la década de 1960 a la de 1980, conocida como teledemocracia, en la cual la irrupción de la televisión privada y la creación de redes locales se convirtieron en un factor fundamental para transmitir información y aportar elementos importantes al debate colectivo. La tercera etapa, por la que hoy día atravesamos, se refiere propiamente a lo que denominamos ciberdemocracia, en la cual el establecimiento de la red mundial de información, es decir Internet, ocupa el centro del discurso. En esta etapa las posibilidades parecen ilimitadas y los análisis sobre su desarrollo son aún escuetos. La posible creación de redes electrónicas de ciudadanos deriva de dos factores: uno, la calidad de agentes libres y autónomos en un mundo global. Y dos, la existencia de un canal de interacción en el que este ciudadano puede contactar, opinar, debatir y organizarse con individuos en el plano político.

Los recientes acontecimientos en los países árabes muestran las posibilidades políticas que una herramienta como la Internet, y en particular las redes sociales, pueden tener en los regímenes políticos. Por más filtros que se quieran aplicar a las opiniones políticas en la red, su continua evolución permite actuar como arma contra la censura de las ideas y se convierte en un instrumento muy poderoso entre los ciudadanos.



Hasta ahora, en México hay una confusión en torno a qué es democracia electrónica, y esto tiene que ver con la rapidez con que la tecnología ha evolucionado en nuestra cotidianeidad, en la forma en que la vemos presente no sólo en nuestras casas, en la prestación de bienes colectivos y en las transformaciones de las conductas individuales que han afectado los aspectos culturales, sociales y de consumo de los individuos.

Democracia electrónica y gobierno electrónico son conceptos que confundimos frecuentemente, inclusive en la visualización de qué es gobierno electrónico aún hay desacuerdos entre los teóricos.

Hay quien sostiene que en un sistema democrático las acciones que derivan

Obviamente en la etapa de desarrollo electrónico por la que atravesamos, la vía primordial de desarrollo potencial de la democracia electrónica es, sin lugar a dudas, Internet. Fundamentalmente porque es una vía desarrollada y conocida por un importante número de ciudadanos y que inclusive en países en vías de desarrollo comienza a ser una opción real de administración del conocimiento.

De hecho, en el mundo actual se comienza a depurar el perfil educativo en torno a las habilidades electrónicas. Hasta hace poco tiempo, en nuestro país se hablaba del uso de las computadoras como objetivo educativo totalmente en el plano abstracto. Sin embargo, hoy las posibilidades deseables se centran más en el uso de paquetería específica por perfil educativo, y por supuesto, de conocimiento general para navegar en la red.

En el transcurso de pocos años este requisito general pasará a ser un conocimiento inminente en los grupos demográficos que actualmente se ubican debajo de los 12 años y su auge se deberá a que Internet es el resultado de una plataforma tecnológica sin precedentes para transmitir, recibir y administrar información. Por lo anterior, Internet representa un área de oportunidad única tanto para los gobiernos como para los gobernados.

Las acciones potenciales relacionadas con el uso de la red en materia de democracia pueden ser clasificadas en tres grandes rubros:

Acciones informativas electrónicas, que son aquéllas que fomentan la transparencia de los actos de la autoridad mediante su difusión en espacios públicos electrónicos. Aquí, por ejemplo, juegan un papel en la democracia electrónica, la información que las dependencias públicas integran en sus páginas de Internet o la cobertura electrónica de los medios a las acciones de gobierno.

Acciones de discusión y reflexión en torno a temas relacionados con la convivencia político-social entre individuos o entre éstos y el Estado mediante aplicaciones tecnológicas.

Acciones de toma de decisión o participación democrática mediante el uso de facilitadores tecnológicos que acerquen al ciudadano a ese objetivo.

Es en este último punto donde se ubica la relación entre democracia electrónica y voto electrónico. Sin embargo, desde mi perspectiva, las urnas electrónicas no pueden caber fácilmente en esta clasificación debido a su naturaleza misma. Aunque son un elemento tecnológico y su aplicación genera un vínculo entre Estado y ciudadanía, las urnas electrónicas no son un elemento que en sí mismo facilite al ciudadano la emisión del voto. Tampoco se acercan por ellas mismas al entorno cotidiano del ciudadano obligado a votar; como sí ocurre con las acciones de gobierno electrónico que acercan acciones específicas al entorno común de los ciudadanos.

Las urnas electrónicas generan facilidades, no hay duda, pero estas facilidades son para la autoridad electoral, no para el ciudadano que ejerce su voto; pueden hacer los cálculos más expeditos, pero no agilizan la jornada de votación. No estoy muy seguro de que reduzcan el tiempo en que un elector vota; pero, aunque así fuera, aunque redujera el tiempo de la votación en la jornada electoral, el elector aún debe desplazarse hasta su casilla para poder sufragar. Lo anterior no indica que las urnas electrónicas sean un mal aliado de la ciudadanía, simplemente la ubican en una arena distinta de la democracia electrónica, en la cual el motor fundamental es precisamente la facilidad que el uso de tecnologías representa para el ciudadano.

En este orden de ideas, si bien las urnas electrónicas no se ubican dentro de la democracia electrónica, lo que sí pueden hacer es ayudar a construir una mayor confianza en el uso de la tecnología; que eventualmente pueda desembocar en acciones relacionadas con métodos electrónicos de participación democrática en la toma de decisiones, como el voto por Internet. Claro está, la tecnología puede hacerse de la confianza de los ciudadanos, o bien, y aquí debemos de tener mucho cuidado, obrar en sentido contrario. Por eso, en el Instituto Electoral del Distrito Federal se adoptó una estrategia de aplicación gradual en procesos no vinculantes para identificar las dificultades que en su uso pudiera experimentar la ciudadanía; las barreras que pudieran generar desconfianza en su implementación, el interés en su uso, así como diversas aplicaciones para intentar adaptarlas a las necesidades de diversos grupos con capacidades diferentes.

La idea de la urna electrónica para la realización de procedimientos electorales en el Instituto Electoral del Distrito Federal se remonta al término del proceso electoral de 2000. En ese entonces se inició una serie de investigaciones en torno a la modernización de los procedimientos electorales. Probablemente un motor que impulsó esta investigación fue la ingeniería institucional, que a diferencia de las elecciones federales en el Distrito Federal, desde el primer momento en que llegan los paquetes electorales a los consejos distritales, empieza a realizarse el cómputo correspondiente. Esta particularidad orienta la vocación institucional de proveer a los órganos ciudadanos de herramientas que les permitan el desarrollo de sus obligaciones de manera más fácil, intentando alejarlos en la medida de lo posible de los errores que pudieran presentarse en esta etapa del proceso electoral. En suma, modernizar los procedimientos para la emisión y cómputo del sufragio, así como brindar una mayor rapidez en la obtención y difusión de los resultados electorales.¹ Claro está, sin complicar al elector el procedimiento de votación y sin mermar la seguridad del sufragio. Así, las características principales que debía cumplir este prototipo podrían ser clasificadas en dos grandes rubros: 1) elementos de operación, y 2) elementos de seguridad. Aquí es importante mencionar que en el IEDF se fabricaron 60 prototipos de urna electrónica, mismos que se han puesto a prueba en diferentes ejercicios de consulta:

IEDF. Prueba piloto durante la jornada electoral del 2 de julio de 2006, con 40 urnas electrónicas usadas en igual número de distritos electorales del Distrito Federal y 20 más quedaron a reserva para posibles contingencias. De la misma forma, en el procedimiento electoral de 2009, pero con un carácter vinculante. El 5 de julio de 2009 se instalaron 40 urnas electrónicas distribuidas una por cada distrito electoral, teniendo una votación de 10 553 personas de un universo de 25 022, lo cual representó el 42.17%. A las 19:03 horas del 5 de julio, la primera casilla electoral en capturarse como computada en Consejo Distrital en todo el Distrito Federal fue la correspondiente a la instalada con urna electrónica en la casilla contigua 1, de la sección electoral 2762, correspondiente al Distrito Electoral XXXII de la delegación Iztapalapa. En suma, el cómputo distrital de las casillas instaladas con urnas electrónicas se obtuvo de manera considerable en un tiempo menor al obtenido mediante la votación tradicional.

Institutos electorales estatales. Se han realizado pruebas piloto y ejercicios de voto electrónico en los estados de Chiapas, Chihuahua y Estado de México.

Administración pública local. Entre 2007 y 2008, con el objetivo de alentar la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia

El IEDF emprendió los trabajos con miras a la implantación gradual del uso de urnas electrónicas en los procesos electorales y procedimientos de participación ciudadana, adoptando el diseño semiindustrial desarrollado y producido, entre 2004 y 2005, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con base en las características funcionales y operativas establecidas por el Grupo de servicios y políticas públicas, se apoyó la realización de consultas ciudadanas en las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Xochimilco. En ese mismo periodo en la realización de dos ejercicios de consulta de carácter vinculatorio con el gobierno del Distrito Federal: *Consulta Verde* y *Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética*.

Partidos políticos. El Partido Acción Nacional (PAN) en su proceso interno de renovación de los presidentes de los comités directivos delegacionales de Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco y Venustiano Carranza, y en los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tlalnepantla, en el Estado de México. El Partido Socialdemócrata (PSD), para elegir al titular del Instituto Socialdemócrata de Atención Ciudadana.

Universidades. Realización de la elección de representantes estudiantiles en la Universidad Latinoamericana, en la Delegación Benito Juárez, y en el Instituto Electoral del Estado de México, para la realización de ejercicios cívicos mediante el voto electrónico en instituciones educativas de nivel básico en 19 municipios de esa entidad.

Elementos de operación. Se estableció la necesidad de que el prototipo tuviera como mínimo las siguientes características: Que permitiera al elector la emisión del voto en forma rápida y sencilla. Que fuera de fácil instalación y mantenimiento.

Que asegurara que la jornada electoral se realizaría de forma continua, y que permitiera que el ciudadano emitiera sucesivamente su voto en las diferentes elecciones locales, así como corregir su preferencia, antes de confirmar el sentido de su voto.

Que contribuyera a evitar los errores humanos en el escrutinio y cómputo de los votos.

Que facilitara la emisión del sufragio a personas con capacidades diferentes.

Elementos de seguridad. Que se garantizara, entre otros aspectos: Impedir que el ciudadano pudiera votar por segunda ocasión.

Emitir comprobantes del sentido del voto, cuidando la confidencialidad y garantizando la auditabilidad de los mecanismos de seguridad.

Existen también algunas otras características que fueron solicitadas en el diseño, pero que, en mi opinión, su cumplimiento no dependía de la urna electrónica, sino de los procedimientos logísticos periféricos a ella y de la actuación propia de la autoridad electoral. Por ejemplo, se estableció que el prototipo debería garantizar el carácter universal libre, secreto, directo, personal e intransferible del voto, así como su autenticidad y efectividad. Obviamente, algunos de estos elementos debían ser tomados en cuenta en el diseño, pero en tanto que hablamos de una máquina, ésta no puede garantizar, por ejemplo, el carácter universal del voto o la efectividad del mismo.

Algo similar nos ocurrió con la *secrecía* del voto, ya que la urna, efectivamente, garantiza que no se pueda relacionar al elector con el sentido de su voto. Sin embargo, si no se prevé su lugar de instalación o la distancia a la que será ubicada la mesa, podríamos tener problemas en ese sentido, y éstos, desde luego, no pueden ser resueltos por ninguna máquina, sino por diseños accesorios, como pueden ser elementos aislantes.

Los elementos de seguridad juegan un papel importante en la construcción de confianza tecnológica de la ciudadanía. En este sentido, es importante señalar que podemos contar con cualquier tipo de algoritmos de seguridad, códigos fuente, etcétera; pero si la seguridad no es decodificada y transmitida en lenguaje común a los ciudadanos, los procesos electorales mediante urnas electrónicas podrían verse en tela de juicio, sin importar que medien cientos de explicaciones científicas. Es decir, no debemos únicamente generar confianza a través de los elementos tecnológicos y científicos, sino mediante mecanismos comprensibles para los ciudadanos, quienes son los que ejercen su voto.

Otro elemento básico para la construcción de confianza en la ciudadanía es el que tiene que ver con que la urna cuente con el mayor grado de autonomía posible durante la jornada electoral, al situar la información en un USB o en el disco duro. Al respecto, aunque el prototipo está diseñado para su alimentación mediante tomas de corriente eléctrica en la casilla, incluye una batería de hasta 12 horas de autonomía, a efecto de que durante eventuales cortes de luz, no se interrumpa la votación o se generen problemas en los que la urna deba tener contacto con funcionarios distintos a los de la casilla.

En 2011 se realizaron varios estudios financieros en torno al proyecto, con el propósito de adquirir, de manera industrial, urnas electrónicas que reunieran los atributos de seguridad, integridad, transparencia, auditabilidad y ergonomía en su diseño.

Con la urna electrónica se busca reducir costos, pero desde mi perspectiva, esto no es del todo cierto, ya que si bien se generan ahorros en diversos aspectos, como la impresión de boletas y documentación electoral y la producción de urnas de cartón o de plástico, también se presentan nuevas necesidades para la ubicación de casillas, la logística para el transporte de las urnas, de los funcionarios de casilla, la capacitación electoral, y por supuesto, el mantenimiento y almacenamiento de las urnas electrónicas entre procesos electorales.

Si bien, no podemos afirmar tajantemente su pertenencia al terreno de la e-democracia, las urnas electrónicas pueden ayudar a la autoridad electoral a hacer su trabajo más rápido y con mayor grado de precisión, pero esta precisión no basta; cualquier resultado, por preciso que sea, debe contar con la confianza de la ciudadanía. El uso de la tecnología puede abonar a su comprensión e incrementar esa confianza; por lo que, si queremos hacer de ellas un instrumento que aporte valor a los institutos electorales; debemos obrar con cautela, conocer opiniones, probarlas, adaptarlas a la realidad de nuestro entorno y mejorarlas constantemente.

La tecnología avanza muy rápido y estará presente en nuestras vidas en forma más agresiva durante los siguientes años. Como autoridades públicas nuestra actuación se verá afectada en muchas formas por la presencia de estas tecnologías, particularmente la Internet. En la cotidianeidad de los ciudadanos, éstos podrán demandar más de nosotros, por lo que, al estar preparados, contribuiremos al fortalecimiento de la democracia. De manera adicional, las figuras de la libertad de expresión y de asociación se verán afectadas por el uso de la tecnología, la e-democracia se verá presente, precisamente en estas áreas con resultados inéditos para las cuales debemos de estar preparados.

El voto electrónico por internet (e-voto)

Una de las potencialidades de las TIC se da en el desarrollo de sistemas de votación. El voto electrónico supone el acercamiento del ciudadano de las herramientas para participar de manera más eficiente en la designación de sus representantes populares o en la participación de los asuntos públicos, y facilita a las autoridades electorales tutelar los derechos políticos de los ciudadanos.

El sistema de votación más extendido en el mundo es el de introducir una papeleta de votación en una urna. Una de sus características principales es que las urnas se concentran en centros electorales a los que se tienen que desplazar los ciudadanos para ejercer el voto. Esta característica genera uno de los problemas estructurales del sistema. En lugares de dispersión de la población, con climas adversos y con malas comunicaciones acudir a estos centros se vuelve complicado, por lo que la abstención aumenta considerablemente. Por lo tanto los sistemas de votación remota pueden ayudar a solventar algunos problemas de acceso a los centros de votación en muchos lugares.

En los sistemas de votación remota, los beneficiarios directos son aquellos ciudadanos que, viviendo lejos de los centros de votación, se les acerca el proceso de votación mediante sistemas en línea.

Los promotores del e-voto aseguran que es posible determinar controles pertinentes que garanticen el anonimato del votante, la fiabilidad y seguridad del sistema, la privacidad y la verificabilidad del voto; así como el cumplimiento de los principios fundamentales de certeza, independencia, imparcialidad y legalidad en los procesos electivos propios de los sistemas constitucionales.

No obstante, los opositores del e-voto ponen énfasis en la dificultad de garantizar de forma absoluta el secreto del voto y la confiabilidad de los resultados, la inexistencia de un protocolo común para el reconocimiento de firmas electrónicas y el alto costo económico de la infraestructura. No olvidemos que la incertidumbre es el fundamento de la abstención.

Si los ciudadanos no están convencidos de la utilidad de los nuevos dispositivos, su aplicación puede ser contraproducente. Se debe crear un nivel de certeza suficiente, tanto normativo como técnico, que proporcione confiabilidad al proceso mediante sistemas de verificación de los resultados y de comprobación del sistema.

El uso de medios tecnológicos es una condición necesaria pero no suficiente para cumplir con los principios constitucionales de la competencia política. Si su utilización no viene acompañada de estrategias que susciten confianza entre los ciudadanos, el efecto de la aplicación de las TIC a los procesos electorales será mínimo.

De conformidad con la Organización de las Naciones Unidas el derecho de acceso a Internet debe reconocerse como un derecho fundamental y el Estado mexicano debe garantizar la privacidad de las personas que navegan, toda vez que el derecho de acceso a la información, ejercido a través del ciberespacio, es un vínculo entre las personas y sus gobiernos.

Para lograr la aplicación del e-voto en México no sólo hace falta una valoración de la factibilidad técnica sino también una valoración de la factibilidad política y social. A través de las TIC, es prácticamente posible contar con la opinión de los ciudadanos sobre cualquier aspecto de la vida política. Desde la perspectiva ciudadana las TIC facilitan las funciones políticas de información, deliberación, interrogación, participación en las decisiones y organización, mediante instrumentos capaces de estimular la reflexión como jurados ciudadanos, paneles deliberativos, grupos de discusión, foros políticos (ágoras electrónicas), etcétera.

Ventajas de la votación por Internet

Las ventajas más importantes de la votación en Internet en general son cuatro: 1) la inmediatez en el conteo de votos; 2) la exclusión de votos nulos o cuestionado, 3) el abatimiento de los costos de los procesos electorales, y 4) la considerable disminución de los delitos electorales.

Asimismo, se puede reducir significativamente: El número de casillas electorales. El costo de papelería y tinta electoral. Los cursos masivos de capacitación. El personal calificado y de sus consiguientes salarios. Los conflictos o incidentes dentro y fuera de las casillas.

El abstencionismo, aunado que facilita el voto de las personas con capacidades diferentes. Los costos por concepto de organización y control de los votantes en el extranjero.

El voto por Internet puede constituir un sistema más rápido, más barato, más transparente, a la vez que facilita el ejercicio del sufragio y aumenta la participación ciudadana.

El voto desde el extranjero ha tomado en todo el mundo un papel relevante debido al número elevado de personas que, por distintos motivos, se ven obligados a migrar a otros países. La Organización de las Naciones Unidas en 2010 señaló que existen alrededor de 214 millones de personas en todo el mundo que han abandonado sus lugares de origen para establecerse en distintos países.

El voto es el derecho político que todos los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. En este sentido, en 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, derivado del diagnóstico realizado en el mismo año, sobre la situación de los derechos humanos en México, propuso la recomendación número 30: “Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar [entre otras cosas], la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero.

Con la reforma al artículo 36 constitucional, en abril de 1996, se suprimió la restricción de votar en el distrito de residencia, quedando abierta la posibilidad de extender el ejercicio del voto más allá de las fronteras. En este contexto, el 30 de junio de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con la cual se estableció el mandato expreso para que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran emitir su voto para elegir al presidente de la República.

De esta manera, en 2006, por primera vez en la historia de México, se hizo efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La segunda experiencia fue el caso del estado de Michoacán en 2007, para la elección de gobernador.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal al aprobar el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal el 20 de diciembre de 2010, le dio la atribución al órgano electoral local de realizar las acciones tendentes a garantizar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, otorgándole la atribución para definir la modalidad y los procedimientos respectivos.

En 2012 por primera vez, los ciudadanos que cuenten con credencial para votar cuyo domicilio correspondan al Distrito Federal, podrán votar en la elección para jefe de gobierno, aun cuando residan en otro país. Para garantizar este derecho, el IEDF, a través del Comité Encargado de Coordinar las Actividades Tendentes al Voto de los Ciudadanos del Distrito Federal

Residentes en el Extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012, realiza acciones de planeación, reglamentación, coordinación, operación, seguimiento y evaluación, a fin de hacer realidad el nuevo derecho:

Estudio de las distintas modalidades y mecanismos que faciliten a los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero el ejercicio de sus derechos políticos: voto presencial, postal, electrónico o por Internet.

Determinación del universo de la población objetivo, es decir, ubicar con precisión el universo de los posibles electores. De las investigaciones realizadas por la autoridad electoral local se sabe que alrededor del 60% de los defeños que viven en el exterior residen en Estados Unidos; 28% en Canadá; 5% en Europa, y el resto en Asia, Oceanía y África. De acuerdo a la información del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), las ciudades de Estados Unidos que tienen registrados el mayor número de migrantes del D. F. son seis: Chicago con 13.72%, Los Ángeles con 13.46%, Atlanta con 6.47%, Santa Ana con 5.77% (conurbada con Los Ángeles), Houston con 5.32% y Nueva York con 5.01%.

Implementación de una campaña de difusión en el exterior con el objetivo de informar a los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional acerca de su derecho a votar, concientizarlos sobre la importancia de su voto e informar acerca de los trámites y procedimientos para su inscripción en el listado nominal de electores del Distrito Federal residentes en el extranjero.

Poner a disposición en el sitio de Internet institucional toda la información necesaria para que el ciudadano residente en el extranjero conozca la modalidad de votación, los requisitos para su inscripción y los procedimientos para la emisión del sufragio.

Implementación de estrategias de comunicación y acciones de colaboración con instituciones para la ejecución de este mandato legal, como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por conducto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, (Conacyt), el Gobierno del Distrito Federal (GDF), a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), entre otras instituciones.

Búsqueda de mecanismos que coadyuven en la campaña de credencialización, y ampliar el listado nominal de electores de Distrito Federal residentes en el extranjero, en coordinación con el IFE. Cuidando que toda la información de los electores sea resguardada de conformidad con los artículos 5o., 9o., 11 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

El Consejo General del IEDF ha aprobado diversos acuerdos, tendentes a la implementación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el exterior. Con el objeto de acercar al electorado residente en el extranjero las opciones que les permitan ejercer su derecho al voto para la elección de jefe de gobierno en 2012, el IEDF por acuerdo del Consejo General, optó por dos modalidades: 1) voto postal, y 2) voto por Internet. Este último como una opción que favorezca el incremento de la participación de la ciudadanía, y a la vez, garantice las características esenciales del voto:

En primer término, la universalidad del sufragio se garantiza para todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos legales para ejercer su derecho al voto contar con dieciocho años cumplidos y tener un modo honesto de vivir, situación que se verifica cuando se integra el listado nominal; anteriormente este derecho se encontraba limitado por una razón extralegal, consistente en encontrarse fuera del territorio nacional y ahora se rompe con esa barrera, por primera ocasión, a nivel local.

Es libre porque se ejerce con absoluta libertad y responsabilidad, en este caso; desde el hogar, oficina o lugar que el ciudadano haya destinado para ejercer su derecho y siempre que se haya inscrito en el listado nominal correspondiente, únicamente necesita un medio electrónico o computadora conectada a Internet desde el extranjero.

Es directo porque únicamente el propio ciudadano puede entrar al sistema y solicitar su contraseña.

La secrecía se garantiza en dos etapas, la primera con el hecho de solicitar la contraseña que es única y que se asigna de manera aleatoria, sin conocimiento de ningún funcionario público sino a través de un sistema mediante un cifrado que no permite identificar al ciudadano con ésta y, en segundo término, cuando el ciudadano realiza la votación.

La seguridad del voto por Internet está garantizada: el voto se transporta por la red a través de un algoritmo cifrado con altos niveles de seguridad que no permite identificar los datos personales del ciudadano con su elección y tampoco el sentido de su voto.

Debe resaltarse que tanto el voto postal como el voto electrónico por Internet, se adoptan como mecanismos para que el elector residente en el extranjero tenga alternativas que le faciliten sufragar de manera responsable; en el entendido que cualquiera de esas opciones se sujetará a procedimientos aprobados por el IEDF, tendentes a garantizar las características de libertad, transferibilidad y secrecía propias de esta prerrogativa ciudadana. Con ello, la autoridad electoral garantiza el control y seguridad del proceso electoral en su conjunto.

Para la votación electrónica por Internet, se utilizará el sistema de voto, el cual, por medio de una boleta virtual, aprobada por el Consejo General, permitirá al ciudadano incluido en la lista nominal de Internet realizar el sufragio de forma remota a través de una computadora conectada a la red desde el extranjero.

El procedimiento para la emisión de voto electrónico por Internet se describe a continuación: Sistema de Entrega de Contraseñas de Voto Se instalará y configurará el sistema de contraseñas en los servidores centrales del Instituto Electoral.

Se elaborará y ejecutará el plan de pruebas funcionales, de desempeño y “pruebas de estrés” que se deberá aplicar al sistema de contraseñas.

Se realizará una auditoría informática al sistema de contraseñas (la auditoría, al menos deberá abarcar la revisión de la configuración de la infraestructura de cómputo y comunicaciones, código fuente, base de datos, flujos de operación, mecanismos y rutinas de seguridad, documentación técnica del sistema, entre otros).

Se realizará la verificación y escrutinio del código fuente del sistema de contraseñas conforme al procedimiento que, para tal efecto, apruebe el comité.

Durante la operación de este sistema se instalará un centro de atención telefónica las 24 horas del día, para proporcionar soporte técnico a los ciudadanos referente a la operación del sistema de contraseñas.

Se instalará y configurará el sistema de voto en los servidores centrales del Instituto Electoral en el entorno de preproducción.

Se ejecutará el plan de pruebas funcionales, de desempeño y prueba de estrés del sistema de voto.

Se realizará una auditoría informática al sistema de voto (la auditoría, al menos deberá abarcar la revisión de la configuración de la infraestructura de cómputo y comunicaciones, código fuente, base de datos, flujos de operación, mecanismos y rutinas de seguridad, documentación técnica del sistema, entre otros).

Se realizará la verificación del código fuente del sistema de voto conforme al procedimiento que para tal efecto apruebe el comité.

Se realizarán al menos dos simulacros del sistema de voto (elección piloto), previos al inicio de la operación del mismo, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto apruebe el comité.

El consejero presidente y el secretario ejecutivo del Instituto Electoral firmarán electrónicamente el sistema de voto, el cual residirá en los servidores principales y de respaldo que se utilizarán en el ambiente de producción.

Se verificará y se validará que las versiones del sistema firmadas electrónicamente por el Instituto Electoral sean las que se instalen y se configuren en los servidores principales institucionales y de respaldo que se utilizarán en el ambiente de producción.

Durante la operación del sistema de voto se instalará un centro de atención telefónica las 24 horas del día, para proporcionar soporte técnico a los ciudadanos referente a la operación del sistema de voto.

Apertura de operación del sistema

Antes del inicio de operación del sistema, se instalará en sesión el comité.

A la sesión de apertura se invitará a los consejeros electorales no integrantes del comité.

Acto seguido, se realizará la creación de la llave electrónica de cifrado y descifrado del sistema de voto, con la cual se cifrarán los votos recibidos en el sistema.

Mediante un proceso automático, se realizará la partición de la llave electrónica de descifrado en siete partes, cada fracción se insertará en un dispositivo SmartArt (cabe señalar que la llave electrónica se fraccionará para que, con un número determinado de partes, se conjunte y funcione) y será resguardado por cada consejero electoral.

Una vez generada la llave electrónica, se verificará que la base de datos del sistema se encuentre en ceros y disponible.

A las 08:00 horas del 28 de junio de 2012 (tiempo de la Ciudad de México), se realizará la apertura de operación del sistema.

Al final de este proceso, se declarará el cierre de la sesión del Comité.

Para la sesión de apertura, se podrá contar con la presencia de un notario público para dar fe del evento.

En el periodo comprendido del 15 al 27 de junio de 2012 el ciudadano recibe un correo electrónico, donde se le indica que el sistema se encontrará disponible para realizar la emisión de su voto en el periodo comprendido de las 08:00 horas del 28 de junio de 2012 al 10. de julio del mismo año a las 18:00 horas (tiempo de la Ciudad de México).

Una vez que el ciudadano ingresa al sistema, aparece un medio de autenticación.

El usuario ingresa su clave de elector y la contraseña de voto electrónico.

El sistema valida la clave de elector y la contraseña ingresada, si los datos son correctos, se desplegará la siguiente pantalla.

El sistema despliega una “boleta virtual” con las opciones de votación.

A través de la boleta virtual, el ciudadano puede elegir la opción de su preferencia para la elección de jefe de gobierno, y pulsar el botón de votar es importante señalar que el sistema desplegará también la opción denominada ninguno.

El sistema presenta una pantalla de confirmación, mediante la cual el ciudadano tiene la opción de confirmar o corregir su selección y depositar su voto en la urna virtual. Es importante señalar que el sistema permite la elección de una opción únicamente, por lo que sólo cuando el ciudadano confirme su voto, éste se depositará en la urna virtual.

Al confirmar su sentido del voto, el sistema cifra la información correspondiente al voto con la llave electrónica de la elección, y la firma electrónicamente para asegurar su integridad, autenticidad y privacidad e inviolabilidad.

El sistema almacena la información de manera cifrada correspondiente al voto en los servidores centrales, donde se almacena la urna virtual.

Al finalizar la votación del ciudadano, el sistema presentará una pantalla que contiene el recibo de voto, confirmando la recepción del mismo. Este recibo de voto permitirá al elector verificar que su boleta está contenida en la urna virtual. Este recibo no contiene ninguna información sobre las opciones seleccionadas por el elector, ni dato alguno respecto a la identidad del mismo; así se garantiza la privacidad y secrecía del voto y únicamente otorga al elector la seguridad de que su voto será contabilizado.

Los recibos de voto se publicarán en las páginas de Internet del Instituto Electoral para que los electores, y sólo ellos, puedan comprobar que su recibo está en la lista y, por tanto, su voto fue contado.

A las 17:00 horas del 1o. de julio de 2012 (tiempo de la Ciudad de México), se efectuará el cierre del sistema de contraseñas, a efecto de respetar los tiempos de entrega de contraseñas a los ciudadanos y emisión del voto electrónico por Internet a través del sistema de voto.

Durante la sesión permanente del Consejo General de este Instituto Electoral, a las 18:00 horas del 1o. de julio de 2012 (tiempo de la Ciudad de México), se efectuará el cierre de operación del sistema de voto.

En la sala de consejo del Instituto, se realizará la instalación de la mesa, misma que estará integrada por tres ciudadanos que serán insaculados, en lo procedente con lo establecido en el artículo 330 del Código Electoral local.

Acto seguido, los ciudadanos de la mesa solicitarán a los consejeros electorales realizar la integración de la llave electrónica de cifrado del sistema de voto; para lo cual deberán insertar los Smartcards en la computadora instalada para tal efecto e introducir su contraseña para poder habilitar el cómputo del sistema. Cabe señalar que la llave electrónica se fraccionó anteriormente para que con un número determinado de partes, se conjunte y funcione.

Cuando se haya integrado la llave electrónica, los ciudadanos de la mesa procederán a emitir los resultados de la votación, los cuales se proyectarán en la sesión del Consejo General.

Un ciudadano de la mesa, en voz alta, indicará el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos y/o coaliciones y el número de votos que sean nulos (se considerará como voto nulo cuando el ciudadano haya seleccionado la opción de ninguno en la boleta virtual).

Un ciudadano de la mesa, procederá a realizar la impresión del acta con los resultados de la votación que fue recabada vía internet.

El acta de resultados será firmada por los integrantes de la mesa, entregándose copia legible de ésta a cada uno de los integrantes del Consejo General.

El acta con los resultados de la votación será entregada al secretario del Consejo General y se procederá a realizar el cierre de la mesa.



**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

Los resultados obtenidos serán transmitidos electrónicamente al Sistema de Información sobre el Desarrollo de los Cómputos Distritales y Delegacionales (Sicodid) y publicados por el Sistema de Resultados Electorales Parciales (PREP).

17

Para el cierre de operación del sistema de voto, se podrá contar con la presencia de un notario público para dar fe pública del evento.

Garantizar de manera efectiva y plena, a las y los ciudadanos del Distrito Federal que residen en el extranjero, el ejercicio del voto en la elección para jefe de gobierno sin menoscabo alguno, es un reto que enfrenta el IEDF, el cual realiza con total apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Perspectivas de la democracia en el Distrito Federal

El Distrito Federal es la capital de la República y asiento de los poderes federales, es el centro político, económico y cultural del país, en suma, es el eje generador del dinamismo político, económico y social del Estado mexicano. De conformidad con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la Ciudad de México, en 2010, había 1 181 579 hogares con computadora,⁷ por lo que el Distrito Federal cuenta con infraestructura tecnológica y una población con niveles de educación más altos en comparación con otras entidades federativas que facilitan la e-democracia. En este sentido se presentan las siguientes perspectivas:

El uso de las tecnologías emergentes para apoyar la transformación de la operatividad y efectividad en la gestión de la administración pública, se vislumbra que tendrá un crecimiento en los próximos años en dos ejes: la mejora en los servicios y sistemas de información y coordinación de las instancias de la administración pública, y las aplicaciones destinadas a favorecer la comunicación con los ciudadanos y su intervención en los procesos de decisión mediante el gobierno electrónico.

En lo que se refiere al e-voto o voto por Internet, aunque todavía es limitado su uso, en los próximos años asistiremos a numerosos ensayos en el mundo, como parte de una política que se orienta hacia la implementación de su uso en forma progresiva, para que la población se vaya habituando a la utilización de las TIC en los procesos políticos. En el Distrito Federal el voto por Internet se perfila como una posibilidad no sólo para la elección de ciudadanos residentes en el extranjero, sino como una opción que pueda ser implementada de manera ordinaria en los procesos electorales en el territorio nacional, que a su vez permitirá disminuir el costo en la organización de los procesos electorales.

El uso de las TIC también influirá en la formación de una ciudadanía digital. Las funciones de las organizaciones civiles abocadas a la e- democracia son varias: proporcionar información de las autoridades locales para fomentar la participación ciudadana; organizar el intercambio horizontal de información entre los participantes en la red, y permitir la conexión en la red de personas y organizaciones que no tienen acceso.

E-democracia y participación ciudadana, en la Ciudad de México las expresiones sociales, políticas e ideológicas son amplias y diversas, por lo que se requiere un marco jurídico y un diseño institucional democrático, incluyente y participativo, tomando como principio el reconocer y garantizar derechos políticos plenos a los habitantes del Distrito Federal. La participación ciudadana implica también la definición de políticas públicas y la construcción de una agenda local, por lo que debe estar enfocada a dos perspectivas que se complementan entre sí: como medio de fortalecimiento de la ciudadanía, haciendo énfasis en la organización social para que se puedan asumir funciones y atribuciones tradicionalmente reservadas a la administración pública; y como medio para estrechar la relación entre las instancias gubernamentales y legislativas con la ciudadanía, y coadyuvar, de manera innovadora en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En ambos casos, la e-democracia ofrece ventajas que pueden facilitar y potenciar la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Ampliar la participación del ciudadano a la toma de decisiones del orden público y someter el ejercicio del gobierno al consentimiento de los gobernados, redundará en aumento de la transparencia y la responsabilidad pública y en un incremento de la legitimidad política de los gobernantes. El poder político, para que sea democrático, debe estar limitado de manera efectiva y eficiente por los ciudadanos, debe contar con mecanismos de control, de pesos y contrapesos. La participación ciudadana en un contexto democrático supone la interacción entre gobierno y la sociedad, los ciudadanos y la sociedad organizada reaccionarán ante la información y responderán a las dependencias gubernamentales con sus observaciones y propuestas.

El reto para los órganos electorales y gobiernos es ampliar y profundizar los mecanismos de participación ciudadana, y a la vez, construir, fomentar e impulsar una cultura democrática que es producto y productora de una nueva relación entre Estado y sociedad.

La e-democracia abona a incrementar la confianza en los procesos electorales y en los ejercicios de participación ciudadana, por lo que, si queremos hacer de ella un instrumento que aporte valor a los gobiernos, institutos electorales y ciudadanía, debemos promover su uso, y a la vez garantizar la inviolabilidad y certeza del sistema de votación, y salvaguardar en todo momento los elementos esenciales del sufragio: universal, libre, secreto, directo, personal, e intransferible.

Conclusiones

El concepto de e-democracia se refiere a la participación de los actores políticos, especialmente los ciudadanos y las comunidades, en los procesos democráticos mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

El avance tecnológico, la crisis del modelo contemporáneo de democracia representativa y la aparición de inéditos fenómenos sociales permiten vislumbrar una modalidad de democracia que parte de la hipótesis de una ciudadanía activa, interesada en los asuntos colectivos no sólo como vía para defender sus intereses, sino como forma de construir una democracia realmente participativa.

La red de Internet es resultado de una plataforma tecnológica con una capacidad incomparablemente mayor que sus predecesoras para transmitir, recibir y administrar información. Generando una nueva dinámica política, que se construye mediante canales de comunicación horizontal en tiempo real, más eficaces y más económicos.

Si bien las presencias de las nuevas tecnologías en la arena política amplían las posibilidades de información y discusión de los ciudadanos, la e-democracia no se agota al enviar un mail al presidente, realizar un referéndum online o ver las sesiones del Congreso, es un proceso abierto a nuevas formas de construir las decisiones políticas de manera colectiva.

La e-democracia permite adaptar las antiguas estructuras a las nuevas condiciones, pero la evidencia muestra que aun con Internet, no se han generalizado escenarios más activos de participación ciudadana en la vida política. En parte como consecuencia de la estratificación digital a nivel global, no sólo en cuanto al acceso a la información, sino en cuanto a la accesibilidad y control de los flujos electrónicos. La llamada brecha digital es el factor que dificulta la realización de las aspiraciones de la e-democracia, pues en países como el nuestro, sólo uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso a Internet.⁸ Además, el acceso a los medios tecnológicos no es proporcional con la participación ciudadana activa. En muchos países, un importante segmento de la población joven vinculada a la tecnología, es el que mayor rechazo tiene hacia las instituciones y los procesos de participación democrática.

Desde este punto de vista, la tecnología jugaría un papel central en la configuración de un sistema democrático basado en el voto directo y permanente de la ciudadanía.

Esto significaría ampliar la participación del ciudadano a la toma de decisiones del orden público y someter el ejercicio del gobierno al consentimiento del gobernado, lo que podría redundar en un aumento de la transparencia y la responsabilidad pública y en un incremento de la legitimidad política de los gobernantes

Si al avance de la e-democracia se acompaña un importante desarrollo del e-gobierno o gobierno electrónico (caracterizado por el uso intensivo por parte del gobierno de las tecnologías emergentes para apoyar la transformación de su operatividad y efectividad), las TIC jugarán un trascendente rol en el funcionamiento de los procesos de la administración pública, en la democratización del acto administrativo, y en el cambio del rol del ciudadano. Se atenuarán los problemas relativos al espacio-tiempo de los particulares, se favorece la transparencia y se reduce la discrecionalidad de la burocracia.



LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

03

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

79

José Antonio González Fernández³

Desde hace tiempo el tema de la seguridad pública está en el centro del debate de nuestra comunidad. En el ámbito social la seguridad y la justicia han pasado a ser objeto de análisis y crítica constantes, lo cual es lógico si recordamos que la seguridad pública es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el Gobierno.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.

³ González Fernández, José Antonio. La seguridad pública en México. En: Los desafíos de la seguridad pública en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Págs. 125-135

A efecto de poder contar con una visión integral del problema que hoy en día constituye una de las exigencias más sentidas de la población, y reclama una solución pronta y eficaz por parte del Estado, es necesario remontarnos a la génesis del mismo y en primera instancia determinar cuáles son las razones por las que el hombre se ha organizado en comunidad. La respuesta a esta pregunta la encontramos en las agrupaciones más primitivas, donde se pone de manifiesto que una de las principales razones que llevan al hombre a unirse con otros de su misma especie es una cuestión de seguridad. Así, mediante un acuerdo social, busca la defensa de los bienes que considera fundamentales para su sobrevivencia y posteriormente para su desarrollo como miembro de la comunidad.

En la evolución de las comunidades primitivas, que nacen de manera natural para la protección y defensa de sus intereses, encontramos el establecimiento de normas que tienen por objeto delegar la función de defensa en los individuos más aptos para tales fines. A estos hombres responsables de la seguridad se les otorga la facultad de usar la fuerza como medio necesario para mantener el orden. Así, son aceptados como vigilantes del bienestar colectivo, investidos con la autoridad necesaria para hacer valer las disposiciones y las necesidades de todos por medio de la fuerza.

Después, con el surgimiento del Estado moderno, se establecen los mecanismos contractuales que buscan proporcionar seguridad al ciudadano ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos.

Específicamente, en lo referente a nuestro Derecho Positivo encontramos el fundamento primario del régimen jurídico de la seguridad pública en el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, que a partir de la reforma de diciembre 31 de 1994 establece que: la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así, parte de un principio orgánico de coordinación e integración, lo cual en forma alguna implica una derogación del principio de división de poderes y autonomía de los Estados, pues lejos de convertir a la función de seguridad pública en materia federal la voluntad del legislador fue establecer canales permanentes de articulación institucional, que permitan una mayor eficacia operacional, tal y como el referido precepto constitucional lo señala, al establecer que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala.



La función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive la sociedad civil misma. De ahí que la visión en torno a la seguridad pública deba ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelares valores aceptados por todos nos lleve a una sociedad más justa deberá analizar primero ¿cuáles son los valores que debe proteger el Estado mexicano en esta fundamental función de seguridad pública?

En un intento por contestar adecuadamente esta pregunta, es necesario partir del estudio y análisis de la relación entre los valores y el derecho, y puesto que este trabajo no pretende entrar en la polémica ideológica en torno a los valores, se tratará el tema a partir de la naturaleza normativa propia del derecho, cuyos juicios de valor imperativo encuentran su justificación en los valores del orden jurídico.

La norma, como juicio de valor imperativo, prescribe la obligatoriedad de ciertas conductas, en razón de la realización de determinados bienes o valores, a decir, el bien común, la justicia y la seguridad. Así, la seguridad es un valor supremo al que tiende el derecho, que en su aspecto subjetivo denota la convicción interna del individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si éstos llegaren a producirse será protegido. Dicha convicción encuentra su fundamento en la existencia real y objetiva de un orden social organizado.

Como función del Estado, la seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades, como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos.

Cabe destacar la evolución que ha tenido la noción de seguridad pública, porque hoy ésta es mucho más incluyente. En efecto, en un principio era dable identificar la seguridad pública y el orden público, éste entendido como un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta. Sin embargo, esta concepción ha resultado insuficiente, por lo que actualmente el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad.

A partir de la tendencia de los estudiosos del Derecho, a identificar los fines de la norma con los valores que la misma tutela, podemos sostener que las finalidades del sistema Nacional de seguridad pública son el punto partida para determinar los valores que nuestro Derecho Positivo mexicano tutela mediante la función de seguridad pública a cargo del Estado.

El artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de seguridad Pública refiere los fines específicos del Estado en sus funciones de seguridad pública, textualmente establece: “la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”. Por lo tanto, podemos referir que son tres los principales valores protegidos por el Estado en su función de seguridad pública:

Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que la vida es el valor supremo de todo ser humano y, por tanto, el primero y principal valor que debe ser objeto de una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado. Además, para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollar sus potencialidades dentro del conglomerado social es imprescindible una especial protección a su integridad física.

La tutela de estos valores se lleva a cabo a través de actividades de prevención, con las que se busca evitar la realización de ciertas conductas que el legislador a descrito como típicas en el ámbito penal, por afectar los bienes jurídicos más importantes. Aunado a esta función preventiva nuestra legislación establece normas complementarias que buscan proteger este valor fundamental contra posibles actos de la autoridad y prohíbe detenciones arbitrarias, tortura, tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento y cualquier otra pena inusitada y trascendental. También, reserva la pena de muerte para ciertos delitos, tales como: traición a la patria, parricidio, homicidio, entre otros. No obstante, en la actualidad esta pena es inaplicable por no estar prevista en ningún código penal, ni en el ámbito federal ni en el ámbito estatal.

La tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades implica la protección de los individuos frente al Estado; específicamente nuestra Constitución política, en su parte dogmática, reconoce los derechos fundamentales de todo individuo, esos que le son inherentes y que reclama ante el ordenamiento jurídico por su simple calidad de ser humano. Las garantías individuales son otro de los valores tutelados en un régimen de seguridad pública.

Estos valores son tutelados en el ámbito de todas las actividades estatales incluidas en la función de seguridad pública. Así, la población encuentra protegidos sus derechos y libertades contra cualquier acto de autoridad, ya sean actos de molestia (artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) o de privación (artículo 14) por parte de cuerpos policiales en labores de investigación o prevención; de los agentes del Ministerio Público o personal de las procuradurías; de magistrados, jueces y demás miembros del Poder Judicial, y en el ámbito administrativo, de los custodios o personal distinto de los centros de readaptación social.

De los preceptos referidos se deriva una doble consecuencia, por un lado, los miembros de la sociedad y del Estado están obligados a respetar los valores descritos en dichas garantías. Sin embargo, se otorga facultad al Estado para afectarlas mientras cumpla con todas y cada una de las formalidades esenciales de los procedimientos que para tales supuestos establece la ley.

El orden público es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, sin él se está en presencia de una sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, circunstancias que conducen al Estado a su autodestrucción.

En efecto, en una sociedad donde el orden y la paz públicos no tengan un papel fundamental difícilmente puede hablarse de ejercicio de libertades individuales y salvaguarda de derechos. El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado, de ahí que su preservación sea requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social. Puede afirmarse que la función de seguridad pública en su tutela del orden y paz públicos tiene como objetivo principal la conservación del Estado de derecho.



Las consideraciones anteriores demuestran que la función del Estado en materia de seguridad pública no es otra sino crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir las libertades y los derechos de los demás, lo que les permitirá desarrollar plenamente sus aptitudes y capacidades.

El dilema de la seguridad pública es realizar su función para lograr el mantenimiento de la paz y el orden, sin afectar los derechos y las libertades de los individuos. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el derecho. Así, la protección de los valores fundamentales del hombre legitimará el ejercicio de la fuerza.

Para entender de manera precisa lo que el concepto de seguridad pública implica para el Estado mexicano es necesario referirnos a los ordenamientos que han tenido por objeto estructurar los sistemas de seguridad pública dentro de nuestra sociedad. Entre otros, es importante destacar la Ley General que Establece las Bases de coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en noviembre 11 de 1995 y reformada por decreto publicado también en dicho *Diario* en noviembre 30 de 2000.

Este ordenamiento que conceptualiza a la seguridad pública como la “función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos” tiene por finalidad desarrollar los principios constitucionales conforme a los cuales la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios deben coordinar sus recursos, esfuerzos y acciones en el campo de la seguridad pública; y encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos de esta norma es factible analizar la referida función estatal en sus cuatro principales ámbitos.

Prevención y vigilancia

Esta parte es la más importante del sistema de seguridad porque implica atacar las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como formular políticas, y realizar programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos. En una antigua visión de la función de seguridad pública el Estado centraba sus acciones en los aspectos de vigilancia y protección contra la delincuencia, actividades que aun cuando son imprescindibles están enfocadas únicamente a los efectos y no a las causas de la criminalidad a las cuales debe darse mayor interés; entre estas causas destacan: educación, cultura, valores, vivienda, distribución de la riqueza, empleo y entorno social y familiar.

En efecto, la delincuencia es resultado de un problema mayor que padece todo el orden social, problema que debe atenderse de manera integral. Por esto no podemos tratar el tema de seguridad pública si atendemos exclusivamente al índice delictivo, porque el número de delitos cometidos a diario en una ciudad indican las condiciones existentes en diversos campos. Es ahí donde se necesita un análisis de fondo y solucionar los problemas para evitar la comisión del delito. Por lo tanto, existe una titánica tarea por realizar en los ámbitos social y económico. Seguramente en una sociedad en que sus miembros encuentren satisfechas sus necesidades fundamentales habrá menor tendencia a la comisión de delitos. El planteamiento de que a la delincuencia sólo se le puede combatir si se reprime y sanciona a los delincuentes es atacar el problema por sus consecuencias más obvias, pero no es la solución.

Esta función de prevención y vigilancia, en principio, la realizan los cuerpos policíacos, implica el patrullaje cotidiano, con el objeto de generar las condiciones necesarias para evitar la comisión de ilícitos, o para detener a los autores de conductas antisociales, que al hacerlo alteran la tranquilidad, paz y orden públicos que deben imperar en cualquier sociedad.

Sin embargo, esta acción no es exclusiva de los cuerpos policíacos, es indispensable la integración de la ciudadanía. El ciudadano es hoy factor fundamental de nuestra sociedad, es importante percatarnos que estamos ante una ciudadanía más fuerte, más participativa, más crítica, más preparada y politizada, que exige seguridad pública, pero también exige participar en esta función del Gobierno. Durante el tiempo que ocupé el cargo de Procurador General de Justicia del Distrito Federal traté de estimular la participación ciudadana en diversas líneas concretas, a decir: estos elementos se estructuran y desarrollan políticas y programas específicos para combatir el delito.

Participar con las autoridades. La ciudadanía puede hacer mucho con la autoridad, sus propuestas respecto a la seguridad pública son fundamentales, porque es el ciudadano quien vive día tras día esta ciudad, y él mejor que nadie la conoce, sabe dónde se cometen delitos, qué tipo de delitos, cuáles son las horas más peligrosas en ciertas zonas, y demás datos que ayudan a la autoridad en su lucha contra la delincuencia.

Colaborar en medidas de prevención. El ciudadano puede ayudar mucho a prevenir el delito, no sólo en funciones de capacitación en las que escuelas, organizaciones sociales y comunidades tienen un papel definitivo, sino también tomando medidas básicas de seguridad. Cada ciudadano que se cuida y que cuida a los suyos participa en hacer una ciudad más segura.

Procuración de justicia

Procurar justicia es representar a la sociedad, es defender el derecho y es ejercer la acción penal contra quienes transgreden el orden jurídico cometiendo un delito, o no ejercerla cuando así lo dispone la ley. El Ministerio Público, del que es titular el Procurador, tiene a su cargo velar por el respeto a la ley; para ello tiene el apoyo de la policía judicial, es exclusivamente a estos funcionarios a quienes corresponde esta labor.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando inmediato de aquél.

Son numerosas las funciones que jurídicamente corresponden a la Procuraduría: representar los intereses sociales, perseguir e investigar delitos, integrar averiguaciones previas, ejercer ante el Poder Judicial la acción penal, actuar y dar seguimiento a los procesos penales, participar en la representación de los menores y los discapacitados, colaborar en establecer una política criminal, cuidar los derechos humanos, proteger los derechos de las víctimas y velar por la observancia de todo el orden jurídico de nuestra sociedad.

Concretamente, como titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (1995-1997), tuve la oportunidad de percibir la demanda de los ciudadanos, una demanda encaminada a obtener seguridad y justicia. Así, entonces se sabía que era urgente un cambio real y de fondo, por lo que trabajé cuatro líneas prioritarias: Recuperar la confianza del ciudadano. Crear mejores condiciones de seguridad para la ciudad. Combatir frontalmente la delincuencia. Combatir a toda costa la impunidad.

Estos objetivos no fueron sino la respuesta a las demandas más sentidas de la ciudadanía, mismas que se evidencian en diversos foros y son reflexión cotidiana de muchos especialistas y comunicadores sociales.

Administración de justicia

En esta etapa finaliza el papel del Ministerio Público como órgano investigador y, en su caso, inicia su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal. Así, en el momento en que el Ministerio Público da cuenta a la autoridad judicial de la comisión de hechos delictivos y de sus posibles autores ésta deberá seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales, otorgando al probable responsable la plena garantía de defensa consagrada en nuestra Carta Magna.

En efecto, el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental establece que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

Uno de los principales fines de la pena, como sanción que se impone al responsable de la comisión de un delito, es la readaptación del delincuente, de aquí que podamos afirmar que la pena no tiene una finalidad retributiva y, por lo tanto, el Estado, al imponerla, no sustituye a la venganza social, su papel es otro: colocar al infractor en condiciones que le permitan reingresar a la sociedad.

El artículo 18 constitucional aporta las bases sobre las que se debe estructurar un sistema de readaptación social que garantice la reinserción del delincuente. Así, establece que: Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios de readaptación social del delincuente.

Las cuatro partes antes analizadas constituyen la base institucional de la seguridad pública. su atención exige una visión global que incorpore, a su vez, al fundamento jurídico y a la participación social.

Es conveniente destacar el importante papel que tiene la procuración de justicia en la seguridad pública del país; es parte medular que no podemos olvidar. En efecto, la eficaz investigación y persecución de los delitos es un factor esencial en el abatimiento de la impunidad y la lucha contra la delincuencia, lo que sin duda genera un clima de respeto generalizado al orden jurídico y conduce a la meta de una ciudad segura en beneficio de todos los habitantes. Es por lo anterior, que, en su momento, como titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, puse especial interés en transformar la institución. Para ello promoví un cambio de fondo a través de cuatro estrategias principales:



Legalidad. Este principio garantizado por nuestra Constitución implica que los funcionarios en su diaria función pública se apeguen escrupulosamente a lo dispuesto por la norma jurídica. Así, al gestarse un cambio dentro de la institución se tuvo que trabajar directamente en el marco jurídico y se expidió la Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su respectivo Reglamento, ordenamiento que estableció las bases de una Institución profesional, especializada y moderna, cuyas prioridades son el respeto a los derechos humanos y la atención a los derechos de las víctimas.

Profesionalización. Es imprescindible crear una cultura de servicio entre los encargados de procurar justicia, lo cual debe ir acompañado de una mayor preparación técnica. Hoy es frecuente observar bandas criminales cuyos miembros son gente sumamente preparada, así quienes se enfrentan a ellos deberán contar con iguales o mejores elementos. En su momento, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se dio la mayor importancia a este aspecto, incluso se creó el Instituto de Formación Profesional. Éste contó con un consejo consultivo en el que participaron personalidades como el doctor Sergio García Ramírez; se renovó la planta de profesores y se elaboraron nuevos planes y programas de estudio.

Especialización. Ante una delincuencia cada vez más preparada que utiliza tácticas cada vez más complejas es necesario pensar en tácticas más adecuadas para atacar al delito. una de ellas es crear células integrales que se especialicen en el estudio de ciertos delitos específicos, donde el Ministerio Público, la Policía Judicial y los peritos mantengan una estrecha comunicación que les permita afrontar a la delincuencia.

Modernización. La actividad del Ministerio Público de investigación y persecución de delitos necesita mejores y mayores recursos materiales. Es necesario poner tecnología moderna al servicio de la lucha contra la delincuencia.

Es evidente que la justicia y la seguridad en nuestra gran ciudad constituyen un reto complejo y difícil. Hay muchos intereses, inercias, vicios añejos y prácticas erróneas. Sin embargo, creo que es posible transformar la realidad con trabajo entusiasta, firmeza de convicciones y altura de ideales.

Queremos que México sea mejor, que salga de sus problemas, que avance, que se desarrolle, que sea mejor para nosotros, pero, sobre todo, mejor para nuestros hijos. El esfuerzo es mayor, pero es mucho lo que cada quien puede hacer para que esto se logre. Por lo tanto, debemos empeñarnos en hacer lo más que podamos, sinceramente, en la función que nos ha sido encomendada. cada quien, en su espacio, cada quien, cumpliendo bien, y más que bien su tarea.

Hoy es el tiempo de la ciudadanía, del ciudadano. Debemos tener muy claro que el ciudadano es el actor central de la política y que es quien tiene y debe seguir teniendo el poder y la fuerza.

En México tenemos Constitución, leyes e instituciones, así también tenemos la voluntad de respetarlas y hacerlas valer: lo que no es más que un Estado de derecho.

LA DEMOCRACIA **EN MÉXICO: CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS**

04

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

66

Emilio Álvarez Icaza⁴

Durante más de 70 años el sistema de instituciones y prácticas políticas en México se inscribió en un régimen autoritario que reducía las posibilidades de participar políticamente más allá de los canales controlados corporativamente, los que limitaban la disponibilidad de espacios públicos auténticos en donde pudieran converger la ciudadanía y las autoridades públicas para la discusión y resolución conjunta de los problemas colectivos.

El papel de la sociedad civil en la toma de decisiones era delimitado y el ejercicio de los derechos humanos mostró límites y deficiencias reales, además de que internamente estuvo ausente de la agenda pública, aunque se implementó una política internacional enérgica y proactiva al respecto, sobre todo ante los regímenes dictatoriales en América Latina y el Caribe. A pesar de esto, no faltaron esfuerzos ciudadanos por generar zonas fuera del control corporativo gubernamental y en favor del reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

4 Álvarez Icaza Longoria, Emilio. La Democracia en México: Ciudadana y Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, enero del 2020. Págs. 257-290

Así, desde las primeras movilizaciones independientes de la sociedad mexicana en los años cincuenta y sesenta, es posible identificar de manera implícita las exigencias por el reconocimiento de los derechos humanos como una condición para el ejercicio libre y democrático de la política en el país.

Durante las décadas de los sesenta y setenta el movimiento de los derechos humanos se centró básicamente en las acciones de sobrevivencia y resistencia social y en contra de las detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que llevaba a cabo el Estado para enfrentar la disidencia política. Durante esta etapa, si bien era sumamente complicado distinguir entre las diferencias ideológicas y la comisión de delitos, también era muy complejo garantizar condiciones plenas de debido proceso y acceso equitativo a la justicia.

La crisis económica registrada durante la década de los ochenta, los sentimientos de solidaridad surgidos a raíz de los sismos de 1985, así como movimientos sociales y electorales en el sur y norte del país, incidieron en el fortalecimiento de reivindicaciones de carácter laboral, vivienda y aquellas relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos.

Poco a poco creció la actividad de un nutrido grupo de nuevas organizaciones civiles, cuyas demandas se dirigieron hacia el desarrollo político y social, los derechos humanos, la educación, la formación cívica, el combate a la tortura, el debido proceso en el ámbito judicial y la rendición de cuentas. Su objetivo fue fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida pública a través de la corresponsabilidad social, la orientación de políticas gubernamentales y la ampliación del catálogo de derechos, desde los civiles y políticos, hasta los económicos, sociales, culturales y ambientales. Aunado a esto, se desplegaron y consolidaron distintos movimientos con agendas y visiones específicas, tales como los movimientos feministas, indígena, de las personas con discapacidad, infancia y juventud y otros.

En la década de los noventa, la participación de la sociedad civil organizada empezó a encontrar signos de apertura y desarrollo institucional, además logró mayor incidencia. Entre los ejemplos cabe destacar los procesos de observación electoral, las acciones a favor de los derechos humanos con incidencia internacional, así como los movimientos indígenas y de deudores. Todo esto en medio de un contexto de movilizaciones sociales y reformas políticas para disputar y acceder al poder público.

ntos ni complicidades, proclama y defiende principios
programas nacionales de salvación.



La democracia mexicana ha vivido un gradual proceso de liberalización política, apertura institucional y reconocimiento de distintos derechos, con limitaciones en la organización social autónoma, la formación de nuevos actores y el impulso de un espacio público no estatal. En México simbólicamente se pasó de la protesta de los sesenta y setenta a la protesta- propuesta y la construcción- implementación de los principios democráticos a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI.

Fue hasta las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000 cuando por primera vez, después de siete décadas, triunfó un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de lo que se consideró las primeras elecciones realmente democráticas en el país. De esta manera, se consolidó una etapa fundamental en lo que se consideró la transición a la democracia.

Este hecho fue de gran trascendencia, pues fue el resultado de órganos electorales autónomos nuevos que permitieron y legitimaron la pluralidad de la representación popular en las cámaras de Diputados y Senadores, y la alternancia en la Presidencia de la República y en otros niveles de gobierno. Es decir, la pluralidad política empezó a tomar carta de naturalización. Sin embargo, el PRI mantuvo espacios de poder en diversas entidades federativas y en corporaciones importantes para el control político de amplios sectores sociales, tales como algunos sindicatos y organizaciones campesinas y populares. También se dio el caso de actores sociales que se separaron de las viejas estructuras corporativas del PRI, aunque sin que se transformaran las condiciones reales de poder, como en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En esta búsqueda constante por alcanzar la consolidación democrática en el país, al igual que en otras democracias latinoamericanas, ha habido avances en lo que respecta al ámbito electoral, no exentos de conflictos. Sin embargo, aún no se logra trascender hacia una ciudadanía fortalecida en el pleno goce de sus derechos. Queda así una gran proporción de la población reducida a un conjunto de actores que aún no cuentan con las condiciones suficientes para ello.

A diez años de la alternancia se observan límites reales a la transición democrática, incluso en algunos ámbitos donde persisten francas dinámicas de estancamiento e incluso retroceso, sobre todo en lo que se refiere al ejercicio de los derechos económicos y sociales, o a fenómenos de concentración de poder a nivel estatal que impiden avances en derechos civiles y políticos (los casos de los estados de Puebla, Oaxaca y Veracruz son sólo algunos ejemplos).

De ahí la relevancia de que la participación de las personas en el espacio público no se reduzca a la participación para la representación política a través del sufragio. Son necesarias las acciones afirmativas tendientes a reivindicar y ampliar el catálogo de derechos. De esta manera, “el concepto de ciudadanía nos sirve como una herramienta para vincular las formas de la política y sus resultados o finalidades”.

Para Norberto Bobbio, la democracia no se limita a un conjunto de reglas procesales, sino que es una forma de entenderse y relacionarse con los otros. Esta concepción se presenta como un sistema de relaciones humanas que se centra en el ejercicio de derechos y responsabilidades sociales. La fuerza de toda democracia depende de las virtudes de sus ciudadanas y ciudadanos, es una construcción humana, su vigor y supervivencia dependen de la inteligencia y voluntad de sus miembros.

Para el PNUD, la democracia contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Asimismo, es la forma de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger las diversas identidades de comunidades locales y regionales.

De esta manera, la noción de ciudadanía adquiere su significado teórico y práctico en el marco de la democracia, en donde los individuos son libres, racionales e iguales ante la ley y están en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito público; “no es el súbdito que calla y obedece, es sujeto que piensa, discute, habla y decide. No es cosa sino agente, es motor de la vida colectiva”.

Al respecto, el PNUD ha establecido cuatro elementos fundamentales de la democracia: a) el ser humano es un sujeto portador de derechos - autónomo, razonable y responsable; b) es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; c) hay elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, así como reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno, y d) es una experiencia histórica particular que debe ser entendida y evaluada en su contexto.

“A nivel de teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal- comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata solamente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política”.

Estos aspectos son de gran relevancia porque no sólo permiten distinguir una democracia electoral de una democracia de ciudadanas y ciudadanos, sino que son herramientas para evaluar el grado de desarrollo de ambas y, con ello, la calidad y sustentabilidad de toda supuesta democracia.

Desde esta perspectiva, el desarrollo democrático también implica observar los déficits sociales. La pobreza y la desigualdad son déficits democráticos que, al ser atacados y eliminados, abonan a la sustentabilidad democrática.

En la democracia, la ciudadanía no solamente representa el estatus jurídico que define el ámbito de acción de las personas en el espacio de lo público (a partir de su pertenencia a un Estado, de su vinculación con un territorio o por condiciones normativas de carácter particular) sino que, además, configura una situación que es producto de un proceso histórico, en el que se construye un catálogo de derechos a partir de condiciones de reconocimiento en la sociedad.

En la medida en que las y los ciudadanos se asumen como sujetos con derechos y obligaciones, cualesquiera que sean sus circunstancias sociales y económicas, tienen posibilidades de ejercer los mismos derechos que los demás dentro de una ciudadanía democrática. Esta conciencia hace posible la construcción de una sociedad plural, diversa e incluyente.

A inicios del siglo XXI asistimos a la transformación de los términos en que se concibe y ejerce la ciudadanía, desde lo que Luigi Ferrajoli define como homologación jurídica de las diferencias - categoría que uniforma e integra a las personas bajo una abstracta afirmación de igualdad - a un concepto en donde el reconocimiento de la diferencia y la expansión de derechos constituyen normas de convivencia imprescindibles.

Por otra parte, la ciudadanía democrática requiere agentes formados e informados sobre los asuntos públicos y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que las autoridades deben seguir. Necesita que - como quienes participan en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) - estos agentes busquen mayor autonomía en el espacio público y, por medio de la participación ciudadana, exijan la efectividad en el ejercicio de sus derechos humanos.

Para que exista esta ciudadanía plena también es requisito que de facto exista igualdad entre hombres y mujeres, lo que implica una transformación cultural en los espacios públicos y privados para evitar la generación de relaciones de desigualdad debido al género o condición social. Si la precondition de la democracia es el ejercicio igualitario de las libertades, una sociedad democrática debe favorecer la abolición de dinámicas que mantienen la desigualdad entre las personas que cuestionan la supuesta neutralidad de la ciudadanía.

En este sentido, son relevantes las reflexiones de Touraine, en las que plantea que, si bien anteriormente los sueños democráticos incluían la participación directa y, más tarde, mecanismos que permitieran la representación de los diversos intereses sociales, ahora la aspiración es una democracia de garantías, protectora de derechos sobre la base de la dignidad del ser humano, con individuos que defienden su derecho a ser sujetos.

Así, una plena ciudadanía exige procurar por la realización de todos los derechos humanos de cada persona, a fin de garantizar mejores condiciones de dignidad y bienestar colectivo. De manera que no basta la igualdad ante la ley, se requiere generar condiciones de igualdad y equidad en el ejercicio de los derechos humanos y que las debilidades estructurales de nuestras democracias sean superadas, no reproducidas por un entorno social y jurídico donde la ley es ineficiente e insuficiente para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos para todos y todas.

Parte de este entendimiento pasa por enfrentar las condiciones de desigualdad estructural que genera la discriminación, donde por el color de la piel, el sexo, la edad, el estrato socioeconómico, la religión o ideología, la orientación o preferencia sexual u otra característica, condición o atributo de las personas, se ejercen los derechos en condición de desigualdad. De hecho, basado en el principio de progresividad, se habla ya del derecho a la no discriminación para enfrentar esta compleja situación. De hecho se reconoce que lo único en que todos y todas somos iguales es precisamente en nuestra diferencia, pues no existe persona igual a otra, de manera que nuestra igualdad radica precisamente en nuestra diferencia y condición de dignidad y poseedores y poseedoras de derechos.

Justamente por esto es que ahora toma particular fuerza la pertinencia de vincular política pública y derechos humanos como la forma específica para dotar de contenido a los regímenes democráticos, y de concretar y hacer realidad el ejercicio de derechos para la población, como contenido mismo de un régimen democrático.

A partir del marco anterior, se presentan a continuación algunas de las características de la evolución de la democracia en México con base en las tres dimensiones de ciudadanía mencionadas por el PNUD - ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social. Debe considerarse que no se deja de considerar la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, por lo que sólo se trata de una clasificación analítica a fin de ayudar a procesar información, reconociendo de antemano los límites que puede generar esta aproximación.

A diez años de iniciada la alternancia en el gobierno federal, lo que se ha llamado la transición a la democracia, reconociendo avances, simultáneamente se muestran severas deficiencias y grandes pendientes. En los últimos años diversas encuestas y estudios de opinión pública revelan una fuerte crítica contra las instituciones fundamentales de la democracia y las entidades públicas de servicio.

Para hablar de la **ciudadanía política**, uno de los ejes centrales de la consolidación democrática en México ha tenido su centro en los procesos electorales, lo que en parte se explica por la existencia de un régimen que no conoció cambios políticos de gobierno en más de siete décadas. Este fenómeno pudo generar incluso un sobredimensionamiento de la democracia electoral; los excesivos costos económicos son sólo un indicador de ello.

En el caso de México, esta dimensión de la ciudadanía enfrenta riesgos significativos. El conflicto electoral del año 2006 representó un fuerte descalabro en este proceso de consolidación de la democracia electoral y en el ejercicio de los derechos políticos. De hecho, el regreso de la desconfianza en los procesos electorales y su posterior disputa inicia en el año 2003 con la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) por parte de la Cámara de Diputados.



Así, resulta relevante la percepción negativa de las y los mexicanos, ya que, si en estos momentos se realizaran elecciones, sólo uno de cada cinco (21%) opina que serían “muy” limpias, el doble de ese grupo (44%) considera que serían “poco” limpias y 25% dice que serían “nada” limpias o incluso que habría fraude.

Por grupos, los más optimistas respecto a la limpieza electoral son las mujeres, los estratos educativos altos, la zona rural, el norte del país y, de manera natural, las y los ciudadanos con identidad panista. Por el contrario, quienes se inclinan por calificar muy sucias las elecciones actuales son las personas mayores de 50 años, los habitantes del centro del país - donde se incluye el Distrito Federal, capital del país - y las y los mexicanos identificados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De hecho, la percepción de elecciones nada limpias, sucias o con fraude incide directamente en la probabilidad de no votar, lo cual es extraordinariamente peligroso considerando el largo camino que México ha tenido que recorrer para tener procesos electorales confiables.

Otro aspecto que modifica los procesos estatales electorales y que de hecho se ha constituido en una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en México, es el problema de la creciente inseguridad y violencia, que afecta significativamente, entre otros, el derecho a participar en el poder político. En los últimos tres años se ha transformado el modo de vivir de millones de mexicanas y mexicanos, “a pesar del despliegue de más de 94 mil efectivos en el territorio nacional para combatir a la delincuencia organizada”. Además de las ejecuciones y el narcomenudeo, el narcotráfico lleva consigo una explosión de otros delitos que contribuyen a aumentar la violencia, como son los secuestros, las extorsiones y el robo de vehículos.

Recientemente, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) reconoció que en lo que va del sexenio, ha habido 963 enfrentamientos públicos entre el crimen organizado y las fuerzas del Estado, en promedio casi un enfrentamiento al día, y que la guerra contra el crimen ha dejado una ola de más de 28 mil asesinatos desde enero de 2007.

Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Seguridad Ciudadana en México, prácticamente cuatro de cada cinco ciudadanos y ciudadanas consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año. El costo del miedo a la delincuencia, más allá del económico, tiene que ver con la modificación en los hábitos ciudadanos.

Actualmente Chihuahua encabeza indiscutiblemente el listado de las entidades más inseguras del país. Casi una de cada tres ejecuciones registradas en el país se cometió en esa entidad federativa; su número total de homicidios la sitúa como una de las regiones más violentas del mundo. Baja California y Sinaloa se mantienen altos por su gran cantidad de homicidios, muchos de ellos relacionados con el crimen organizado. Sinaloa es la segunda entidad federativa con más homicidios intencionales. Baja California es la entidad donde mayor proporción del parque vehicular es robado (1,8%).

De acuerdo con los datos arriba señalados, se constata la situación de la violencia y los delitos en el país, de los cuales las y los candidatos electorales no están exentos. En los últimos años ha habido un aumento considerable de las agresiones que han sufrido por parte del crimen organizado. Sin embargo, en lo que va de este año se ha agudizado la violencia, lo que se traduce en amenazas, intentos de homicidio y hasta muerte, cuya consecuencia ha sido la renuncia de candidatos a puestos de elección popular por temor a su seguridad y la de sus familias.

Mediante estas acciones se impide el acceso a una ciudadanía política, lo que puede traducirse en un peligroso retroceso de la democracia de electores y en un obstáculo para la consolidación democrática del país.

Por otra parte, dentro los diversos análisis y debates entorno a la ciudadanía política está el tema del financiamiento a los partidos políticos y las campañas durante los procesos electorales.

Al respecto, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) hizo un análisis sobre la aplicación de la reforma electoral mexicana; para ello, comparó el financiamiento que los partidos reciben en México con el resto de América Latina, y la principal diferencia radica en el monto extremadamente elevado de la financiación pública directa.

En términos del financiamiento público, el voto en las elecciones tiene un costo dieciocho veces mayor que el promedio en toda América Latina. El promedio que las naciones latinoamericanas destinan a financiamiento público es de 123 millones 226 mil 896 dólares, que contrasta sensiblemente con los 465 millones 21 mil 714 dólares que se canalizan en nuestro país. Esto es relevante debido a las implicaciones que puede tener en diversos ámbitos; por ejemplo, el alto costo económico que tiene para las y los mexicanos el acceso a la ciudadanía política.

Por otra parte, los partidos políticos se han conformado como los principales actores a través de los cuales la ciudadanía participa en la legislación y en la administración, deliberando junto con sus conciudadanos sobre lo que es justo e injusto, sobre lo que conviene o no conviene a la sociedad. En consecuencia, los partidos son los principales instrumentos de la participación de las y los ciudadanos en la vida de la sociedad.

El problema del caso mexicano es que la apuesta del fortalecimiento del sistema de partidos ha derivado en una poderosa partidocracia, que llegó incluso a establecer en la Constitución Política a los partidos políticos como los únicos entes públicos que tienen garantizado un mayor presupuesto cada año, lo que no sucede en ningún otro caso, incluidos ámbitos como la educación y la salud.

El problema es que los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático del país. De acuerdo al monitoreo mensual de Consulta Mitofsky, los partidos políticos son la institución peor evaluada por su nivel de confianza; únicamente el 7,1% de las y los encuestados dijeron sentir “muchísima confianza” por ellos, y les otorgaron una calificación promedio de 6.

Esta tendencia permanece desde el 2008, cuando la mayor parte de la ciudadanía, es decir, siete de cada diez, mencionaba no tener “confianza”, y menos de un tercio (19%) de las y los ciudadanos decía confiar “algo” en los partidos.

Otro tema que debe discutirse dentro del marco del ejercicio de la ciudadanía política en México, es la falta de regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de los mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana: iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

En el ámbito estatal, la situación es diferente. En nueve de cada diez de las entidades federativas se contempla al menos una de las cuatro figuras de participación ciudadana, aunque prácticamente no se utilizan, de manera que en este nivel la dificultad radica en su no aplicación.

El hecho de que a nivel federal se carezca de otros mecanismos de participación ciudadana es uno de los grandes pendientes, al igual que completar el marco legal a nivel local. Así, el representante tendrá un mejor conocimiento del sentir de sus representados y éstos, a su vez, verán que han sido incluidos en la toma de decisiones y, por ende, en la construcción democrática del país.

Dada su naturaleza de sistema federal, no puede hacerse a un lado que en estos diez años se ha generado un proceso ambivalente de descentralización del poder a las entidades federativas. Por un lado, tienen más recursos que nunca, más peso en las acciones políticas a nivel federal, pero, por el otro, los gobiernos locales tienen menos controles y contrapesos que nunca, lo que ha generado ejercicios autoritarios del poder, incluso con un claro retroceso de la transición democrática. Los casos de Oaxaca, Veracruz y Puebla resultan paradigmáticos en ese sentido.

Acorde con lo anterior, vemos algunos de los límites que existen hoy en día en México para un pleno ejercicio de la ciudadanía política, ya sea por la percepción ciudadana de poca certidumbre y transparencia de los procesos electorales, por la falta de un entorno plenamente democrático proclive a participar en el ejercicio del poder político, bien por la ausencia de un marco legal que amplíe los mecanismos de participación ciudadana o bien, por la limitada satisfacción de los resultados de los partidos políticos.

Respecto a la ciudadanía civil, integrada por el pleno ejercicio de los derechos para la libertad individual, hoy también podemos percibir importantes límites y, quizás, hasta retrocesos.

Ejemplo de ello es la libertad de expresión, considerada piedra angular de la sociedad libre y democrática, que permite a la ciudadanía participar en el espacio en donde se generan y discuten las ideas, así como acceder a la información necesaria que hace posible realizar la certificación ciudadana que demanda la nueva gestión pública.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la libertad de expresión como un derecho fundamental, inalienable e inherente a todas las personas, así como un requisito indispensable para la existencia de la sociedad democrática. Por eso, la libertad de expresión no debe ser utilizada para denostar y clausurar la viabilidad de las instituciones de la democracia. El pleno ejercicio de este derecho garantiza la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos. “La democracia de la ciudadanía debe estar pensada para que toda persona tenga derecho a ser tan activa en el espacio de lo público como lo determinen sus propias preferencias y necesidades. Todos deben poder participar y perseguir lícitamente sus fines”.

La situación que se vive en esta materia representa un contexto de grave violación a los derechos humanos por acción y omisión. Hay agentes del Estado y criminales que atacan a los periodistas y generalmente no hay culpables por estos delitos, en una situación de alarmante impunidad que genera más violencia contra periodistas y medios de comunicación.

La situación de la libertad de expresión en México está en una aguda crisis. Homicidios, levantones, desapariciones, secuestros, golpizas, ataques a o delante de familiares, granadazos, tiroteos, amenazas cumplidas y pendientes, no son un catálogo de delitos y prácticas de las más oscuras etapas del autoritarismo mexicano, son sólo parte de una larga y patética lista de ataques que están viviendo los periodistas y medios de comunicación. Distintos organismos nacionales e internacionales han advertido sobre la gravedad de la situación. México es considerado ya como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo, sólo superado por Irak.

Para las y los mexicanos la libertad de expresión es una de las libertades más apreciadas, junto con la libertad de circulación, de acuerdo con Consulta Mitofsky. Sin embargo, uno de cada cuatro ciudadanas y ciudadanos estaría dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas, lo cual es muy grave, pues eso deslegitima los términos de la democracia. Este hecho constituye una de los mayores déficits y riesgos de la democracia en México y en América Latina. Se genera así una perversa condición de suponer que la cesión de derechos es la forma para la satisfacción de otros derechos fundamentales. El PNUD ha advertido ya sobre estos riesgos

Asimismo, tres de cada diez ciudadanas y ciudadanos consideran que la delincuencia organizada es mayor obstáculo a la libertad de prensa, proporción mayor a la que piensa que es el gobierno quien la obstaculiza. Además, existe un sentimiento en cuatro de cada diez mexicanos de que las noticias están ocultando cosas, y en uno de cada cuatro casos se piensa que las exageran.

Otra lectura del estado de la ciudadanía civil en México se ilustra a través de la inseguridad ciudadana, la cual no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia, pues se ponen en duda premisas básicas como la justicia, la protección del Estado a la persona, las familias, las comunidades e incluso la seguridad patrimonial, y se afecta la estabilidad para el desarrollo económico, entre otros.

La inseguridad, los enfrentamientos y el ajuste de cuentas, son fenómenos que siguen presentes en forma cotidiana en diversos espacios sociales del país. Para uno de cada cuatro ciudadanas y ciudadanos, el principal problema que enfrenta el país está relacionado con la seguridad. Asimismo, ocho de cada diez mexicanas y mexicanos consideran que ha empeorado respecto del 2009. El comportamiento en las percepciones ciudadanas durante el trimestre trece de este sexenio, estuvo marcado por indicadores que destacaron la inseguridad como problema permanente.

El funcionamiento del aparato estatal de justicia constituye uno de los grandes cuellos de botella de la democracia mexicana. La prevención de delito y la procuración, impartición y administración de justicia, tienen debilidades de tal magnitud, que la impunidad y la corrupción parecen la norma y se manda el mensaje de que no todos y todas somos iguales ante la ley, sino que está en función de nuestro dinero, relaciones sociales y políticas, e incluso en función de nuestro lugar de residencia.

Entre 2000 y 2008, cerca de 18 y medio millones de ciudadanos y ciudadanas experimentaron algún tipo de delito y no presentaron recurso alguno ante la autoridad. Las denuncias presentadas en el mismo periodo fueron 13.8 millones, lo que señala un déficit importante en la impartición de justicia en México. Ahora bien, en la escasa capacidad de respuesta de la autoridad contra el delito se documenta la preocupante pérdida de confianza en el Ministerio Público y en el sistema judicial.

De acuerdo a la encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México, publicada por México Unido Contra la Delincuencia A. C. y Consulta Mitofsky, las y los ciudadanos sienten que la inseguridad en México ha ido en aumento. Las y los mexicanos confían menos en la policía, y el ejército, una de las instituciones mejor evaluadas, ha perdido confianza entre la ciudadanía. Sólo el 36,8% de la población se encuentra confiada en que el Ejecutivo ha tenido saldos positivos en su combate a la delincuencia.

Estos datos son relevantes porque la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano al limitar las posibilidades individuales para concebir y concretar un proyecto de vida. Además, erosiona la cooperación social y la vida cívica necesaria para tal efecto.

En aras de combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada, el gobierno federal ha puesto en marcha diversas medidas que ponen en entredicho los fundamentos de una sociedad democrática. Tal es el caso de la militarización de las tareas de seguridad. Esto es muy trascendente en la medida que no es posible asegurar términos de gobernabilidad democrática sin una eficiente seguridad ciudadana por parte del Estado y sin privilegiar la producción de justicia por encima de la administración de venganza.

Así, los y las ciudadanos enfrentan un crítico dilema, ceder derechos a cambio de ofertas de seguridad, pues la búsqueda de ésta, ha generado en la práctica ceder derechos por el tipo de política y estrategia que se implementan. No debe perderse de vista que este dilema, a la luz de un Estado Democrático de Derecho, es falso, pues la seguridad es en sí un derecho e implica que el Estado no puede cometer delitos para combatir delitos.

Por otro lado, también es pertinente subrayar algunos de los logros de esta década. Se puede señalar que unos de los avances más significativos en esta materia tienen que ver con el reconocimiento al derecho a la información y al acceso a la información pública, así como los avances en materia de no discriminación. Sin duda, estos dos conjuntos de derechos representan avances significativos no sólo en cuanto al ejercicio de derechos, sino en lo que se refiere a la creación de leyes e instituciones, tanto federales como locales, que ayuden a garantizarlos⁵⁰. Dado su carácter fundamental, además es preciso ubicar que el impacto del ejercicio de estos derechos tiene alcances en otros ámbitos, como el político.

Finalmente, la ciudadanía social nos lleva a no perder de vista los déficits sociales derivados de la pobreza y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas.

La pobreza se presenta como un elemento que niega la igualdad de oportunidades y el desarrollo físico y social de las personas y, por ende, el ejercicio de los derechos humanos, convirtiéndose en una de las principales amenazas a la seguridad humana en un sentido amplio del concepto.

En 2008, el mundo experimentó la peor crisis financiera desde la Gran Depresión de 1929. Esta recesión se está convirtiendo rápidamente en una crisis humana y de desarrollo. A pesar de que la crisis tuvo su origen en Estados Unidos, a medida que crece y se profundiza, su impacto se siente en los países en desarrollo, los cuales, al carecer de recursos, son incapaces de responder con medidas paliativas, hecho que ha colocado en situación de peligro la supervivencia de millones de personas.

Las consecuencias inmediatas están a la vista: quiebra de bancos, colapso de los mercados de valores, alteración de los tipos de cambio. Se desplomaron las estimaciones sobre el crecimiento económico, disminuyó la creación de empleos y se redujeron los ingresos familiares.

La capacidad limitada, y a menudo insuficiente del país para cumplir sus funciones, como fomentar un crecimiento incluyente y manejar las amenazas, está erosionando los logros alcanzados en materia democrática. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 18 y 30 millones de personas podrían quedar desempleadas a consecuencia de la crisis económica mundial. En México, sólo en el último trimestre de 2008 se registraron 750 mil personas desocupadas más que en el mismo trimestre del 2007.

Este contexto de crisis económica interpela la capacidad de la democracia para dar respuestas efectivas. Esto tiene lugar en un espacio en el que la generación de consensos amplios por parte de las instituciones democráticas, puede ser el principal aporte para amortiguar los impactos de la recesión o del lento crecimiento.

Por disposición legal - Ley General de Desarrollo Social -, México cuenta con una metodología para hacer una medición oficial de lo que se ha denominado pobreza multidimensional, la cual tiene un enfoque de derechos sociales y puede distinguir la política económica y social, así como analizar diferentes grupos poblacionales. Dicha información es presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

“La pobreza multidimensional incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. De acuerdo con esta nueva concepción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. [...] Se considera pobreza multidimensional extrema a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin”.

En relación con la pobreza por ingresos a nivel nacional, en todos sus niveles, se muestra un incremento entre el 2006 y 2008, pues el número de personas pobres alimentarias aumentó de 14.4 a 19.5 millones, es decir, de 13,8% a 18,2% de la población. El número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 44.7 a 50.6 millones, lo que significa un cambio de 42,6% a 47,4% de la población.

Asimismo, en las zonas rurales se registró un incremento puntual en todos los niveles de pobreza durante este periodo. La pobreza alimentaria en las zonas urbanas aumentó de 7,5% a 10,6%. El número de personas en condición de pobreza alimentaria se incrementó de 5.0 a 7.2 millones y el de personas en pobreza de patrimonio pasó de 23.6 a 27.2 millones. De esta manera, las estimaciones de pobreza del año 2008 reflejan el inicio de la situación económica adversa a nivel internacional y nacional.

La población rural - menor a 15 mil habitantes - se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad. Ejemplo de ello es que durante el 2008 la pobreza de patrimonio aquejó a 60,8% de esta población, mientras que en las zonas urbanas ascendió a 39,8%. Lo anterior implica que alrededor de 23.4 y 27.2 millones de personas eran pobres de patrimonio a nivel rural y urbano.

En términos generales, la disminución de la pobreza ha sido muy discreta, pues entre 1992 y el 2008 la pobreza de patrimonio bajó de 53,1% a 47,4%. Sin embargo, el número de personas en esta condición de pobreza se incrementó de 46.1 a 50.6 millones. Lo anterior nos refleja que las políticas públicas en materia de pobreza no han logrado eliminarla, y que las familias no han conseguido incrementar sus ingresos. Esto a pesar de lo que reflejan algunos indicadores en diversos rubros, como acceso a la salud, educación y vivienda.

Junto con la recesión, en el caso de México no pueden soslayarse las consecuencias que para la economía tuvo la alerta sanitaria del virus AH1N1 que se presentó durante los primeros meses del 2009. Para mayo de 2009 los motores de la economía mexicana intensificaron los despidos tras la paralización parcial de la economía por la alerta sanitaria y los efectos de la recesión; así, desde el último trimestre del 2008 al primero del 2009, hubo una baja del 8,2% en el producto interno bruto. El empleo formal registró una caída anual de 3,9%, la más severa en 13 años.

Si analizamos algunos datos del empleo entre el 2000 y el primer trimestre del 2010, veremos que la situación no ha sido muy alentadora, pues en ese periodo la población económicamente activa pasó de 39.3 millones de habitantes a 47 millones en el 2009, con un leve descenso a casi 46 millones en este año.

Asimismo, la población en empleo informal tuvo un incremento importante, al pasar de 10.3 millones de habitantes en el 2000 a 12.5 en el primer trimestre del 2010. En el mismo periodo también hubo un alza importante en la tasa de desempleo al pasar de 2,3 a 5,3%

Asimismo, en el país la distribución de la riqueza es profundamente inequitativa: el 10% de la población más pobre concentra el 2,4% del ingreso total, mientras que el 10% de la población más rica aglutina el 34,5%. De esta manera, nuestro país se coloca como uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

El reparto desigual de la riqueza es determinante en la forma en que se percibe la sociedad mexicana. De acuerdo con la encuesta de Parametría, el 37% de las y los mexicanos considera que su sociedad se parece a una especie de “tornillo”, situación que coloca a unos cuantos en la cima-ricos -, a poca gente en medio - clase media - y a la mayoría de las personas hasta abajo - pobres⁶⁴. En tanto el 37% de las y los encuestados indica que la estructura de la sociedad mexicana se asemeja más a una “pirámide”, es decir, con una minoría de individuos en la cumbre, con más gente en medio y casi todos en la base. Para las y los mexicanos, la distribución de la riqueza debería equipararse en los diversos grupos sociales de manera que tengan acceso a oportunidades y una buena calidad de vida.



Fenómenos como la concentración de la riqueza, el desempleo y el aumento de impuestos dejan al descubierto una creciente incapacidad del Estado no sólo para canalizar y afrontar exitosamente las demandas sociales de diverso signo, sino también un rezago de las propias respuestas gubernamentales que provoca un malestar social creciente.

Según las recientes investigaciones, las familias mexicanas pobres han experimentado una transición profunda en las últimas décadas. En los años ochenta sorprendieron por su capacidad para generar ingresos de distintas fuentes y para recurrir a otros mecanismos que les permitieron enfrentar los bajos salarios y la reducción del Estado de bienestar. Sin embargo, con la profundización del modelo neoliberal y su consecuente reducción de empleos, en los últimos años los investigadores han encontrado serios problemas para que las familias pobres intensifiquen el uso de su fuerza de trabajo. González de la Rocha advierte que “es necesario un cambio

Esta situación de pobreza ha tenido en la migración una válvula de escape. El peso específico que juega en la economía de las familias mexicanas el dinero enviado por los migrantes mexicanos desde Estados Unidos es cada vez mayor. De hecho, en esta década ha tenido un crecimiento impresionante de enfoque puesto que las opciones para los pobres son cada vez más escasas y los límites para la ‘capacidad ingeniosa de adaptación’ son ya evidentes”. Además de la limitación de sus recursos para enfrentar la realidad, las familias pobres enfrentan cada vez más obstáculos.

Esta situación de pobreza ha tenido en la migración una válvula de escape. El peso específico que juega en la economía de las familias mexicanas el dinero enviado por los migrantes mexicanos desde Estados Unidos es cada vez mayor. De hecho, en esta década ha tenido un crecimiento impresionante.

Esto ha llevado a que los términos pobreza y marginación resulten insuficientes para definir la problemática de amplios sectores de la población. Por ello se ha recurrido al concepto de “exclusión social”, que ha sido retomado en los últimos años desde dos preocupaciones: el de las familias y el de los procesos de democratización y su relación con la vigencia de los derechos humanos. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la exclusión social resulta inaceptable porque implica la negación de dichos derechos, que, además de impedir el desarrollo, alimenta la frustración, la discriminación y el descontento político.

En la medida que las condiciones de exclusión alcanzan a mayor número de personas y grupos sociales, como pobres, migrantes, víctimas de trata, entre otros, se vuelve difícil la participación de la sociedad civil y, con ello, la vigencia de la democracia política. Por eso, tanto la pobreza como la exclusión plantean un desafío a los ideales de la ciudadanía, los derechos humanos y la participación en la sociedad y en el estado de los diversos países del subcontinente. “Dada la situación actual del mundo y especialmente de nuestra región, comprender las cuestiones de la exclusión es, sin ninguna duda, urgente y prioritario”.

Mientras los problemas económicos y sociales continúen incrementando las desigualdades y la exclusión social, la ciudadanía integral no se verá realizada. Esto es relevante porque la desigualdad económica se refleja en muchas otras y, entre ellas, en la desigualdad de poder. Ya se mencionaba, por ejemplo, en el rubro de ciudadanía civil, que uno de cada cuatro mexicanos y mexicanas estaría dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas.

De esta manera, asistimos, en parte por las condiciones de desigualdad y pobreza, a una profundización de la brecha entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos. Sabemos, desde hace tiempo, que la democratización política no produce automáticamente un fortalecimiento de la sociedad civil, una cultura de la ciudadanía y un sentido de responsabilidad social, sino que resulta necesario llevar a cabo grandes esfuerzos para que la participación de la población en la comunidad política no caiga por debajo de un umbral mínimo y la exclusión no abone la ausencia de participación.

Comentarios Finales

El ejercicio pleno de una ciudadanía integral constituye una herramienta para determinar la calidad de la democracia y su sustentabilidad. No obstante, hay mínimos de ciudadanía y, por debajo de esos mínimos, estaremos frente a una débil democracia o incluso ante algo lejano a ella.

Desde esta perspectiva, a lo largo de este trabajo se han analizado diversos aspectos del ejercicio de ciudadanía en México, lo que denota que en varios aspectos está por debajo de los mínimos legítimos.

Por consecuencia, los desafíos de una nueva ciudadanía tendrán que relacionarse necesariamente con la progresividad de los derechos humanos, con la institucionalización de políticas públicas regidas bajo los principios de equidad de género, no discriminación, igualdad de oportunidades, transparencia y rendición de cuentas, y con un profundo proceso de reconocimiento de las diferencias.

En este escenario, es preciso apuntalar hacia la construcción de una sociedad democrática, con ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones en el espacio de la participación política y social. A pesar de lo elemental de esta definición, ella contiene los retos fundamentales para la formación de una ciudadanía que acepte los principios que regulan la convivencia; un sujeto de derecho, en su capacidad de ser con los otros y de construir el orden social.

Por ello, es necesario que en México se avance en la edificación de una ciudadanía social que responda a las dinámicas sociales, económicas, demográficas y de inseguridad que imperan en el país, a partir de la lucha contra la pobreza y de la creación de empleos de calidad.

“Para hacer frente a estos enormes retos se requiere la reconstrucción del poder democrático y una nueva visión del Estado. Por ello, el debate sobre poder y Estado debe estar en el centro de la democracia”.

Hoy es necesario transitar a una ciudadanía renovada, en donde los derechos humanos no sólo se conciben como un catálogo de reglas de protección de la libertad, igualdad y dignidad humana, sino, además, constituyan los principios que regulen la convivencia social a partir del reconocimiento de las obligaciones, las responsabilidades, las garantías y las prerrogativas de los demás.

Si bien la satisfacción de los resultados de la transición es todavía muy limitada y un amplio conjunto de ciudadanas y ciudadanos no está satisfecho, es importante que las y los mexicanos continúen valorando positivamente a la democracia y los derechos que en ella se ejercen. Hay que diferenciar los descontentos y decepciones en la democracia con las decepciones de la democracia.

El desafío de revertir el estancamiento y, en su caso, la regresión de la transición democrática en México, obliga al desarrollo de nuevas agendas, formas de construcción de ciudadanía y generación de procesos donde la vigencia de los derechos humanos se haga realidad para todos y todas. Esto implica dotar de contenido plano a la democracia como un complejo sistema de ejercicio de derechos y de vivencia de valores que la hacen posible.

SEGURIDAD

133

CIUDADANA Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: HACIA UN MARCO CONCEPTUAL

05

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

SEGURIDAD CIUDADANA Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: HACIA UN MARCO CONCEPTUAL

José maría Ramos García⁵

La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación se refiere a la seguridad del conjunto de la sociedad nacional en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos. Esta noción de la seguridad ciudadana se justifica en términos de la opinión pública mexicana con base en una encuesta (julio de 1998) según la cual el significado del término "seguridad nacional" hace referencia principalmente a: 1) protección ciudadana (16.8%); 2); aumento y mejora de la seguridad pública (14.5%); 3) protección del país (13.6%); 4) paz social (11.4%) y 5) elección de gobernantes. En cambio, en julio del 2000, los significados señalados fueron: 1) protección ciudadana (38.2%); 2) aumento y mejora de la seguridad pública (20.5%); 3) paz social (8.3%); 4) estabilidad política y económica (5.8%) y 5) la seguridad que proporciona el ejército mexicano. Según estas dos encuestas, la inseguridad ciudadana pone en riesgo la seguridad nacional de México como país.

⁵ Ramos García, José María. Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. En: Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales. Vol. 47. No. 194, mayo-agosto del 2005. Págs. 33-52

Un análisis de la inseguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación también es importante porque se han incrementado la delincuencia y el narcotráfico en los últimos años provocando efectos en la seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y fronterizo.

Las nociones de seguridad ciudadana empleadas en este artículo se asocian a la definición de la seguridad humana. Esta es entendida como "el cambio de concepto de seguridad de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor sobre la seguridad de la gente; y de una seguridad a través del armamentismo, a una seguridad sustentada en el desarrollo humano. En otras palabras, la seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y la dignidad humanas, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales (estado-céntrica). Bajo esa perspectiva, las personas y las condiciones que garantizan su seguridad constituyen el eje de la seguridad humana. Las notas básicas de esa concepción del desarrollo humano son los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental.

Por lo antes expuesto, se considera que la inseguridad pública es uno de los temas emergentes de estudio en las ciencias sociales en México, particularmente desde una perspectiva de la seguridad ciudadana.



El concepto de seguridad pública: enfoques institucional e integral En su definición tradicional, la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida como función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas. Por su parte, en el Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social (1995-2000) se indica que la función de la seguridad pública está constituida por todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor.

Estas definiciones están a su vez enmarcadas en la realidad por dos grandes enfoques que dan sustento a las políticas de seguridad pública: el punitivo y el preventivo. El primero de ellos se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes. El segundo se concentra en las causas que originan la delincuencia. Una política ideal sería aquella donde existiera un equilibrio entre ambos enfoques.

La definición de seguridad pública, con un enfoque preventivo, implica además una concepción integral en dos ámbitos: el de la gestión intergubernamental que contempla la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, para promover las políticas de seguridad con un enfoque ciudadano y el de la multiplicidad de entornos, ya sean de tipo social, cultural, económico o político, que condicionan la eficacia de la seguridad. Estos entornos a su vez se asocian a la seguridad económica, a la seguridad comunitaria, a la seguridad ambiental y a la seguridad política con sus respectivos indicadores.

Frente a estas condicionantes se proponen políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas. La finalidad es generar por parte del Estado los mecanismos para que la población acceda a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad. Desde esa perspectiva, el diseño e implantación de políticas sociales eficaces permite elevar aspectos como la educación, el empleo y la salud que pueden evitar conductas antisociales. Es decir, la política social tiene una orientación preventiva porque pretende evitar la interacción de los factores de riesgo delincuenciales, sobre todo en la población infantil y juvenil.

Una concepción integral de la seguridad pública implicaría, pues, superar la limitación del concepto tradicional que la considera como una simple aplicación del derecho penal, equiparándola con la eficacia policíaca, es decir, con un enfoque punitivo. Esto se plantea porque la seguridad pública está condicionada por factores determinantes sin los cuales no podría existir como el ambiente social, la cultura política, la educación cívica, el desarrollo económico, niveles mínimos de bienestar y de acceso a servicios públicos fundamentales, así como de un Estado de derecho.

La redefinición de la seguridad pública hacia una seguridad ciudadana se justifica en función de los principios de libertad, de justicia social, de participación ciudadana y de igualdad que debieran tener su expresión a través de una gestión eficaz de la prevención del delito. Un enfoque integral y efectivo de la seguridad pública puede evitar escenarios de inseguridad pública generalizados, Pero una menor capacidad institucional para prevenir y combatir la inseguridad pública, así como un tejido social dañado por factores socioculturales, puede conducir a problemas tales como caos social, deslegitimación institucional e inestabilidad política, enemigos todos ellos de la seguridad.

La seguridad y la gobernabilidad

En contexto democrático y desde la perspectiva de la seguridad nacional, el papel del Estado debe ser el de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales, es decir, privilegiar la negociación política para resolver los conflictos en vez de recurrir a la violencia. Si bien los aparatos de seguridad tienen la facultad del uso de la violencia, no deben convertirla en el instrumento principal de su acción; su lógica debe ser evitarla, no propiciarla.

Desde el punto de vista policíaco, la redefinición de la seguridad pública implicaría adaptar el papel de una policía reactiva (que sólo interviene cuando el conflicto ya se dio) al de una *policía de proximidad*, preventiva de conflictos, que cuente con un sistema de inteligencia y recursos técnicos y adopte el enfoque de la seguridad ciudadana. Lograr su implementación implicaría un cambio estructural sustentado en un enfoque anticipatorio, preventivo y con un estricto apego a los derechos humanos.

El papel del Estado y de sus instituciones en un contexto de reorientación favorezcan el mejor desarrollo del individuo y protegerlo de las actividades delictivas que amenacen su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos. Entre las distintas funciones del aparato de seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos. En otras palabras, el Estado debe promover y garantizar la gobernabilidad en materia de seguridad pública. El término de gobernabilidad se entiende en un sentido instrumental referido a la capacidad de las estructuras de gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces que respondan a las demandas sociales.

La eficacia en el ejercicio del poder político y su impacto en la gestión gubernamental, es fundamental para la gobernabilidad de un sistema social. Por su capacidad para alcanzar las metas y/o proyectos propuestos al menor costo social posible, la gobernabilidad es responsabilidad del funcionamiento del sistema político. Desde esta perspectiva, el concepto de gobernabilidad, comprendida como eficacia del gobierno y de la gestión pública, es sinónimo de razón de Estado.

El papel del Estado y la seguridad pública

El Estado continúa siendo hoy por hoy una estructura fundamental porque es el responsable principal de garantizar la seguridad de las sociedades que albergan. De ahí que se afirme que no existen instancias supranacionales o subnacionales con reconocimiento jurídico que actúen como sustitutos del Estado en las tareas de procuración de justicia, seguridad pública y aplicación de la ley y que, por lo tanto, aseguren imparcialidad y neutralidad en la resolución de disputas dentro de la sociedad.

El papel del Estado, los gobiernos y las administraciones públicas en materia de seguridad radica en legitimar sus políticas de seguridad a través de la promoción de una gestión eficaz y con impactos en la seguridad ciudadana. Cuando no se alcanza este último objetivo y, como consecuencia, se afectan algunos objetivos de la acción gubernamental e intereses vitales de la sociedad se pueden presentar las condiciones para que la inseguridad pública pueda concebirse como un problema de deslegitimidad y de seguridad nacional.

La fragilidad de las instituciones estatales nos permite explorar tanto la gestión de nuevas amenazas como las respuestas adoptadas por los gobiernos y su relativa capacidad o ineptitud para afrontar esos desafíos; de aquí que insistamos en la importancia de la capacidad de gestión del Estado. Las nuevas amenazas para la seguridad derivan justamente de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras; aún más, la inestabilidad y la violencia internas pueden extenderse al ámbito internacional.

De estas consideraciones se puede deducir que si bien la seguridad pública (preservación de las libertades, el orden y la paz públicos) es una función primordial del Estado y de los gobiernos, también deberá serlo la seguridad ciudadana (salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas).

Una reconceptualización de la seguridad nacional y limitaciones de las políticas de seguridad nacional en México

El concepto de seguridad nacional estuvo asociado tradicionalmente a los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales, que tuvo su auge en el marco de la Guerra Fría. La seguridad nacional se construyó en esos años en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna; predominó la defensa del interés nacional de países como Estados Unidos en sus relaciones con la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Para México la adopción de una concepción de seguridad nacional sustentada en términos militares resultaba inoperante en esos años por el carácter de la relación que sostenía con los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría y por su nivel de desarrollo. Esta circunstancia caracterizó la relación bilateral entre ambos países de 1945 a 1980.

Durante este periodo, la definición tradicional de seguridad nacional no incluía variables como el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo; no porque que no fueran importantes en esos años, sino por la prioridad que se les dio a los temas militares y de defensa. Al superarse el marco de la Guerra Fría surgieron nuevos problemas sociales, políticos, económicos e ideológicos en el ámbito mundial paradigma de ello es el terrorismo, por lo que se hizo necesario recurrir a consideraciones diferentes para construir un nuevo concepto de seguridad nacional.

En cuanto a México se refiere, la reconceptualización del concepto de seguridad nacional ha obedecido a que su delimitación tradicional a una noción de seguridad militar e interés nacional resulta insuficiente para enfrentar los distintos impactos que las nuevas problemáticas de fin y principio de siglo han ocasionado. Por ello se requiere una nueva teoría de seguridad que incluya en un rango mucho más amplio las relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos esos frentes.

Esta redefinición de la seguridad nacional se puede justificar con base a que existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de seguridad nacional, abarcando en consecuencia otros problemas. Esta diversidad de amenazas potenciales incluye la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración, el deterioro económico y los desastres naturales.

El concepto de seguridad también debe incluir problemas como el del tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y la criminalidad, la migración y los refugiados y la descomposición del orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna. Estas nuevas amenazas para la seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras.

La necesidad de reconceptualizar la seguridad nacional desde la perspectiva de nación se justifica porque los países en desarrollo como México se enfrentan a amenazas de naturaleza diversa y compleja que no se agotan en las amenazas externas de carácter militar ni en los desequilibrios del contexto geopolítico. En esos países, el origen de la violencia se asocia generalmente a la inestabilidad, la inseguridad y la guerra fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía y que derivan más bien de las condiciones internas generadas por conflictos sociales, pobreza, crecimiento demográfico, crisis de instituciones e incapacidad gubernamental.

La definición tradicional de seguridad nacional es un concepto desarrollado a partir de Estados claramente articulados, en los que la distancia entre la organización del Estado y los ciudadanos no es tan marcada y en donde la frontera entre la esfera interna y el ámbito externo es relativamente nítida. En esos Estados, las instituciones se caracterizan por una notable estabilidad y un grado importante de aceptación entre la población y su dominio se funda en la autoridad más que en la coerción. Situación que no sucede en países en vías de desarrollo en donde existen problemas graves de ingobernabilidad, gobiernos ineficaces, corrupción, pobreza e inseguridad ciudadana, entre otros. Por ello, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, los retos a la seguridad nacional en el tercer mundo son de origen endógeno más que exógeno.

De esta descripción se puede resumir que el estudio de las fronteras entre gobierno, Estado y nación permite establecer con mayor claridad en la práctica política las atribuciones del Estado y del gobierno en materia de seguridad nacional y sus relaciones conceptuales y operativas con la seguridad pública. En vista de que la literatura tradicional sobre seguridad carece de criterios para diferenciar entre las amenazas reales y las potenciales (esta situación puede permitir que cualquier individuo, grupo o gobierno transforme un reto o un problema en amenaza a la seguridad), aunado al hecho de que el concepto de seguridad nacional es muy elástico, se hace perentorio no sólo delimitarlo sino redefinirlo por igual.

Si a estos problemas se adiciona la ausencia de marcos jurídicos y de observación pública, particularmente en países como el nuestro, la cuestión de qué tema adquiere o debe tener un carácter de seguridad nacional se hace aún más compleja. Según Ernesto López Portillo , en la perspectiva del comportamiento de las instituciones del Estado, la ausencia de referentes jurídicos se proyecta en la ausencia de respuestas a las características del proceso de toma decisiones: ¿cómo se decide que un conflicto es de seguridad nacional?, ¿quién participa en esa decisión?, ¿existe una metodología previa que establezca hipótesis generales a las que se vincula un caso concreto?, ¿qué procede una vez clasificado el conflicto como asunto de seguridad nacional?, ¿quién interviene en el terreno operativo? y ¿cuáles son los controles aplicados a este proceso decisorio y operativo?

Una situación similar se presenta en la diferenciación entre la seguridad nacional y la seguridad interna, pues prevalece un alto contenido político a causa de sus estrechos vínculos que dificultan la delimitación de sus fronteras. Por tanto, afirmar que las amenazas internas están en el ámbito de la seguridad interna y las externas en el de la seguridad nacional es insuficiente, pues las primeras pueden tener dimensiones de seguridad nacional sin provenir necesariamente del exterior.

Los asuntos que cuestionan la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos se pueden concebir como amenazas a la seguridad nacional cuando se traducen en escenarios probables de inestabilidad interna o si amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado. Sin embargo, el desarrollo del concepto de seguridad interna tradicionalmente se ha asociado, tanto conceptual como operativamente, con el de seguridad nacional, lo cual puede tener varias connotaciones. Por ejemplo, se concibe que "La anteposición de la seguridad del gobierno frente a la seguridad del Estado y de la nación ha llevado a concebir que los enemigos del gobierno son por definición enemigos del Estado y de la nación y ha influido para justificar represión, autoritarismo, cese de garantías individuales y ausencia de vida democrática".

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la política de seguridad nacional

Tradicionalmente la perspectiva de la seguridad nacional en México se ha asociado a una seguridad del Estado. Aunque también han existido referencias a una noción de la seguridad de la nación, éstas no necesariamente se han integrado en la formulación e implantación de políticas públicas concretas. La cuestión a plantear en esta sección es si hay un cambio en las propuestas de seguridad nacional de parte del actual gobierno mexicano con respecto al gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), la agenda de seguridad nacional se centraba en los siguientes aspectos: 1) La defensa de la integridad territorial frente a otros Estados y a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales; 2) la vigencia del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos dentro del territorio nacional; 3) la actualización de la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada y la modernización de sus capacidades operativas y de inteligencia; 4) la coordinación de las dependencias estatales y federales y 5) la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas de la seguridad nacional (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo).

En la perspectiva del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la pasada administración zedillista se concebía que: para el Estado mexicano, el concepto de seguridad nacional integra una visión amplia y consistente que incluye el desarrollo económico y la concordia social. La idea de seguridad nacional se funda en una vida política incluyente basada en la democracia y la estabilidad. Adicionalmente, el CISEN planteaba que:

Una de las principales tareas de cualquier Estado es proporcionar seguridad a sus ciudadanos. La complejidad de esta misión implica la procuración de diversos tipos de seguridad pública, jurídica, social, alimentaria, ecológica, financiera. La seguridad nacional abarca todas las anteriores. El Estado, por lo tanto, trata de reducir lo más posible los riesgos a la seguridad nacional mediante medidas y acciones preventivas, disuasivas y reactivas.

En términos conceptuales, organizativos y operativos el gobierno de Vicente Fox, con respecto a su antecesor, ha mantenido incólume la estructura y tareas del CISEN desde su organigrama hasta las temáticas propias de esta institución: la preservación de la soberanía e independencia nacionales el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa del territorio; la doctrina de la seguridad nacional relacionada con los principios de democracia, soberanía, unidad nacional, integridad del patrimonio nacional, Estado de derecho, desarrollo y paz social; las políticas de seguridad nacional asociadas a la integralidad, el dinamismo, la legalidad, la legitimidad y la supremacía del Estado y la agenda de inteligencia para la seguridad nacional. También los temas de la agenda de la anterior y la actual administración del CISEN son semejantes, entre los que se encuentran los siguientes: la seguridad pública, corrupción, terrorismo internacional, proliferación armamentista, ingobernabilidad, estabilidad económica, desigualdad social, inestabilidad regional, demografía, energía, ecología, salud, desarrollo equilibrado, alimentación, educación y recursos naturales.

El hecho de que no haya habido cambios en las dos últimas administraciones del CISEN indica que existe una continuidad en los estudios estratégicos y en los objetivos institucionales generales. Sin embargo, existe el riesgo de que se puedan reproducir los mismos problemas que tradicionalmente han caracterizado a esta institución en términos de ilegalidad de algunas de sus acciones, investigaciones ineficaces, escaso impacto para detectar problemáticas diversas y fallido desarrollo del contraespionaje con métodos tradicionales e ineficaces.

Según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 las metas principales de la seguridad nacional son velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible y minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. En esta definición se reitera al igual que en el Plan de Desarrollo del gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo, las mismas amenazas a la seguridad; además, se destacan los impactos que pueden provocar esas amenazas en la sociedad, particularmente en los problemas de la delincuencia y el narcotráfico.

Una diferencia importante del actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es la crítica que formula a gobiernos anteriores en el sentido de que el concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir y neutralizar.

Desde la perspectiva gubernamental se afirma que tal orientación de la seguridad nacional dio pie a que se desatendieran las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado. Según esta noción, el problema no radicaba en la gestión y en las políticas públicas en la materia, sino fundamentalmente en la concepción ideológica que se tenía sobre la seguridad nacional. Sin embargo, se considera que la gestión y las políticas públicas son determinantes para promover la eficacia gubernamental en la solución de los problemas públicos. Un enfoque estratégico de la gestión nos ofrece elementos de cómo pensar reposicionar y adaptar a una organización para satisfacer las demandas sociales y satisfacer nuevas necesidades.

La administración anterior del CISEN conceptualizaba a la seguridad nacional con un enfoque estratégico en los siguientes términos: La seguridad nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación. Por ello el CISEN, en el gobierno anterior, contaba con un Programa de Estudios Estratégicos que, entre sus objetivos, se encontraba: Construir escenarios prospectivos factibles y deseables, enfatizando tanto sus niveles de probabilidad como sus grados de riesgo. Otros objetivos eran ofrecer un producto sólido por tema de estudio que sirviera de apoyo para el diseño de políticas públicas e integrar cada diagnóstico particular en una perspectiva articulada que apoyara el diseño y aplicación de una estrategia de conjunto.

Una de las prioridades de este programa fue el análisis de los riesgos a la seguridad nacional. Los riesgos representaban factores o situaciones externos e internos, reales o potenciales, presentes o futuros, que propiciaban el deterioro de las condiciones que la hacían posible, incrementaban su vulnerabilidad y obstaculizaban el aprovechamiento de oportunidades para preservarla o fortalecerla.

Entre los temas estratégicos que se analizaron en el último periodo de la administración anterior del CISEN estaban la educación, las iglesias, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, la migración, el mar, las fronteras, la inseguridad pública en Tijuana, el Tratado de Libre Comercio, México y la Unión Europea.

Otro aspecto a destacar de las propuestas en materia de seguridad nacional del actual gobierno federal es la aceptación de un hecho incuestionable: Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Esta agenda de seguridad tan diversa es difícil encontrar algún tema que no sea de interés para la seguridad nacional. El peligro que subyace a esta visión es que las materias en que interviene el Estado para proteger de la seguridad nacional son ilimitadas. Lo que se ve es un supuesto interés protegido cuyo contenido es de tal naturaleza que no fija sus límites sino, por el contrario, propone la ausencia de los mismos.

El que se definan varios asuntos como estratégicos para la seguridad nacional no necesariamente puede llegar a ser un problema. Lo prioritario es el enfoque que se le dé a la gestión de políticas que abordan los problemas públicos. Asimismo, la capacidad gubernamental para atender los problemas es importante porque promueve la eficacia y la eficiencia.

Si bien la concepción de seguridad nacional es también importante desde el punto de vista ideológico —porque representa la manera en que se le conceptualiza, ya sea en términos de una seguridad del Estado, de la nación o de un gobierno en particular es más relevante, sin embargo, la manera en que el Estado, los gobiernos y la sociedad den respuestas a esos problemas públicos a través de enfoques de gestión y políticas públicas específicas y factibles de implantarse.

Esta argumentación lleva a plantear una premisa: los problemas sociales a los que hace referencia la actual administración gubernamental en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 son resultado de una gestión gubernamental ineficaz y de la ausencia de una gestión política estratégica y, de manera secundaria, del hecho de que esos problemas hayan sido definidos como de seguridad nacional. Es decir, definir si un problema público se asocia o no a la seguridad nacional, no garantiza su solución. Se requiere el diseño e implantación de políticas públicas eficaces, eficientes y efectivas.



Desde el enfoque de la actual administración del CISEN es necesario que exista un cuerpo de inteligencia que coadyuve a la seguridad de la nación, cuyo principal valor tutelar es la seguridad de la sociedad mexicana. Sin embargo, el propio CISEN reconoce la prioridad de la seguridad del Estado como condición para que éste cumpla, a su vez, con la obligación ineludible de garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad.

El énfasis a la seguridad del Estado en el discurso gubernamental mexicano se explica porque la seguridad nacional no fue en sus orígenes un principio de organización del Estado constitucional moderno, sino una doctrina política cuya racionalidad fundamental radicó en la conservación y ampliación del poder por encima de cualquier otro paradigma.

Del examen anterior se destacan algunas diferencias y similitudes en materia de seguridad nacional. Mientras que existen algunas discrepancias entre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el funcionamiento del CISEN (estas disparidades se pueden atribuir tanto al hecho de que quienes elaboraron el Plan no necesariamente son especialistas en temas de seguridad como a la pretensión de generar diferencias con respecto al gobierno anterior), las similitudes conceptuales entre las dos administraciones del CISEN son, en cambio, más constantes (ello se debe a que los actores principales, que se han especializado en temas de seguridad lo que les permite compartir los mismos objetivos, no han cambiado, a pesar de que existe un nuevo partido político en el gobierno en turno).

Algunas limitaciones de la seguridad nacional

156

Los principales problemas de la seguridad nacional en México, como el narcotráfico y la delincuencia organizada, se han agudizado en el transcurso de los últimos años. Esto refleja, entre otros aspectos, la ineficaz articulación entre la formulación de políticas públicas y su implementación, hecho que puede ser explicado por los siguientes factores: Incapacidad gubernamental y de gestión. Ausencia de una planeación estratégica articulada. Deficiencias en el diseño y reformulación de políticas. Ausencia de una visión a largo plazo. Relativa preocupación por el impacto social y ético. Insensibilidad social. Incapacidad de entender contextos socioculturales locales-regionales. Dificultad de crear consensos con otros ámbitos de gobierno y autoridades. Dificultad de negociación con actores de distintas posturas políticas. Ausencia de una concepción integral.

La dificultad de reducir sustancialmente la delincuencia y el narcotráfico refleja el fracaso de los propósitos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el sentido de "diseñar e instrumentar políticas públicas con una perspectiva integral a fin de promover una mayor coordinación y congruencia interinstitucional para atender los problemas nacionales. En lugar de ello, el gobierno de la alternancia y el cambio ha reproducido la retórica tradicional de la seguridad nacional e incluso generalizado cualquier problema que pudiera adquirir tal carácter. La delincuencia organizada gana cada vez más espacios frente a una administración cada vez más impotente: no se han conceptualizado las prioridades de la seguridad nacional e integrado en una agenda gubernamental y de políticas públicas; existen diversas connotaciones de la seguridad nacional, lo que dificulta el diseño de políticas congruentes al respecto; la seguridad nacional se sigue asociando con una connotación militar y policíaca; no hay un consenso o un equilibrio entre las prioridades de la seguridad del Estado y las prioridades de la seguridad de la nación; no se han implantado o articulado políticas públicas relacionadas con la seguridad de la nación, es decir, con énfasis en las necesidades de los grupos sociales de menores ingresos; la seguridad nacional no se ha reconceptualizado en función de los cambios nacionales e internacionales, etcétera.

Aunque se ha pretendido institucionalizar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, no queda claro desde el cambio del que fuera en su momento Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser cuál es la dependencia fundamental que decide en la materia, si la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional o el propio Presidente de la República.

Recapitulando, la seguridad nacional se ha orientado fundamentalmente hacia una seguridad del Estado y del gobierno y aunque se ha conceptualizado en términos de la seguridad de la nación no ha existido una articulación con la gestión y las políticas públicas. En otras palabras, existe una grave desvinculación entre la teoría y la acción gubernamental en materia de seguridad ciudadana.

Si la seguridad nacional tiene que ver fundamentalmente con la seguridad humana, entonces cualquier posible escenario de inseguridad pública generalizado puede constituirse en una condición de inviabilidad para el crecimiento y el bienestar social. La difícil situación social mexicana está ya probando la realidad de estos escenarios. Mientras lo permitamos como gobierno y sociedad, la transición y el cambio en este tipo de temas no dejarán de ser meras quimeras, para gusto del crimen organizado y espanto de los ciudadanos.

CINCO RIESGOS

DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA SEGURIDAD EN MÉXICO

06

CINCO RIESGOS DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA SEGURIDAD EN MÉXICO

Sigrid Arzt Colunga⁶

Esta mañana vengo no solo a reflexionar con ustedes no solo el tema de la seguridad en el contexto en el que nos encontramos en materia de seguridad, sino también entender, cuáles van a ser o están siendo contruidos los riesgos por las recientes decisiones en la conformación de la Guardia Nacional, los alcances que el modelo de la Guardia Nacional va a tener y qué es o qué debiese ser lo que los actores locales, políticos, las organizaciones de la sociedad civil debiesen de estar haciendo con respecto a lo que hoy es la Guardia Nacional.

⁶ ¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia. México: FRPH: PAN, 2019. Págs. 20-25

Lo primero que quiero dejar sentado y que es fundamental y que se entienda en un sistema federal es que la seguridad es un asunto local, esto significa que la primera autoridad responsable de proteger nuestra integridad y patrimonio es la policía, lo que hoy conocemos como el primer respondiente, sin embargo, esta autoridad debe articularse con una serie de mecanismos institucionales de control penal del Estado de mecanismos de control, el municipio, la Federación, el Estado de procuración y sanción a través de las fiscalías y el sistema penitenciario y sin embargo, en toda esa cadena de actores e instituciones tenemos una enorme asimetría institucional, profundas debilidades y eso es lo que está alimentando cotidianamente la impunidad.

La segunda premisa es: qué debemos de tener para lograr la paz y esto es importante porque para poder disminuir los índices de violencia, tenemos que entender que las soluciones no son necesariamente el despliegue de más policías, más soldados, más marinos, sino de articular el tejido social en lo individual, en lo familiar, en la colonia, en la comunidad y eso nos obliga a voltear hacia las estructuras y nuestras comunidades a nivel municipal. La paz y la reconstrucción del tejido social son fundamentales y eso demanda que la autoridad y la ciudadanía se articulen a través de la salud, la infraestructura, evidentemente la educación, la calidad de la educación y construir una cultura de la legalidad. Tenemos un enorme desafío frente a nosotros con el modelo de transformación que se está dando en el país porque básicamente se está constituyendo ciudadanía y clientelas y eso va en detrimento de la calidad democrática de nuestro país.



El círculo virtuoso del ciclo sistémico de seguridad tiene varios actores, imagínense los desafíos que se nos imponen en términos de que se debe articular una seguridad ciudadana con la policía, una justicia cívica, la atención a las víctimas, la participación ciudadana. Un estudio de 2016 demostró que más de la mitad de los municipios de este país realizado por el CIDE, no contaban con un bando de policía actualizado a los desafíos del tejido social y las dinámicas delincuenciales, ahí hay una gran tarea que hacer. La segunda es la incapacidad de las procuradurías para atender a las víctimas en el modelo del sistema adversarial; evidentemente la tercera es la impartición de justicia, nosotros sabemos que hay una enorme desconfianza en los jueces, la población abierta considera que el 70% de los jueces están de alguna manera vinculados a cuestiones de corrupción y no hablemos de las cárceles que son nuestras universidades del crimen.

Qué sucede entonces, veamos algunas estampas de la inseguridad y cómo ha sido la respuesta, seguir posicionando y desplegando a las fuerzas armadas. Rápidamente les digo que el foro mundial señala que la inseguridad le cuesta a México el 21.06% del PIB; México Evalúa señala que el nivel de impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio es casi del 88%; el Índice por la Paz señala que el impacto económico de la violencia se elevó en 10% en el 2018, alcanzando 5.16 billones de pesos, que significan 268 mil millones, equivalente ya al 24% del PIB y per cápita el impacto económico de la violencia es de 41,181 pesos, lo que significa cinco veces más del salario de un trabajador.

Si esto no es suficiente, veamos que el Índice de la Paz nos señala que los jóvenes entre los 15 y 29 años tienen 42% más posibilidad de ser víctimas del crimen; los hombres son 9 de cada 10, víctimas de homicidio y 74% de secuestros; 93% de los delitos en este país no se denuncian. Lo que pone el Secretariado cada veinte de mes es una estampa de lo que son carpetas de investigación, pero no es la totalidad de la dinámica delincuencia del país, solo el 7% se denuncia y el 1% recibe una condena. Si eso no fuera poco, nuestro índice en el Estado de derecho, tan crítico para el sostenimiento de una democracia, habla de que tenemos algunos estados entre ellos: Yucatán, Aguascalientes, Zacatecas, Campeche, Querétaro, Coahuila, Baja California, Hidalgo, Durango y Nuevo León entre los 10 estados con mejor índice de Estado de derecho, pero tenemos otros diez donde además se cultiva la delincuencia organizada de manera sumamente violenta: Guerrero, Baja California, Estado de México, Sonora, Puebla, Querétaro, Morelos, Ciudad de México, Veracruz y Jalisco y vale la pena decir no importa el símbolo político, tenemos soldados y marinos, policías que son secuestrados, tenemos estampas donde a partir de que arrancó la administración se han asesinado a más de 107 policías, se han asesinado a marinos, agentes de las fuerzas armadas, pero lo más preocupante para mí es: en la primera mañana del señor presidente arrancó diciendo: “vamos a procurar que se respete la autoridad”. En un sistema democrático si la autoridad no se respeta y es vejada como está sucediendo con policías estatales, municipales, ministeriales, agentes del ministerio público, lo que vamos es en una acelerada picada institucional de lo poco que queda del andamiaje democrático y de seguridad y procuración de justicia de este país.

Debemos de exigir que todos y cada uno de estos actos, así como hay víctimas del homicidio, víctimas del robo a casa habitacional, víctimas de la extorsión, ninguno de los hombres y mujeres que dan su vida en cumplimiento de su deber, debe de quedar impune porque eso solamente alimenta otro ciclo, el linchamiento en el que las comunidades están haciendo justicia por su propia mano, meses, años atrás decíamos: “sí, está allá arriba, en el municipio de Michoacán, allá en lo lejano de Puebla”, señores los tenemos en todos los círculos metropolitanos hay evidencia de linchamientos, incluso en el centro de la ciudad, estas son estampas que también no ayudan porque cultivan una visión de que el estado no es capaz de mandar el mensaje de que va a castigar y por su puesto deja en una situación de indefensión a los particulares cuando estos son secuestrados para bloquear y poder las fuerzas federales o locales atender las dinámicas delincuenciales.

No me detengo a señalar que evidentemente la delincuencia cuenta con un gran músculo y hay una importante asimetría por eso en algunas áreas del país sí puede resultar interesante o necesario o indispensable el despliegue de las fuerzas armadas, pero siempre bajo un control y preeminencia civil que no es el modelo hacia el cual nosotros estamos yendo en el paso operativo.

Dos apuntes más de la estampa de la realidad actual: la primera, el avance de la delincuencia organizada en la construcción de una base social, de protección donde los narcos a través de prebendas, dinero, juguetes, están teniendo su primer frente, su primer frente institucional y de protección, sin duda, eran unos de los cuerpos policíacos, pero ahora cuentan con la sociedad y la segunda y última, las autodefensas, las autodefensas se vuelven el brazo armado de muchas de las comunidades, también para hacer su propia justicia y aquí hay personajes que están cercanos a la administración y que están también con extremos y lazos importantes a la delincuencia organizada, este pequeño grupo de pobladores al norte de Guerrero ha hecho ya al menos tres declaraciones en que por lo menos en su territorio la Guardia Nacional no ingresará.

¿Qué tenemos entonces? Tenemos un crimen organizado en México donde está más fragmentado, diversificado, descentralizado, grupos locales armados pequeños, más penetración en instancias locales, no solo en la policía sino también en la obra pública, en el control del ejercicio de los recursos públicos y protegidos por el tejido social.

¿Cuál es la visión de nuestro presidente? Les dejo cinco claves: La honestidad va a acabar con la inseguridad, se acabó la corrupción; La entrega de programas sociales, la gente dejará de robar; El voluntarismo de la gente va a hacer como consecuencia que como fueron orillados a esto, ahora van a recibir una derrama de bienestar, se va a acabar la actividad delictiva; Cero lucha contra la delincuencia porque esta administración no va a perseguir capos y; La nueva institución, la Guardia Nacional, va a acabar con los homicidios y la violencia.

¿Cuál es el retroceso? Que parte de la base de creer que el voluntarismo individual y la recepción de los recursos, por definición, va a acabar con la inseguridad, el homicidio, el robo. Esto no se cruza, no se conecta. El que reciba el padre de familia, la madre, los jóvenes construyendo, quienes están en muchas de estas tareas no forman parte de esta estampa y esta realidad de la inseguridad. Él había comprometido que a los 100 días de violencia se contendrían los homicidios, está haciendo una apuesta sobre la baja de los homicidios, pero por irónico que parezca esta es la estadística más difícil para un despliegue federal de lograr, por qué, porque no conocen las calles, las comunidades y las actividades delincuenciales.

¿Qué es entonces la Guardia Nacional? Es básicamente una institución en el papel, en la Constitución, de carácter policial adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Civil, dirigida, ya sabemos, por un mando militar que tendrá a su vez una junta de jefes de estado coordinada y se establecerán vínculos de colaboración con policías estatales, pero quizá lo más importante, digamos, no es el mando de la Guardia Nacional sino entendida como esta guardia civil de formación policial, tendrá y se regirá por una doctrina militar, un entrenamiento militar, una estructura militar y una disciplina militar, creyendo que estos componentes por definición van a poder construir a hombres y mujeres que van a articular la proximidad con la ciudadanía. ¿Por qué se le critica?, porque se nombró a un militar en retiro, pero para quienes hemos tenido el privilegio de poder conocer más a fondo a las fuerzas armadas, todo militar sigue a otro militar. Entonces, es muy importante que esta Guardia Nacional tenga en su arquitectura de leyes que nos faltan y que estarán a discusión en las próximas semanas controles civiles muy claros desde el Poder Legislativo, desde el Poder Judicial y que los avances en ese sentido logren disponer de una fuerza que se articule con quienes tienen la mayor capacidad de inteligencia, el nivel estatal y donde se pueda evidentemente con el poder municipal, pero la clave es articular la inteligencia y la capacidad operativa y despliegue que hay de las procuradurías y las secretarías de seguridad pública.

Finalmente los dejo con lo que considero los cinco riesgos, en mi opinión, más importantes en el tema de la Guardia Nacional: La creación de la Guardia Nacional elevó a rango constitucional la ampliación del poder militar en las tareas de seguridad ciudadana. La seguridad y todas las experiencias internacionales han demostrado que en la manera que se articulan desde lo local, con los actores de salud, educación, participación ciudadana y la colaboración de la autoridad, le dan la vuelta al tema de la seguridad, pero nosotros hemos elevado el avance del poder militar desde la Constitución.

Primer riesgo: el impacto en la calidad democrática por la imposición de una visión castrense para atender el tema de inseguridad, muy probablemente orillados a ver incrementos a las violaciones de derechos humanos. Se les llena la boca diciendo que hay un mando civil a partir de la Secretaría de Seguridad Pública y aquí les dejo una estampa y evidente que es pública donde el mando operativo lo va a encabezar la SEDENA y abajo están las instituciones de naturaleza civil desde la administración pública federal.

Segundo riesgo: la Guardia Nacional puede convertirse en la columna militar del régimen de Andrés Manuel, el presidente dijo que el ejército no tiene generales de la “mafia del poder”, son leales, no habló de un cuerpo técnico ni profesional, habló de lealtades y esto es muy importante tenerlo en cuenta.

Tercer riesgo: esta lógica que desde la Federación se busca construir y atender la dinámica delincriminal, genera desincentivos para que se invierta en las policías que son instituciones clave de un régimen democrático.



Cuarto riesgo: la Guardia Nacional, en un mando dual, pero tantito, sí genera desequilibrios en las relaciones cívico-militares porque no hay contrapesos, hay muy pocos actores civiles que conocen la naturaleza de las fuerzas armadas y éstas son fuerzas armadas que derivado del arreglo de los años sesenta y setentas gozan de una enorme autonomía y una enorme independencia y prerrogativas.

Quinto riesgo: la Guardia Nacional responde a un despliegue de carácter político, la Guardia Nacional, han señalado, que se va a desplegar en 266 coordinaciones regionales, esto no responde a un análisis policial o de inteligencia ante las diversidades de las dinámicas delincuenciales y me explico, México cuenta con 388 centros urbanos, donde se concentra el 80% de la población, si nosotros quisiésemos atender la diversidad de las actividades delincuenciales, no sería en un mapa de 266 coordinaciones regionales que les dio tantita vergüenza porque no fueron 300 secciones porque tiene una lógica de control político.

En conclusión, es indispensable entender que los mecanismos de prevención y de alineación y de incentivos requieren que nos articulemos con los distintos actores, pero si nosotros queremos preservar un régimen democrático institucional con contrapesos, requerimos en este andamiaje que está a la luz de discutirse en las próximas semanas de las cuatro leyes que conforman y le darán soporte a la Guardia Nacional que exista y se exija la preeminencia civil, si no, vamos a ver una decadencia en el aparato de seguridad y en la construcción de confianza incluso hacia las fuerzas armadas y señoras y señores perdemos a las fuerzas armadas siendo el último reducto de control de la delincuencia organizada, no les quiero decir cuál es la mala noticia. Muchas gracias.

LA CIUDAD DE **MÉXICO: REALIDAD Y LEGALIDAD**

07

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

LA CIUDAD DE MÉXICO: REALIDAD Y LEGALIDAD

173

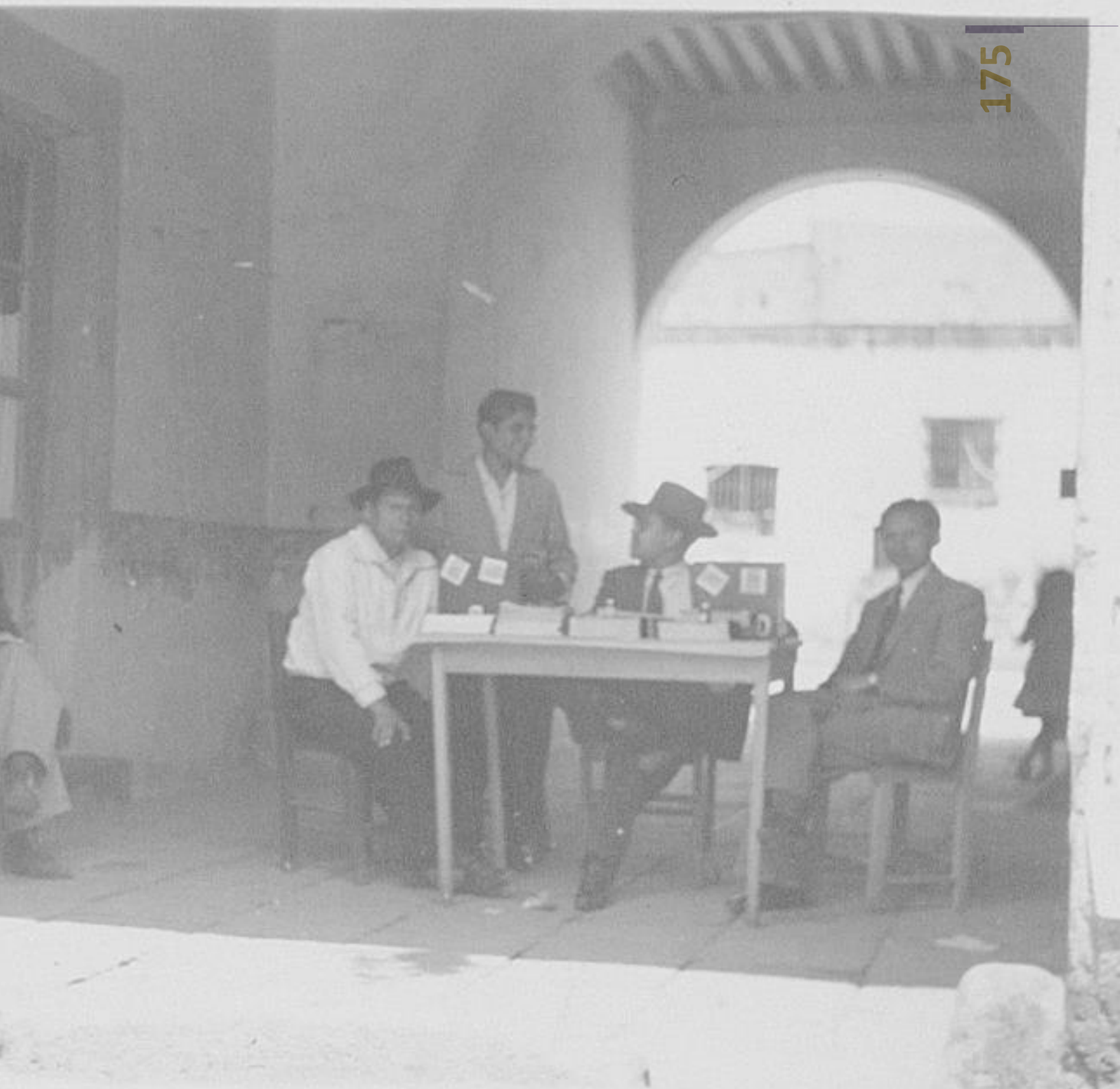
Javier Brown César⁷

La Ciudad de México: cuna y hogar de grandes e insignes artistas e intelectuales de talla mundial; centro de la vida política del país desde hace siglos; eje de batallas y de guerras perdidas y ganadas; vector privilegiado de la vida cultural con sus interminables museos y bibliotecas, zócalos y librerías, palacios y rascacielos, colonias y barrios, pirámides, monumentos históricos y casas coloniales. Esta descomunal urbe que se yergue orgullosa, y en su parte cardinal sobre lo que fuera una portentosa zona lacustre y región más transparente del aire, es hoy la razón de nuestras esperanzas y anhelos, pero también el horizonte de nuestros desvelos y el entorno de nuestros más profundos miedos; realidad dual de cerros y barrancas, de zonas sin ley y de ámbitos de esplendor de alcances universales.

⁷ Brown César, Javier. La Ciudad de México: realidad y legalidad. En: Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 2014. Págs. 42-59

Los problemas de la ciudad se nos hacen evidentes cuando nos golpean de frente, cuando nos dan en el rostro. Sufrimos la ciudad hasta que vivimos la extorsión, el secuestro, el robo, el homicidio, el despojo, el fraude, la corrupción; entonces nos damos cuenta que detrás de los ideales románticos y los ensueños propios de noctámbulos, yacen los problemas concretos y urgentes: la contaminación, el hacinamiento, los embotellamientos o el deficiente transporte público, la inseguridad y la delincuencia organizada y común, la opacidad, las redes clientelares, el ambulante y la piratería, la prostitución y la drogadicción, el tráfico de influencias y el nepotismo, la falta de agua, los altos costos de la propiedad inmobiliaria, los múltiples impuestos directos o indirectos.

Quienes hemos habitado la Ciudad por algunas décadas podemos testificar el aumento incontenible de la mancha urbana, la proliferación de asentamientos en cerros, zonas de riesgo y en lo que deberían ser grandes reservas naturales, evidenciando la falta de una política de desarrollo urbano que garantice un crecimiento racional y sustentable. La ciudad se pobló por quienes llegaron en busca del sueño citadino, huyendo de la pobreza de un campo al que los sucesivos gobiernos revolucionarios vieron como un botín político, y que se convirtió en fuente permanente de extracción de rentas a partir de la regularización de los asentamientos irregulares, la formalización y proliferación del comercio informal, la piratería y la franca ilegalidad.



Más allá de la visión romántica que una nueva Constitución inspira, debemos profundizar en la realidad de nuestros problemas, en la evidencia de nuestros males, en las raíces de nuestros dolores, ocasionados por políticas que en los hechos han nulificado la disidencia y acentuado las diferencias, y por una economía extractiva que condena a la miseria a amplias mayorías. En la ciudad vivimos y padecemos diariamente problemas que ninguna ley o autoridad ha sido capaz de atender, pero así nos conformamos, porque al final, “qué le vamos a hacer”.

La Ciudad y sus dolores

Para tener un diagnóstico certero de los problemas de la ciudad se utilizaron los datos aportados por la tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, la cual “ofrece información referente a la satisfacción con servicios públicos básicos y servicios públicos bajo demanda, así como las experiencias en la realización de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además de otros contactos con autoridades que durante 2015 tuvo la población de 18 años...”. Esta información se da para áreas metropolitanas y ciudades con 100 mil habitantes o más.

Con la encuesta se mide “la satisfacción de los servicios públicos básicos (agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos sin cuota) y bajo demanda (educación pública obligatoria; educación pública universitaria; servicios de salud del IMSS, ISSSTE, gobiernos estatales y Seguro Popular; energía eléctrica; transporte público masivo automotor; autobús de tránsito rápido; metro o tren ligero y autopistas con casetas de cuota)”.

Asimismo, se ofrece información sobre “la percepción de la población acerca del fenómeno de corrupción y las experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos durante 2015”.

De acuerdo con la ENCIG, dos son los principales problemas de la Ciudad de México: la inseguridad y delincuencia, y la corrupción. Cabe señalar que otros problemas son menos sensibles para los encuestados y no superan el 50% de mención.

La Ciudad de México se ubica en los primeros lugares a nivel nacional en los rubros antes mencionados. También en lo relativo a la corrupción, el 93.5% de los encuesta- dos manifestó que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente. En lo relativo a las instituciones en las que los capitalinos consideran que la práctica de la corrupción es muy frecuente o frecuente, encontramos en primer lugar a los partidos políticos, seguidos de las policías, las Cámaras del Congreso de la Unión y el Ministerio Público.

El análisis econométrico de los determinantes de la percepción de la corrupción nos permite concluir que ésta se encuentra fuertemente asociada a la corrupción en las policías, los ministerios públicos, y la Presidencia de la República y las secretarías de Estado. El modelo sugiere que la base de la cadena de corrupción y de la estructura generalizada de extracción de rentas, que es visible en la economía ilegal e informal, la delincuencia común y organizada, la trata y otras actividades ilícitas, son las policías, y la cúspide son los ministerios públicos.

Con respecto a los servicios que se proporcionan en la ciudad, 63.3% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio de agua potable. A pesar de que la calificación del servicio de agua potable es aprobatoria para la mayoría de los encuestados, la evaluación de los diversos rubros de prestación del servicio es negativa

En lo relativo al servicio de drenaje y alcantarillado, 61.5% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En contraste con el servicio de agua potable, el de drenaje y alcantarillado recibe evaluaciones positivas en casi todos los rubros, menos en lo que respecta al mantenimiento constante.

Con respecto al servicio de alumbrado público, 53.7% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. El porcentaje de desaprobación del servicio se refleja en la evaluación negativa que se da en todos los rubros del servicio.

Con respecto al servicio de policía, 41% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. La evaluación del servicio de policía, que de todos es el peor calificado, se refleja en la percepción de que las corporaciones policíacas ni están dispuestas a ayudar a las personas ni contribuyen a que las personas y sus familias se sientan más seguras.

En estas prácticas de corrupción, la mayor parte de las personas no denuncian porque consideran que es inútil ya sea porque no se le da seguimiento a las denuncias o porque la corrupción es una práctica muy común. Esta información es consistente con los datos aportados por el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, en el que podemos constatar que el 82.3% de los capitalinos considera que las leyes en México se respetan poco o nada.

Por último, en lo que se podría llamar la cultura del gobierno electrónico, encontramos que al menos 7 de cada 10 encuestados no hacen uso de los servicios.

En pocas palabras, se podría describir a la capital del país como una ciudad insegura, sin espacios públicos adecuados, difícil de transitar y en la que prevalece la corrupción. En el rubro de servicios, el gobierno de la Ciudad está reprobado al prestar los servicios de alumbrado público, parques y jardines, policía, calles, caminos y vialidades, y transporte público tipo autobús urbano, van, combi o microbús. Estos servicios públicos, que son los que típicamente se provén a nivel local o que se dan de forma concesionada ponen en evidencia las fallas de las autoridades en los rubros de seguridad, espacios públicos, vialidades y transporte. Es aquí donde encontramos las grandes carencias en materia de política pública. El contraste entre los servicios proveídos localmente y los servicios del orden federal (salud y seguridad social, educación básica y media y luz) es evidente.

La “solución” constitucional

Al parecer, los capitalinos nos hemos acostumbrado a vivir en el entorno de un sistema generalizado de extracción de rentas, de corrupción rampante, de creación de privilegios para unos pocos a costa del malestar de las grandes mayorías. Fueron precisamente las mayorías las que estuvieron ausentes en la elección de los constituyentes que sí pudieron ser electos popularmente, ya que 2 de cada 3 personas inscritas en el padrón nominal no votaron en la elección de junio.

Resultó así una paradójica Constitución en la que ni los redactores, ni los más “ilustres” y protagónicos constituyentes “surgieron” de la voluntad popular, sino de poderes constituidos, nombrados para representar intereses no necesariamente ciudadanos. La Carta Magna de la Ciudad nació en medio de crisis de representatividad popular real, lo que de origen merma su legitimidad.

El documento Anal, “nuestra” nueva Constitución, es un retruécano prácticamente ininteligible para el grueso de la ciudadanía, exótico por su técnica legislativa, no comparable con las constituciones de otras entidades federativas, redactado con un romanticismo jurídico que lo convierte en un texto fantástico, por no decir fantasioso.

Por otro lado, nuestra llamada Constitución es más una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que una auténtica Ley Fundamental. Su existencia “enriquece” así la extensa nómina de leyes, muchas de las cuales, al pretender solucionar problemas sociales urgentes, han tenido efectos contrarios.

El 5 de febrero amanecemos con la noticia, para la mayor parte de los habitantes de la ciudad ignorada o irrelevante, de que la ciudad tenía una nueva Constitución. Con el transcurso de los días, algunos ingenuos o desprevenidos esperábamos cambios en nuestra vida cotidiana, pero nada ha sucedido: en el diario trajinar, los capitalinos seguimos viajando hacinados en el transporte público o padecemos el tráfico de las horas pico con resignación; los paraderos y estaciones del transporte siguen estando llenas de vendedores ambulantes; las personas que ayer pedían limosna en las calles hoy lo hacen también; los policías que por consigna tienen una cuota diaria de multas se mantienen atentos no a la seguridad de los habitantes, sino al cumplimiento cabal de la cuota de todos los días. Seguimos huyendo de los policías, con la convicción de que hay personas inocentes en las cárceles y delincuentes coludidos con las autoridades campando a su gusto en áreas sin ley de la gran ciudad.

No en vano el realismo mágico nos es tan querido: Juan Rulfo, Carlos Fuentes, Gabriel García Márquez, Julio Cortázar e incluso Jorge Luis Borges han retratado esta esencia en la que lo fantástico deviene real, en que la palabra se convierte en hechos, como por obra de un soplo divino que dice: hágase. Pero en los hechos no hay ley que imponga realidades, porque el orden jurídico es del orden de lo factible, no de lo deseable. Tal pareciera que los constituyentes consideraron que por el mero hecho de redactar una nueva Constitución la realidad cambiaría de forma automática, pecando así de soberbia.

Temerosos, incursionamos en barrios y colonias sin ley, huimos de la presencia del otro, simplemente porque no confiamos en él, recurrimos a la autoridad como último recurso y no como primera instancia para ayudarnos a enfrentar nuestros problemas cotidianos. Tenemos en el bolsillo o en la cartera el dinero siempre presto para cambiar de manos por si nos asalta el delincuente común o el funcionario que persigue su mordida de todos los días.

Vivimos la ciudad como si fuéramos libres, sabiendo que en el fondo somos esclavos de un sistema en el que el único que goza de amplias libertades es el llamado servidor público o quienes han comprado protección, silencio y complicidades interminables. Desconfiamos unos de otros al grado de sospechar del vecino, del amigo y del familiar, porque los lazos de la auténtica solidaridad han sido rotos por políticas públicas que segregan, excluyen y recluyen. El Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México confirma esta falta de confianza, ya que el 70.3% de los capitalinos considera que no se puede confiar en la mayoría de las personas.

Hoy en la ciudad es más lo que nos divide que lo que nos une, más lo que causa incertidumbre y miedo, que lo que nos da garantías de libertad y seguridad. Hemos sacrificado nuestras convicciones en aras de lo políticamente correcto, sabiendo que de esta forma ocultamos la incapacidad de nuestro gobierno para remediar los males que padecen los sectores excluidos.

Las políticas públicas son sólo paliativos, porque en lugar de hacer frente a los grandes problemas comunes, le dan a cada quien, no lo que le corresponde de acuerdo con imperativos de justicia social, sino lo que mantiene en paz a una ciudadanía que yace dormida ante las puertas de la democracia, que, a pesar de haber sido abiertas en la elección de 1997, no han sido recorridas de forma cabal por personas no reducidas a clientelas expectantes que viven de la dádiva, de la diversión, y del “alimento” diario de pasquines sensacionalistas que difunden al por mayor sangre, morbo y deporte.

La vida diaria en la ciudad sigue su curso ordinario: con o sin Constitución, los problemas se agravan día con día y se acumulan sin que podamos tener un atisbo de esperanza. Para que la nueva Constitución sea efectiva, deberán cambiar las instituciones y las prácticas asociadas a ellas; en el fondo, sin un cambio cultural, la Ciudad seguirá siendo el entorno de nuestros miedos y el horizonte de nuestros desvelos.



Quisiéramos sentirnos libres en la Ciudad, como la propaganda rimbombantemente lo anuncia, pero al tener que descender de las banquetas para evitar los puestos de ambulantes, al mirar con recelo al policía e incluso al compañero de viaje en el transporte público no vivimos la libertad, a menos que creamos que ser libre es lo mismo que no ser molestado, asaltado o vejado; esta libertad negativa es lo que configura nuestra experiencia, pero la auténtica libertad positiva, la libertad para ser más, no forma parte de nuestras vidas.

Al Anal, vivimos en una ciudad en la que se termina por formalizar lo informal, legalizar lo ilegal, regularizar lo irregular, y en la que tal vez se termine por legitimar lo ilegítimo, sea por caducidad, obsolescencia, agotamiento o hábito; este puede ser el destino de “nuestra” Constitución, un proyecto en el que la mayoría de nosotros ni participamos ni tuvimos voz y que fue impuesta por una minoría que sólo representa a las minorías.

La democracia demanda libertades efectivas y no ficciones legales, gobierno basado en la regla y el imperio de las mayorías y el pleno respeto a derechos que hoy nos son conculcados.

Con Constitución o sin ella, esperemos que algún día la democracia llegue a la Ciudad de México. Mientras tanto, lo único que nos queda es la convicción de que después de 20 años de gobiernos autoritarios, opacos, corruptos y corruptores, los habitantes de la Ciudad nos merecemos, al fin, vivir la democracia.

LA NOCIÓN DE

PACTO EN LA GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

08

LA NOCIÓN DE PACTO EN LA GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

María Guadalupe Martínez Fisher⁸

Las reflexiones que plasmo en este artículo surgieron de un diálogo vivo. En específico, en el contexto de la deliberación de cuál sería el mejor modelo de constitución para la Ciudad de México: maximalista o el minimalista. La discusión pone en la mesa, por un lado, el principio de efectividad de los derechos que supone el enfoque minimalista y, por otro, el principio idealista de la justicia (de tinte casi romántico) que supone enlistar de manera exhaustiva todos los derechos deseables para los seres humanos; en este caso, para los México. En el fondo de la cuestión se encuentra la disyuntiva de apostar por la efectividad o por un ideal de justicia exhaustivo que se convierte, por su falta eficacia, en un reclamo que no puede atenderse.

Fue en el contexto de esta discusión en el que comencé a reflexionar que los términos del debate sobre la reforma política y el modelo de Constitución para la Ciudad de México deberían dirigirse, más bien, a la idea de un pacto (*pac-tum*), entendiendo por éste, en cierto sentido, lo que los clásicos llaman un pacto social (*pactum sociale*). Me parece que es éste una condición de posibilidad para el pacto constitucional (*pac-tum unionis civilis*).

⁸ Martínez Fisher, María Guadalupe. La noción de pacto en la génesis de la constitución de la Ciudad de México. En: Revista Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 2017. Págs. 37-41

Es la noción de pacto la que puede ayudar a resolver la disyuntiva entre efectividad e idealidad de la justicia. El modelo de los modelos de la Constitución debe ser el que haga posible que el poder constituyente emane de un pacto social con miras al bien común de la ciudadanía o, lo que es lo mismo, el pacto constitucional que supone la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México debería haber surgido del pacto social que supone la reforma política de la Ciudad de México, pues es en el pueblo en quien reside la soberanía y la legitimidad de cualquier poder que administre el Estado.

Aclaro que cuando hago referencia a un pacto social intento enfatizar que éste no sólo se reduce a un pacto político (los poderes fácticos son necesarios para cualquier Constitución, pero no deben ser los únicos), sino un pacto cuyo fundamento, por un lado, tenga aquel concepto roussoniano de “voluntad general” y que tienda a buscar lo que razonablemente podrían querer los habitantes de la Ciudad de México y, por otro, que tenga la rectitud de intención de representar en el mayor grado posible la voluntad del pueblo a través de mecanismos efectivos y no simulados de participación ciudadana. Un pacto legítimo que pueda representar la voluntad del pueblo de la Ciudad de México, en el que se tome en serio que el poder soberano se encuentra en el pueblo y no en las negociaciones que en “lo obscuro” acuerdan algunas cabecillas de los partidos políticos con los intereses privados de algunos pocos.



Por supuesto que dicho pacto no debe ser analizado como si respondiera a la génesis histórica del Estado; tampoco como si éste pretendiera dar explicación a la sociabilidad del ser humano. Este es el principal error de quienes critican las teorías contractualistas. La interpretación que pretendo defender es que se trata de elevar a principio lo que en la experiencia humana en comunión con el otro nos revela el acto del pacto. Y en el terreno que nos apremia, propongo que funcione como una hipótesis normativa o, si se quiere decir en términos kantianos, una idea regulativa que señala cómo debe ser constituido el orden jurídico, para que los derechos de la ciudadanía y su peculiar subjetividad sean conservados en la integración social y que, a su vez, ayude a que la persona interiorice la ley como algo que le da sentido a su naturaleza social.

Por otro lado, es importante aclarar que el pacto social que supone la reforma política es de una naturaleza peculiar y que, por ende, tiene características específicas; éste no supone un pacto federal a la manera del surgimiento de una República, sino un cambio en el estatuto de gobierno del Distrito Federal, que le confiere los mismos derechos que las otras entidades federativas sin convertirse propiamente en un estado más, pues los poderes de la unión seguirán en la capital del país. A partir de la aclaración anterior, asumo, aunque sea problemático para algunos autores, que la noción de pacto social como fundante puede ser utilizada, recurriendo al recurso de la analogía, para las distintas maneras en que se conforman las nuevas formas de sociedad.

Aclarado lo anterior, considero pertinente exponer, al menos, dos ventajas que supone asumir la tesis de un pacto social como condición de posibilidad de un pacto constitucional. La primera es que esta tesis proporciona razón de legitimidad al contenido de la Constitución y, la segunda, que considero es la más importante y de la que adolecemos, es la vinculación práctica y, por así decirlo, normativa, que supone el acto político del pacto entre el ciudadano y sus leyes.

Desde el punto de vista político, la construcción de un discurso normativo como el de una Carta Magna sólo podrá ser interiorizada por sus ciudadanos si éstos le encuentran sentido y la consideran como emanada de su propia voluntad. De tal manera que, como dice Rousseau, obedeciéndola se estén obedeciendo a sí mismos. Se trata de apostar por la tesis de que somos capaces de pactar aquello que es razonable, y que nuestra Constitución no es el fruto de otra imposición que aquella que nosotros mismos nos daríamos. A mi parecer, en esto radica el *quid* de la pregunta sobre cuál debió ser el contenido y el modelo de la Constitución.

Aludir al ideal del pacto es apostar por la eficacia pragmática, pues éste funciona como hipótesis normativa desde el criterio de la voluntad general, entendiendo por ésta no la voluntad de todos en el sentido numérico, sino como la voluntad que supone un criterio de razonabilidad aplicable para todos (en este caso, los capitalinos). Asimismo, éste tiene la función de exigir el mutuo respeto de las personas que lo contratan (tácita o expresamente). A partir de esta noción se puede incorporar efectivamente a la ciudadanía y contribuir a la cura de la escisión que hoy sufrimos.

La sociedad que se va gestando en el pacto social que supone la reforma política (en el sentido de que se hace consciente de sí y de su capacidad de actuación) debe suponerse, como si hubiera tenido su origen en un pacto en el que participó la voluntad del pueblo, en este caso, de los habitantes de la Ciudad de México y, si bien es cierto que lograr el consenso y el involucramiento de todos los capitalinos es una tarea imposible, sí tuvo que haberse considerado los mecanismos y procedimientos que llevaran a asegurar lo más posible este ideal. Es en este sentido se dice que la tesis de un pacto no es un hecho, sino un ideal resultado de los principios de la naturaleza ética humana; es la interferencia ideal de los derechos de las personas; y tiene, por ende, un significado eminentemente normativo; es el tipo universal de la Constitución Política adecuada a la naturaleza racional del hombre, y sirve como criterio para enjuiciar las Constituciones históricas.

La demanda de autonomía de la Ciudad de México respecto al gobierno federal y central es la columna vertebral de la reforma política y, precisamente, ésta sólo es posible a través de un pacto social. El jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, lo expone en las primeras líneas del apartado sobre la exposición de motivos. En el caso de la Constitución de la Ciudad de México esta noción no reviste ninguna importancia.

La referencia a la noción de pacto social en el proyecto de Constitución se encuentra la “Exposición de motivos”; es precisamente en el análisis de éstos que se evidencia la falta de claridad de los conceptos y, por ende, la carencia de un hilo conductor congruente en la forma, contenido y método de la redacción del proyecto constitucional. Podríamos caer en la tentación simplista de decir que la falta de claridad sobre el concepto de pacto social fue sólo un problema de redacción o un descuido; el problema es que ya en la exposición de motivos se gestó el preámbulo del peligro de una constitución sin legitimidad, ni vinculación real con la ciudadanía y, por ende, no positivamente eficaz.

Son dos puntos críticos que atraviesan la exposición de motivos y que considero reafirman lo expuesto:

Se trata de un proyecto constitucional redactado en la primera persona del singular.

Curiosamente, esto se puede observar desde el saludo que se utiliza en la redacción: “Hoy 15 de septiembre, en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento este proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México(...)”. Esta cita podría parecer insignificante, pero no lo es. El proyecto constitucional sobre el que se discutió en la asamblea constituyente emana de la voluntad particular del que detenta el poder, no de la ciudadanía. Podría objetarse que el jefe de Gobierno al ser elegido por elección popular representa nuestros intereses y, por ende, es lógico que éste sea quien lo proponga. Sin embargo, este argumento se debilita si recordamos que éste no fue votado para esta tarea. Además, de la contradicción que supone que el poder constituido tome funciones de facto del poder constituyente.

El proyecto de la Constitución no es una síntesis de intereses, sino un discurso ecléctico de distintos grupos favorecidos por el poder

El motivo que alude a que el proyecto constitucional es una síntesis de aspiraciones,¹³ no tiene legitimidad. Los métodos que el aparato de la reforma política se propuso para lograr su cometido podrán ser en cierto sentido legales, pero no propician un verdadero pacto social y, por ende, dificultan el pacto constitucional que está a la base de una Carta Magna.

Se trata de un grupo redactor del proyecto conformado por hombres y mujeres brillantes, pero elegido por la voluntad particular del que detenta el poder. Si a esto le sumamos que, de los integrantes de la asamblea constituyente el 40 por ciento fue designado (negociado en la clandestinidad) y el otro 60 por ciento contó con una votación del 28 por ciento nos queda por concluir lo inevitable: es imposible defender que la reforma política y la Constitución de la Ciudad de México emanen de un verdadero pacto social.

La falta de mecanismos y procedimientos congruentes para acercarnos a este pacto (entendido como un ejercicio racional y razonable pero también vinculante-normativo) en el contexto de la reforma política, propicia que ésta puede interpretarse meramente como un dispositivo de poder que contribuye a una legitimación simulada, en el que simulamos procesos solemnemente “democráticos” para justificar una forma de autoritarismo que se retroalimenta continuamente con procesos que paulatinamente escinden al ciudadano de la comunidad a la que pertenece, dejando “rienda suelta” a que el poder se reparta entre los mismos (que simulan ser otros y legítimos).

La actual Constitución de la Ciudad de México se rigió, en cierto sentido, por un modelo maximalista y por una redacción ecléctica de derechos. Se privilegió el mandato de que saliera *express* sobre el mandato ciudadano de que saliera bien. Muchas de sus discusiones fueron captadas por grupos de poder con agendas propias y, en algunos casos, por campañas de intereses privados, como fue el caso del modo como se trató el tema de la plusvalía¹⁶ en el contexto del desarrollo urbano y, en específico, en relación con los mal llamados “desarrolladores inmobiliarios”; lo que no permitió tomar como punto de partida el interés superior del ciudadano, ni la construcción de las condiciones de posibilidad (al menos, jurídicas) del bien común para los capitalinos. Si bien se avanzó y se hizo un gran esfuerzo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, no se logró un lenguaje en el que fueran incluidos sin términos discriminatorios.

Nos hace falta generar condiciones de posibilidad del diálogo para la construcción efectiva y consensual del bien común en nuestra Ciudad, así como desarrollar hábitos sociales y costumbres democráticas que permitan un verdadero involucramiento del ciudadano con su Ciudad. Uno de los derechos “novedosos” consagrados en la Constitución de la Ciudad de México que nos debe requerir pensar su materialización es, por ejemplo, el derecho a la Ciudad.



Por supuesto que esto no significa que todo sea susceptible de consenso y que no existan principios inviolables como es el caso de la noción de dignidad humana que se encuentra asertivamente proclamada en la actual Constitución;²⁰ sin embargo, el modo en concreto con que esta Ciudad requiere que se materialice ese principio es algo que nos debe llamar al diálogo.

En mi opinión, la participación de la sociedad civil es la piedra de toque para el pacto social que propuso la reforma política. Es la que puede y debe hacer la diferencia en este proceso que estamos viviendo para que transformando se transforme a sí misma. La dinámica social del ejercicio de la participación ciudadana en la democracia es que la sociedad pueda influir en sus leyes y gobierno, y en esa praxis ella misma evolucione y se funda a sí misma como distinta; ejercitar los valores democráticos es crear ciudadanía y es darle una cualidad distinta al pueblo.

Es la sociedad civil en sus distintas formas de expresión y organización la que debe amplificar y modular la opinión pública respecto a los contenidos de la Constitución; es también ella la que debe participar en el espacio público y, en específico, en la discusión sobre las leyes secundarias que derivarán de la Constitución.

La reforma política logró un valioso reconocimiento de derechos políticos para los capitalinos; sin embargo, si queremos un verdadero cambio de rumbo es necesario asumir el papel de la sociedad civil en este proceso, al menos, en tres funciones:

Identificar los problemas que se generan y que tienen consecuencias relevantes para hacer posible los derechos que suponen la reforma política y la actual Constitución de la Ciudad de México.

Plantear las problemáticas y sus respectivas propuestas de solución en forma convincente y de modo incluyente. En específico, será necesario reflexionar sobre el contenido de las leyes secundarias cuyas temáticas tratarán, por ejemplo, de las demarcaciones territoriales, el poder electoral, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.

Controlar el tratamiento de los problemas dentro del sistema político: sumar voluntades y crear la presión suficiente sobre quienes han de tomar las decisiones.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CDMX: ¿UN PARADIGMA INNOVADOR?

09

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA CDMX: ¿UN PARADIGMA INNOVADOR?

Alejandra Lourdes Alaniz Bleisen⁹

Acercamiento al paradigma de "seguridad ciudadana"

La seguridad ciudadana surge a comienzos de los años 90', fraccionada por las políticas norteamericanas de la "policía comunitaria", que nace en los 80' les otorga un rol más activo a los ciudadanos, comienza a generarse un pensamiento basado en la pregunta ¿el Estado es el único responsable de garantizar la seguridad a sus ciudadanos?

La pregunta dio pie a diversos posicionamientos, algunos aún promueven la visión reduccionista de que la seguridad es solo responsabilidad de los gobiernos, es decir, enfocado en la noción de seguridad pública. Sin embargo, un pensamiento en derredor de la seguridad ciudadana entiende a la misma como "integral, dinámica y globalizada". En este modelo se puede trabajar bajo una red de organizaciones intergubernamentales y de las empresas de seguridad comprendidas en el ámbito privado, en conjunto a otros actores interesados de la ciudadanía; con el propósito de prevenir el delito y fomentar una mejor convivencia social.

⁹ Alaniz Bleisen, Alejandra Lourdes. La seguridad ciudadana en la CDMX: ¿un paradigma innovador? En: Revista de Management de la Universidad de Palermo. No. 22, noviembre de 2020. Págs. 101-123

La seguridad ciudadana “habilita” a que los sujetos de una misma ciudad, puedan organizarse tanto individual como colectivamente, para superar los riesgos y peligros de su entorno). Se centra en el desarrollo humano a partir de la integración múltiple de ámbitos políticos, sociales, económicos, ambientales e institucionales, ya sean de la esfera pública o privada.

En CDMX, la seguridad ciudadana tiene como eje central a la persona y se entiende como a un proceso articulado, coordinado e impulsado por el Gobierno de la Ciudad, en colaboración con la Ciudadanía y las Alcaldías, para resguardar la libertad, los derechos y las garantías de las personas que habitan y transitan (Congreso de la Ciudad de México, 2019, artículo 5°).

Como contracara a la norma, el entrevistado sostuvo que la seguridad ciudadana en México no es un tema fuerte. También mencionó que en el Gobierno de Calderón, la seguridad comenzó a cambiar en virtud de las políticas llevadas adelante por esa gestión; incluso afirma que no hubo más muertos y desaparecidos que antes, sino que, como resultado de las acciones del gobierno, la ciudadanía confió más en las fuerzas de seguridad y se animó a denunciar los hechos. Según el entrevistado, el siguiente gobierno, Peña Nieto, no continuó con las políticas del gobierno anterior, aunque reconoció que disminuyeron los secuestros. Finalizó indicando que, con el actual gobierno mexicano, López Obrador, no se ha sostenido la política de seguridad ciudadana.



El proceso de transformación no es fácil; la transición a las nuevas prácticas puede demorar dos o tres décadas y que solo será posible si hay cooperación entre empresas y los distintos niveles del Estado. Transformar el conocimiento para lograr una innovación, no se trata de un proceso “lineal y estable en el tiempo. Al contrario, implica inestabilidad, puntos de discontinuidad, catástrofes, una multiplicidad de caminos posibles.

Delitos más comunes en CDMX

Según la Organización de las Naciones, la CDMX es la quinta ciudad más habitada en el mundo ya que posee 21 millones de habitantes. Se espera que, en 2035, crezca en más de 3 millones. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la CDMX la tasa de incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes durante 2018 fue de 69,716 casos. Siendo este el más alto del país. Los tres delitos más frecuentes son robo a transeúntes, generalmente con violencia; robo a negocios sin violencia y amenazas., este tipo de delitos se corresponde más a las características de una metrópolis, que a una organización o desplazamiento del crimen.

El entrevistado mencionó que los delitos más frecuentes en CDMX, según su experiencia, son asaltos, extorsiones y secuestros. Presentando una diferencia entre el segundo y tercer tipo de delito más frecuente reseñado en el párrafo precedente.

La función del Estado es esencial para garantizar la seguridad, ya que es quien debe promover las políticas públicas de gestión en la seguridad ciudadana. Además, debe esforzarse por brindar una seguridad eficiente con la finalidad de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como también preservar el orden público y la paz social.

El Estado mexicano viene ocupándose de los temas relacionados a la seguridad, a través de distintas acciones. Como se mencionó en la introducción, la más mediática fue la guerra contra el narcotráfico, ya que dio lugar a un nuevo paradigma en la seguridad mexicana; esto se vio reflejado en los cambios de normativa. En los siguientes apartados, se brinda una breve descripción de las acciones que se consideran más vinculadas a la temática abordada.

Resulta pertinente recuperar que el entrevistado mencionó como acción negativa del estado, el traspaso de la policía federal a la guardia nacional; dado que esta última no tiene formación ni estrategia de trabajo. Otra acción negativa es que el presidente López Obrador se ha referido en notas periodísticas al crimen ridiculizando el mismo, con frases como “fuchi; guácala; los voy a acusar con sus abuelitas si se portan mal”; sumado a la reciente liberación del hijo del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, alias “Chapo Guzmán”.

Una de las últimas actualizaciones de la Constitución Política del país (Congreso de la Unión, 1917) modifica el artículo vigésimo primero. En este extenso artículo se menciona que la investigación del delito será desarrollada por el Ministerio Público y por policías. Establece la función del estado en la seguridad pública y los fines de esta última. Hace referencia a que la seguridad pública comprende la prevención, la investigación y la persecución de los delitos. También fija como integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública al Ministerio Público, a las instituciones policiales, a las instituciones de seguridad pública y a la Guardia Nacional de México.

En el citado artículo además se contempla la formulación de políticas públicas para prevenir el delito y se prevé la participación de la comunidad para coadyuvar en la formulación de esas políticas (artículo 21°, inciso d). Otra característica que enuncia este artículo es que el desempeño policial debe basarse en una doctrina fundada en el servicio a la sociedad, en el respeto a los derechos humanos y en lo conducente a la perspectiva de género.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Congreso de la Unión, 2009) en consonancia con la Constitución Política ya mencionada, indica que las políticas de prevención social serán integrales y se trabajará en conjunto con las federaciones⁹ y los municipios. La integralidad que propone esta normativa, incluye a la participación ciudadana, ya sea como miembros de la comunidad, organizados o no; también da lugar a la sociedad civil organizada (artículo 128°). Delimitando la normativa, se encuentra que, en CDMX, hay una ley denominada “Sistema de Seguridad Ciudadana” (Congreso de la Ciudad de México, 2019) que crea órganos de participación ciudadana y de consulta, cuyos mecanismos de participación los establece un Consejo Ciudadano.

Acciones desarrolladas por el sector privado de México, en relación a la seguridad ciudadana

Según la normativa mexicana vigente, se entiende por “seguridad privada” a las actividades que estén a cargo de personas físicas o morales, previamente autorizadas por el órgano competente y se relacionen con la función preventiva de la seguridad; salvaguarda; custodia; protección, monitoreo, entre otras similares; de personas, bienes muebles, inmuebles, datos, valores y similares. Una de las funciones de la seguridad privada es contribuir con el fortalecimiento de la seguridad pública con el aporte de datos para la correcta investigación de delitos y/o apoyar en caso de siniestros y/o desastres como auxiliares a la función de la Seguridad Pública.

En consonancia con la Ley Federal mencionada, ha sido actualizada la normativa específica de CDMX (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2005). La misma muestra que la seguridad privada puede ocuparse de la seguridad y protección personal; de la vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles; de la custodia, traslado y vigilancia de bienes y valores; de la localización e información de bienes y valores, y de sistemas de alarma y monitoreo. Todas estas actividades, son desarrolladas por empresas de seguridad privada.

El número de empresas de seguridad privada en México es de 3,400. Los servicios con mayor demanda son los cuerpos de seguridad, custodia de mercancías y apoyo tecnológico. La demanda de servicios de la seguridad privada ha ido en aumento desde el 2012 al 2016 un valor de 180%, y a partir de 2017 entre un 3% y 4% anual.

El entrevistado indicó que, si bien la seguridad privada aún puede operar en México, no se permite que la misma trabaje con organizaciones internacionales o amplíe sus atribuciones. Una iniciativa estuvo dada por un reconocido empresario, dueño de tiendas Martí, que luego de haber vivenciado un secuestro muy cercano, intentó traer al Mosad y el gobierno no se lo permitió.

La ineficiencia del estado mexicano en materia de seguridad, da lugar a la creación de nuevos mercados por tratarse de un área que presenta un nicho vacío y que puede generar rentabilidad a largo plazo. En esta definición, de “nicho de mercado” es en la que puede entenderse el mercado de las empresas de seguridad privada, ya que hace referencia a un segmento en el que las necesidades no han alcanzado a ser cubiertas por la oferta.

Para los ciudadanos, su seguridad es tan relevante, que hay estudios que indican que esta variable determina el bienestar subjetivo. En este lineamiento puede entenderse que la seguridad privada se introduce en el marco de la seguridad ciudadana, empero con la lógica de la “ganancia económica” por la prestación del servicio.

Si bien es probable que las primeras empresas de seguridad privada surgieran en 1852, por medio de sistemas de alarmas en Boston, Massachusetts; según Siller Blanco (2004) las mismas llegaron a México recién en la década de los '80 y el estado las reguló en 1995. Es claro que las empresas de seguridad privada corresponden a un mercado joven, que está en crecimiento constante y la América Latina no escapa a ello. En este continente, la policía privada, representa el doble de policías del estado y reseña que en México para el 2009, se registraban 450 mil.

En el año 2015 se registraron 3990 empresas de seguridad privada, encontrándose 540 de las mismas en CDMX. Indican que la seguridad privada en México ha encontrado terreno fértil en el mercado, en relación a tres segmentos. Uno de ellos vinculado a la seguridad de la información, otro a la instalación de dispositivos electrónicos de vigilancia y finalmente, a la instalación y comercialización de sistemas de blindaje. Aunque el servicio destinado al resguardo de bienes y personas continúa en constante crecimiento. Otra característica que resaltan los autores, es que las empresas privadas de seguridad internacionales, y sobre todo israelitas, han encontrado un amplio mercado en México.

Acciones desarrolladas por instituciones de educación superior de CDMX, en relación a la seguridad ciudadana

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior (Congreso de la Unión, 1978) es muy breve, no ha sido actualizada y no enuncia objetivos. Mientras que la Ley General de Educación (Congreso de la Unión, 2019) desde su artículo 47° al 55° enuncia aspectos vinculados a la educación superior. Entre estos aspectos, menciona que las instituciones de educación superior, son autónomas y que las públicas deben impulsar políticas y programas que aseguren la participación y “vinculación creciente con la solución de los problemas y necesidades nacionales, regionales y locales” (artículo 53°, inciso IV). En cuanto a las privadas, se entiende que presentan mayor autonomía para sus decisiones.

Por lo enunciado y con el propósito de acotar la investigación a los alcances de una monografía, se eligieron cuatro universidades de la CDMX para indagar en las acciones desarrolladas. Se tomaron tres criterios de selección; uno basado en el tipo de gestión, por lo que se determinó la elección de dos instituciones públicas y de dos privadas. Otro criterio se enfocó en el prestigio, para lo que se tomó en cuenta el ranking mundial universitario 2021 de Times Higher Education, también se consideró el ranking de universidades de América Latina publicado por QS (2018). Finalmente, el último criterio, fue el de considerar las matrículas publicadas en los anuarios de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y los resultados del buscador de Google, con el fin de analizar casos con diferentes características en relación a la cantidad de estudiantes.

Las instituciones públicas elegidas fueron la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con 343 mil estudiantes aproximadamente; y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) que cuenta con alrededor de 57 mil estudiantes. Mientras que las instituciones privadas que se seleccionaron fueron el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus CDMX, también conocido como “Tec de Monterrey”; el que cuenta con 91 mil estudiantes. Finalmente, la Universidad Iberoamericana (UIA), que posee alrededor de 15 mil estudiantes.

No obstante, el entrevistado mencionó que las universidades prácticamente no han realizado ninguna acción activa en relación a la seguridad ciudadana, sino que, por el contrario; “el empoderamiento” que divulgan en relación a la ideología de género ha hecho que las personas se confíen y no presten atención a la cultura de la prevención para evitar ser víctimas.

Universidad Nacional Autónoma de México

Esta institución presenta un flujo creciente en actividades vinculadas a la seguridad ciudadana, aunque solo ofrece la carrera denominada “seguridad e higiene”, que se enfoca en lo estructural. Se encontró que se realizó un Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Seguridad Ciudadana -SUIISC- que tuvo como objetivo promover la investigación sobre estos temas e impulsar el diálogo con organizaciones externas y autoridades locales.

Se evidencia la participación proactiva de la UNAM al visitar sus portales, donde presentan al público, pero sobre todo a su comunidad educativa una serie de recomendaciones frente a riesgos en el que indican los delitos más frecuentes en CDMX; la probabilidad de ser víctima según la edad y el sexo; las colonias más peligrosas y los lugares donde se comenten más delitos.

Otra actividad visible en la página oficial de la UNAM es la exposición de una serie de preceptos de seguridad, vinculados a la prevención como herramienta útil frente al peligro. También ha elaborado una serie de recomendaciones frente a distintas situaciones de peligro, que pretenden orientar a la potencial víctima sobre cómo actuar en el momento de estrés.

La evidencia en acciones, también se observa en varios documentos publicados con referencias a la seguridad ciudadana en la Revista de la UNAM; aunque se aprecia un mayor movimiento en la biblioteca digital del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta universidad.

Los temas de seguridad están tan presentes en la UNAM que los aspirantes al cargo de rector lo proponen entre sus temas de agenda, a partir de distintas propuestas con las que aspiran hacerle frente a la problemática si acceden al cargo.

Universidad Autónoma Metropolitana

La UAM no ofrece carreras ni programas relacionados con la seguridad ciudadana. Sin embargo, se encontró que en su portal ofrece a sus universitarios una serie de recomendaciones basadas en la prevención de agresiones sexuales; en cómo pueden cuidarse dentro del campus universitario; cómo evitar y reaccionar ante un asalto en la calle y cómo evitar y reaccionar ante un asalto en sus hogares.

Esta institución ofrece convocatorias de organizaciones externas, vinculadas a la seguridad; entre ellas se encuentran programas sobre difusión de personas desaparecidas y campañas contra la trata de personas. Otro aspecto vinculado a la seguridad es una actualización de estado en su red social Facebook, en la que mencionan “la seguridad ciudadana es tarea de todos.

El ITESM cuenta con una Dirección de Seguridad que brinda medidas de prevención y de autoprotección, haciendo hincapié en los secuestros; uno de los delitos más frecuentes en CDMX. En cuanto a la oferta académica, solo se hallaron cuatro programas relacionados a la seguridad. Entre los mismos, se encuentra una diplomatura en “Tecnologías de Ciberseguridad en modalidad Live”, que busca formar profesionales capaces de responder ante amenazas cibernéticas. Otro programa es un diplomado en “Seguridad Informática, que se enfoca en cómo diseñar la seguridad de un programa operativo. También ofrece un diplomado en “Gestión de la Seguridad de la Información (virtual)”, que se centra en la identificación de software maliciosos que puedan afectar los documentos de la organización.

Finalmente, la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM ofrece un curso corto denominado Inducción a la seguridad ciudadana y la prevención social de las violencias y la delincuencia, que busca formar en temas específicos de seguridad ciudadana.

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

La Universidad Iberoamericana evidencia bastante flujo en relación a la seguridad ciudadana. Esto se refleja en sus ofertas académicas, publicaciones y participaciones activas de sus miembros en escritos de difusión masiva.

Esta universidad se basó en sus valores de responsabilidad social para crear un Programa en Seguridad Ciudadana que fue anunciado en octubre de 2018 y puesto en marcha en 2019. Entre los programas académicos ofertados, se encuentra una “Maestría en Seguridad Ciudadana y Acceso a la Justicia”, que han autodefinido como una enorme innovación debido a que no existe en el país otro esfuerzo similar con este enfoque. Ofrece dos diplomados, uno en “Derechos Humanos, seguridad y política criminal”, que se sustenta en la necesidad de que las políticas públicas se basen en diseños planificados y datos de monitoreos. Mientras que el otro, se denomina diplomado en Ciberseguridad que está destinado a conocedores de ingeniería informática.

Otra acción de esta universidad, es que cuenta con un laboratorio de innovación denominado “Seguridad Ciudadana: la vía civil”, en el que han realizado diversas investigaciones. El objeto de este laboratorio es buscar soluciones a problemáticas de seguridad a partir de una metodología que ubica a la comunidad en un rol activo para la construcción de soluciones). Una de sus recientes publicaciones sobre intervención militar en seguridad ciudadana en el que indican que la presencia militar ha dado lugar a una violencia armada constante desde la guerra contra el narcotráfico iniciada por Calderón en 2006.

Otra investigación titulada “Informe 2020: Militarización 4T” concluye en que el actual gobierno de López Obrador utiliza la fuerza militar para sus propios fines y que no se ha propulsado una política con supervisión civil para el accionar de la Guardia Nacional. Aquí sostienen que las soluciones eficaces solo se pueden construir si participa en las mismas el entorno civil.

Acciones desarrolladas por la ciudadanía mexicana, en relación a la seguridad ciudadana

La sociedad civil mexicana ha puesto en marcha la creación de Asociaciones y Organizaciones sin fines de lucro y en su mayoría, apartidistas. Algunas de estas han surgido como consecuencia de secuestros y asesinatos de algún miembro de la familia fundadora. Este tipo de organizaciones se encuentra regulada por una ley de Fomento (Congreso de la Unión, 2004), que menciona entre las actividades que se pueden desarrollar, las “cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público” (Artículo 5°, inciso III).

Hay otras acciones de las que participa la ciudadanía, sin necesidad de pertenecer a una OSC, como, por ejemplo, las marchas pacíficas, de las cuales se hará mención posteriormente. Sin embargo, el entrevistado se refirió a que las acciones de los ciudadanos son cada vez más limitadas dado que no pueden realizar un arresto ciudadano ante delitos en flagrancia y la legítima defensa, parece ser un principio no muy presente.

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) es la principal OSC de México, fundada en 1998 por la Sra. Josefina Ricaño Baldana, a raíz de buscar justicia por el secuestro y asesinato de su hijo. La creación de esta organización marcó un precedente en la sociedad civil mexicana, ya que desde su origen ha sido apartidista. Se caracteriza por trabajar con víctimas y familiares de delitos de alto impacto; promover la cultura de la legalidad y del empoderamiento de ciudadanos tanto en escuelas como en ámbitos privados, en agencias del Ministerio Público (MP) y en salas de oralidad penal; entre otros.

El Observatorio Nacional Ciudadano, al igual que MUCD es una OSC. Específicamente, esta busca entre sus mayores objetivos el aumento de la cultura de la legalidad del país, y al mismo tiempo incidir en las políticas públicas en materia de seguridad. Además, el ONC brinda capacitaciones a diferentes asociaciones que busquen ser un observatorio alrededor del país. También es apartidista y uno de los requisitos para capacitar a los futuros observatorios es que estos no reciban ningún tipo de fondo por parte del Gobierno; con lo anterior, se hace una clara diferenciación de su independencia monetaria del Estado, mas no un enfrentamiento.

El entrevistado destacó la función del Observatorio Nacional Ciudadano ya que considera que sus estadísticas delictuales son más confiables que las del gobierno; ya que solo se denuncia 1 de cada 100 delitos. En concordancia con esta afirmación el Manual de Bogotá indica que la veracidad en producción de estadísticas, aunque las desarrollen instituciones del Estado, dependerá de la credibilidad, respetabilidad y seriedad de la entidad a cargo de la encuesta.

En 2004 se realizó la primera marcha blanca silenciosa, en el entonces Distrito Federal. En ella se unieron distintos actores de la sociedad civil bajo un enfoque apartidista; sin importar si pertenecían a MUCD, a otra OSC o si simplemente eran ciudadanos que no pertenecían a ninguna asociación. Esta marcha marcó un precedente ya que fue la primera vez que el país se reunía en una concentración masiva.

En diciembre de 2019 una marcha fue encabezada por la Familia LeBarón, quienes perdieron parte de su familia cuando fueron acribillados en el Estado de Sonora. Se desarrolló junto al poeta y activista Javier Sicilia con quien se inició en Cuernavaca Morelos, finalizando en la CDMX. Con el reclamo se solidarizaron víctimas de la violencia, crimen organizado y secuestros; allí se invitó al Presidente de México a dialogar y a generar un cambio en la estrategia para combatir y disminuir la violencia que aqueja al país.

Un lateral esencial para desarrollar el vínculo entre los vértices de la triada mencionada en el título, lo representa la Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta ley menciona que las OSC, además de ser beneficiarias de incentivos económicos en caso que lo deseen y cumplan con los requisitos pertinentes, también pueden recibir beneficios fiscales, apoyos y estímulos públicos. Asimismo, pueden coadyuvar con las autoridades dentro de los términos que se establecen para cada actividad.

Otro lateral se refleja en una de las atribuciones enunciadas por la Dirección General de Seguridad Privada del Gobierno de México; ya que sostiene que hay que involucrar a las empresas de seguridad privada en la participación de la prevención del delito, de conformidad con la normativa aplicable. Cabe mencionar que el comunicado 518 de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la CDMX hace referencia a operativos en conjunto con empresarios y Empresas de Seguridad Privada para la denuncia de ilícitos en la Ciudad de México.

La seguridad ciudadana debe ser entendida como una política pública que brinde lineamientos hacia el ámbito público y privado, con el fin de perseguir la convivencia pacífica, basada en democracia, solidaridad y sostenibilidad para el desarrollo social. Al respecto, el entrevistado sostuvo que la seguridad ciudadana prácticamente no está presente en México, ya que la naturalización del crimen que ofrecen las plataformas como Netflix, ubican a la delincuencia en un lugar de víctimas y no de responsables. Según él, esto se suma a las psiquis frágiles que hay en México y que se niegan a aceptar cualquier diálogo o acción en contra de la delincuencia.

No ha existido una articulación con la gestión y las políticas públicas. En otras palabras, existe una grave desvinculación entre la teoría y la acción gubernamental en materia de seguridad ciudadana sostiene que las nuevas amenazas para la seguridad, son las que derivan de la propia incapacidad del Estado para garantizar condiciones mínimas que aseguren el orden público.

Retomando el aspecto normativo que se ha abordado, surge que en todas las leyes mencionadas se exige la producción de datos que estarán a disposición del Estado. Esto se vincula con lo postulado por, la información y conocimiento son las variables decisivas en la productividad. Sin embargo, según lo enunciado en el Manual de Oslo, entre los múltiples factores que pueden afectar a la innovación, se encuentra la carencia de capital humano experto para procesar esos datos y darles una utilidad.

Al tener en cuenta la definición del Manual de Oslo, se puede entender que la seguridad ciudadana se trata de un servicio basado en las personas sobre el que se puede innovar, pero sin olvidar que esencialmente es propulsado por el Estado. No obstante, tal como lo indica el modelo general de innovación, no alcanza con innovar con éxito una o dos veces, en situaciones aisladas. Es decir, una organización tiene que innovar y debe hacerlo de forma continua.

Finalmente, teniendo en cuenta las características de una innovación, se entiende que la seguridad ciudadana presenta intangibilidad, dado que no es posible transportarla o almacenarla; es interactiva ya que se nutre de tres grandes actores, el sector público, el privado y la ciudadanía. Se caracteriza también por la heterogeneidad, ya que es muy difícil estandarizar una única seguridad ciudadana; también porque es acumulable; requiere de un proceso sistémico y de alta incertidumbre, dado que las conductas humanas no son previsibles. En cuanto a las características de oportunidad y de sostenibilidad en el tiempo, se considera que no se han alcanzado. Ante esto, surge el interrogante ¿qué tan cerca de la innovación se encuentra la seguridad ciudadana en CDMX?

Reflexiones Finales

A lo largo de la presente investigación se desarrolló el significado de la “seguridad ciudadana” desde las visiones del Estado, OSC, Seguridad Privada, diferentes universidades y las vinculaciones entre los actores investigados. Un concepto que, para el Banco Interamericano de Desarrollo, se refiere al derecho que poseen los ciudadanos de vivir libres de todas las formas de violencia y delincuencia.

Se ha presentado evidencia que indica que, si bien la Ley incorpora el paradigma de la seguridad ciudadana, esta se encuentra poco presente entre los habitantes de la CDMX. Aunque la presencia de la seguridad privada en el mercado mexicano, se avizora con perspectivas de continuo crecimiento. En virtud de lo reseñado, queda claro para las autoras que no alcanza con que la normativa considere la “seguridad ciudadana” sino, que es necesario que los mismos se involucren con un rol más activo que considere la cultura de la prevención entre ellos. En sentido similar, las OSC, las empresas de seguridad pública y todas las organizaciones presentes en la CDMX.

Queda sujeto a futuras investigaciones el planteo de la necesidad de formar bajo otros paradigmas a la guardia nacional y a las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley en CDMX. Los nuevos paradigmas se refieren en este caso a formación profesional y empática, basada en competencias y con técnicas de análisis criminal que permitan elaborar planes de prevención del delito más efectivos. No se puede desconocer que la deontología y los controles anticorrupción en las fuerzas de seguridad de CDMX representan otra necesidad de investigación; al igual que el tratamiento de las personas imputadas por delitos.



Algunas acciones desarrolladas por los gobiernos pueden entenderse como acciones innovadoras, en el mismo sentido, las realizadas por las OSC y en menor o mayor medida, por las instituciones de educación superior analizadas. Se puede afirmar que las actividades vinculadas a la seguridad ciudadana que se desarrollan en CDMX, no han alcanzado a posicionarse como un paradigma innovador, aunque la acumulación de esfuerzos, puede encaminarse a ello. Es por esto que se vuelve relevante que los planes de prevención abarquen a la mayor parte de la población posible. Si bien se pudo observar que tanto las universidades de gestión pública como privada ofrecen ciertos programas preventivos, solo es alcanzable para un pequeño porcentaje que accede a la educación superior.

En relación a las principales OSC del país, aunque pudiesen ser beneficiarias de incentivos que ofrece el Estado, deciden no aceptarlos y permanecer al margen de escándalos partidistas que pudiesen suscitarse posteriormente. En el mismo orden, permanecen sin afiliaciones, ya que los cambios de partidos políticos en el gobierno, podrían representar preferencias que dañen tanto la imagen como el propósito de las OSC.

Se concluye que si bien una innovación incremental es aquella que se produce paulatinamente y con la acumulación de esfuerzos y pequeñas acciones orientadas hacia un cambio o mejora; no se produce sin el conocimiento tácito de los participantes del proceso. Además, por tratarse de una innovación social, requiere del apoyo de grandes masas para que sea sostenida en el tiempo.

Por lo expuesto, no se puede afirmar que el paradigma de la seguridad ciudadana se trata propiamente de una innovación incremental, pero sí que cada vez cumple con más características de innovación y que es muy posible que se esté encaminando hacia esta, más aún en un contexto tan complejo como el actual.

DERECHOS PARA **LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

DERECHOS PARA LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

226

Rodrigo Brito Melgarejo¹⁰

La Carta de Derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México

El 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Estas modificaciones al texto constitucional fueron de gran trascendencia dentro de la historia política y contemporánea de nuestro país, pues con ellas se pretendía incorporar a la capital de la República en un ámbito más democrático, a fin de que sus habitantes dejaran de ser ciudadanos de segunda y se convirtieran en ciudadanos que tendrían los mismos derechos que los mexicanos de los otros estados. Para ello, se proponía modificar el artículo 122, apartado A, fracción II de la Constitución Federal, con el propósito de sentar las bases que hicieran posible que la Ciudad de México tuviera una Constitución que se convirtiera en una herramienta política para reconocer y proteger los derechos fundamentales, preservar las libertades y dotar de seguridad a la sociedad capitalina. Dicho objetivo se materializó el 5 de febrero de 2017 cuando fue publicada, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta local, la Constitución Política de la Ciudad de México.

¹⁰ Brito Melgarejo, Rodrigo. Derechos para la democracia en la Ciudad de México. En: Coordinación editorial de la facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015. Págs. 1-23

En los trabajos de la Asamblea Constituyente que discutió el proyecto de Constitución,³ el conjunto de derechos que en ella se reconocerían fue uno de los temas que más acaparó la atención en los debates de este órgano colegiado. De hecho, desde que el Jefe de Gobierno capitalino presentó su proyecto, pretendió integrar en el texto constitucional de la Ciudad de México una Carta acrecentada de derechos eminentemente garantista, en la que fueran exigibles y justiciables todos los derechos que en ella se contuvieran.

Las discusiones para la elaboración de dicha Carta implicaron, desde el inicio, problemas fundamentales sobre la metodología y sistematización de sus contenidos. Como se señala en la exposición de motivos del propio proyecto, una de las disyuntivas que se planteó entre quienes participaron en la elaboración de la propuesta del Jefe de Gobierno, consistió en definir si debían expresarse todos los derechos de forma exhaustiva en el texto del proyecto o si sólo era pertinente remitir a los que se encontraban en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Después de largas y arduas deliberaciones, finalmente se optó por establecer en el proyecto una posición intermedia, atendiendo a los siguientes criterios:



Ratificar el reconocimiento de todos los derechos contenidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales; 2. Destacar y precisar algunos que, si bien ya se encontraban en la Constitución Federal y en los tratados, eran de particular relevancia para la ciudad, [verbigracia] al agua, vivienda y acceso a la justicia; 3. Constitucionalizar los avances conquistados en la Ciudad de México; 4. Incluir nuevos derechos como los de las familias, de las personas trabajadoras no asalariadas, el derecho a la ciudad, al espacio público, a la democracia, a la buena administración, a una renta básica progresiva, a la memoria, al cuidado, la protección a los animales, derechos culturales, entre otros; y 5. Reconocer derechos y medidas de nivelación dirigidos a la reducción de brechas de desigualdad de los grupos de personas que se consideraban de atención prioritaria.

El enfoque planteado por el Jefe de Gobierno y quienes colaboraron con él en la elaboración del proyecto de Constitución llegó a la Asamblea Constituyente, que encontró en el tema de derechos una veta importante de argumentos y posiciones encontradas. Las labores de dictaminación sobre la Carta de Derechos que debía incluir la Constitución de la ciudad, por tanto, no fueron sencillas; sin embargo, al final se lograron consensos para integrar en ella una visión que pretende ser abierta, garantista y de avanzada en materia de derechos. Para muestra, basta recordar que los integrantes de la Comisión encargada de dictaminar la Carta de Derechos de la Ciudad, señalaron que la capital de la República: no había sido una mera observadora del avance del derecho internacional de los derechos humanos y de las obligaciones que había contraído el Estado mexicano, sino que había destacado por su proceso de adopción de un enfoque de derechos humanos en el ejercicio de la administración pública, generando legislaciones y políticas de avanzada que habían sido punta de lanza a nivel nacional.

Para respaldar estos planteamientos, en el Dictamen sobre la Carta de Derechos de la Ciudad se recordaron los avances que fueron resultado de la presentación del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos; las acciones tomadas en la Ciudad referentes a la protección de los derechos de las mujeres; los avances conseguidos a favor de las poblaciones Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual; el reconocimiento y la protección de los derechos de las personas adultas mayores, así como la protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Todas estas acciones, según se señaló en la Comisión de Carta de Derechos, demostraba que históricamente la Ciudad de México se había caracterizado por ser un escenario sumamente activo para las causas sociales y esto se había reflejado en una conciencia social colectiva igualmente activa y sensible con su entorno. Para los integrantes de la Comisión, luchas como el reconocimiento a la formación pluricultural de la Ciudad, a la diversidad sexual, al derecho a manifestarse, entre otras, habían calado hondo y se habían reflejado en la construcción de políticas y en el reconocimiento normativo para el ejercicio de dichas libertades. Es por estos motivos que al interior de la Comisión se consideró que el proceso de la Asamblea Constituyente no podía ser ajeno a toda esta carga histórica y social de la capital como una Ciudad de avanzada en materia de reconocimiento de libertades y garantía de derechos.

De hecho, esta idea se ve reflejada desde el mismo proyecto que, respecto a la Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México, planteó el Jefe de Gobierno, pues entre los objetivos que se perseguían con su propuesta se encontraba armonizar el concepto de persona como sujeto de derechos y la convivencia en la comunidad. En la estructura del capítulo dedicado a los derechos, se consideró pertinente recuperar las definiciones planteadas en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad como el marco que orientara el proyecto y, para tales efectos, se integraron a la Constitución de esta entidad federativa expresiones como ciudad educadora, ciudad solidaria, ciudad productiva, ciudad incluyente, ciudad habitable, ciudad segura y ciudad democrática. A este último concepto y los derechos que implica se dedicarán las páginas siguientes.

En el año 2010, durante el “V Foro Urbano Mundial” convocado por Hábitat-Naciones Unidas y el Ministerio de las Ciudades de Brasil, se presentó el “Proyecto de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”, un documento que tuvo su origen en la iniciativa surgida y negociada desde 2007 con el Gobierno del entonces Distrito Federal por diversas organizaciones del movimiento urbano popular. Esta Carta, según se señala en su preámbulo, se orientaba a enfrentar las causas y manifestaciones de la exclusión: económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas. Se planteaba, consecuentemente, como respuesta social y contrapunto a la ciudad mercancía y como expresión del interés colectivo. Con ella se pretendía articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa).

Se evidencia así que, por sus alcances y planteamientos, la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, fue un pilar fundamental en la integración del sentido y de los contenidos primordiales incluidos en la Constitución Política local. Esto puede demostrarse si se toma en cuenta que, entre los elementos que se consideran en dicha Carta para consolidar una ciudad democrática, se encuentran muchos de los derechos comprendidos en el artículo 7 del texto constitucional de la Ciudad de México.

La idea de construir un marco jurídico que favoreciera la proyección de una Ciudad democrática, fue de tal importancia que la Segunda Subcomisión de la Comisión de Carta de Derechos, encargada de analizar los contenidos del proyecto presentado por el Jefe de Gobierno relativos a estos temas, tuvo que analizar un gran número de propuestas ciudadanas sobre derechos para una Ciudad democrática.

Una vez analizadas las propuestas que los ciudadanos hicieron llegar a la Comisión, ésta determinó que tanto la promoción y protección de los derechos humanos como el respeto a las libertades fundamentales son una condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática. Y es que para los integrantes de la Comisión:

El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas con principios de paridad y, la transparencia de las actividades de gobierno, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, el derecho a la información, la libertad de expresión y de prensa y sus mecanismos de protección [son algunos] de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

Para quienes formaron parte de la Comisión dictaminadora, la relación entre derechos y democracia había sido tratada por autores como Locke, Rousseau y Tocqueville, quienes sostenían que esta última no se satisfacía con invocar una igualdad abstracta de los derechos, por lo que apelaban a esta igualdad para combatir las desigualdades de hecho y, en especial, la de acceso a la decisión pública. Es por ello que la Comisión Dictaminadora y, posteriormente, los integrantes de la Asamblea Constituyente capitalina, decidieron agrupar en el artículo 7 del texto constitucional que aprobaron, los derechos que consideraban podrían favorecer la construcción de una ciudad democrática.

Un avance significativo en la Ciudad: el derecho a la buena administración pública

El primer elemento innovador, en este ámbito, en la Constitución de la Ciudad de México es la inclusión en su texto del derecho a la buena administración pública. Este derecho implica un replanteamiento de las normas que rigen la administración en su conjunto, en el cual el ciudadano y su participación activa en la conformación de los intereses generales imponen una nueva configuración del derecho administrativo y sus principales categorías teniendo en cuenta la relevancia de los derechos de las personas. Es por ello que la idea de dotar de contenidos a la Carta de Derechos para mejorar la administración, recuperando la perspectiva ética de servicio objetivo a la ciudadanía, se proyectó como un tema estructural que debía ser tratado en la Constitución de la Ciudad.

Desde que se trabajó en el proyecto de Constitución presentado a la Asamblea Constituyente por el Jefe Gobierno, se pensó incluir en él disposiciones para garantizar el derecho a la buena administración a través de un gobierno profesional, honesto y efectivo, en el que se establecieran políticas de profesionalización y un servicio civil de carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades. Esta visión se reflejó en la Carta de Derechos, pues actualmente las instituciones públicas en la democracia no son propiedad de sus dirigentes y, en consecuencia, es usual que en las nuevas Constituciones se incorpore el derecho a la buena administración pública, con la idea de que "la razón de ser del Estado y de la Administración es la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales.

A pesar de que el reconocimiento de este derecho en nuestro país llega sólo recientemente, el derecho a una buena administración encuentra entre sus antecedentes el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en el año 2000. En este precepto, se establece que: Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión Europea traten sus asuntos de manera imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable. Esa visión se retomó en la Carta de Derechos, quizá teniendo en mente que la profunda crisis que se vive en el país en diversos ámbitos conlleva la exigencia de una buena administración pública que trabaje sobre la realidad, desde la racionalidad y centrada en el ser humano, con mentalidad abierta, buscando el entendimiento y haciendo gala de una profunda sensibilidad social.

Para lograr este cometido, el inciso A del artículo 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que: Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Asimismo, retomando los contenidos del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Constitución de la Ciudad de México obliga a las autoridades administrativas a garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En estos supuestos, las autoridades deben, además, resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. Se tiene que garantizar también en estos casos el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.

Finalmente, el inciso A del artículo 7 deja a las leyes secundarias, la determinación de los casos en los que debe emitirse una carta de derechos de los usuarios y las obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades, asimismo, deben conformar un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios que rigen este tipo de servicios y que, como ya se ha dicho, también fueron incluidos en el texto de la Constitución de la Ciudad de México.

Contemplar en el texto constitucional de la capital del país el derecho a una buena administración es, como se señaló al interior de la propia Asamblea Constituyente, una innovación de gran significado político, pues con ello se pretende que quienes tienen a su cargo los servicios públicos contribuyan a conseguir una vida de dignidad, con el mayor bienestar posible, con la mayor igualdad y que sirva para la construcción de una sociedad efectivamente de derechos y, por tanto, una sociedad avanzada en civilidad y bienestar. El reto ahora es evitar que este derecho se convierta en letra muerta y exigir que pueda hacerse efectiva la reparación de los daños causados de acuerdo con las reglas relativas a la responsabilidad patrimonial de la Ciudad de México establecidas en el artículo 67 de la Constitución capitalina.

Como parte de los derechos para el ejercicio democrático, el inciso B del artículo 7 de la Constitución de la Ciudad de México contempla las libertades de reunión y asociación. La primera de estas libertades, que es a la vez de carácter individual y colectivo, es fundamental en una democracia, pues opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones. La libertad de reunión, sin embargo, tiene límites que han sido objeto de debates importantes incluso en el mismo Congreso Constituyente de 1916-1917. No debe olvidarse, por ejemplo, que, en el proyecto presentado por Venustiano Carranza, se planteaba que sería considerada como ilegal una reunión convocada con objeto ilícito y, si éste era el caso, podía ser disuelta inmediatamente por la autoridad: cuando en ella se cometieren desórdenes que [alteraran] o [amenazaran] alterar el orden público por medio de la fuerza o violencia contra las personas o propiedades, o por amenaza de cometer atentados, que pudieran fácilmente ser seguidas de ejecución inmediata, o se causara fundadamente temor o alarma a los habitantes; o se profirieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que presidía la reunión o las que de ella formaren parte no redujeran al orden al responsable o lo expulsaren inmediatamente; o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

Esta propuesta, sin embargo, fue rechazada por el Constituyente, y desde la aprobación del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los únicos límites que se contemplan en el primer párrafo del artículo 9 para la libertad de reunión son: 1) la licitud en su objeto; 2) que la reunión sea pacífica; 3) si la reunión es para tomar parte en los asuntos políticos del país, que este derecho se ejerza sólo por los ciudadanos de la República, y 4) que la reunión no sea armada. Estos límites operan también tratándose del derecho de asociación que, como ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación: es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. Los límites en el ejercicio de la libertad de reunión y asociación establecidos en la Constitución Federal son de gran importancia en la regulación local de estas figuras, pues el texto fundamental de la Ciudad de México los toma como parámetro al establecer expresamente que todas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente para promover, ejercer y proteger intereses u objetos lícitos, observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, los derechos contenidos en el inciso B del artículo 7 del texto constitucional de la Ciudad, se proyectan, siguiendo lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, como un elemento esencial de la democracia, que ofrece a las personas oportunidades inestimables de, entre otras cosas, expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos.

Libertad de expresión, protección de los profesionales de la información y protesta social.

Los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, al discutir los contenidos de la Carta de Derechos, tuvieron en cuenta que la libertad individual es más grande en la medida en que sea más amplia el área de no interferencia del poder político. Por ello es que buscaron contemplar en el texto fundamental de la Ciudad, una serie de disposiciones que permitieran proteger aspectos sensibles que se consideraron indispensables para el ejercicio democrático. En este caso se encuentra la regulación de la libertad de expresión.

Para quienes integraron la Comisión Dictaminadora del Título Segundo de la Constitución de la Ciudad, este derecho es de suma importancia pues sólo puede decirse que una persona es libre en la medida en la que puede expresar sus ideas, sentimientos y emociones sin que el poder político le impida hacerlo, pero también en la medida en que nadie la obligue a expresar algo, una idea, una emoción, un sentimiento, etcétera, que no desee manifestar. El artículo 7 de la Constitución local establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión por cualquier medio y que su ejercicio no puede ser objeto de censura previa y sólo puede ser limitado en los casos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De nueva cuenta, el texto constitucional de la capital de la República, remite a la Constitución Federal en lo que se refiere a los límites al ejercicio de este derecho. Esta remisión implica, en los hechos, que en la Ciudad de México debe respetarse el parámetro de regularidad constitucional que se amplió a partir de la reforma de 10 de junio de 2011 y, por tanto, al determinar los alcances y límites de este derecho se debe atender también a la interpretación que sobre él realice el Poder Judicial de la Federación, a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dicho aspecto es fundamental cuando se aborda la libertad de expresión, pues en el ámbito interamericano se contemplan diversas garantías reforzadas que buscan ofrecer una mayor protección y reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de información, opiniones e ideas. Este valor tan alto que se otorga a la libertad de expresión en el sistema interamericano, se basa en el concepto de autonomía y dignidad de las personas que se tiene en él, así como en la valía instrumental de esta libertad para el ejercicio de los demás derechos fundamentales y su función esencial dentro de los regímenes democráticos. La labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reflejado esa importancia, pues este órgano jurisdiccional ha señalado que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Estos señalamientos evidencian que la protección de este derecho es cardinal en las sociedades modernas, pues “su lesión o restricción injustificada implica no sólo la limitación del derecho fundamental de uno o más ciudadanos, sino también efectos negativos en la creación y mantenimiento de una institución esencial del sistema democrático: una opinión pública libre”.³³

Precisamente para proteger esa libertad en la opinión pública, la Constitución de la Ciudad señala que las personas profesionales de la información tienen derecho a desempeñarse de manera libre y a mantener el secreto profesional, que salvaguarda a periodistas y colaboradores periodísticos en cumplimiento de sus funciones, así como a no ser obligados a revelar sus fuentes de información. Estas disposiciones, pretenden seguir la línea que se marcó en la capital con la publicación, en el año 2006, de la Ley del Secreto Profesional del Periodista, que fue la primera ley dedicada exclusivamente a esta materia a nivel nacional.

Además, el texto constitucional local indica también que, en el desempeño de las personas que ejercen tan importante función en las sociedades democráticas, se respetará, como eje fundamental, la cláusula de conciencia para salvaguarda de su dignidad personal y profesional e independencia. En esta misma dirección, en el texto constitucional de la capital de la República se establece el deber de garantizar la seguridad de las personas que ejerzan el periodismo, así como las condiciones para que quienes sean perseguidos arbitrariamente en el ejercicio de dicha actividad profesional puedan vivir y trabajar en la Ciudad. Esto para quienes integraron la Comisión encargada de dictaminar la Carta de Derechos de la Ciudad, la capital del país ha sido refugio de periodistas que se ven obligados a desplazarse internamente por motivos de riesgo.

Otro de los avances importantes contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México es el reconocimiento de la protesta social como un derecho individual y colectivo, que se ejerce de manera pacífica sin afectar derechos de terceros. Este derecho se ha considerado como una forma de ejercer de manera simultánea los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación pacífica, y se consideró fundamental reconocerlo en la Ciudad de México pues esta entidad federativa, como capital de la República, conjunta un gran número de las manifestaciones que se dirigen a autoridades federales, además de las que corresponden a expresiones y peticiones a los órganos de gobierno local y de las demarcaciones. La Comisión dictaminadora de la Carta de Derechos, consideró que el marco de las manifestaciones públicas definido en la Constitución local debía tener un carácter incluyente y con estricto apego al bloque de constitucionalidad definido en ordenamientos nacionales e internacionales. Para los integrantes de este órgano de la Asamblea Constituyente, el derecho a la protesta social es una forma coherente de plantear esta actividad fundamental en un Estado democrático, ya que conjunta diversos derechos y libertades que se ejercen de manera simultánea por grupos de personas en las concentraciones en que se desarrolla la protesta.

Así, la inclusión del derecho a la protesta social busca fortalecer la vida democrática en la medida en que opera como un elemento que posibilita la deliberación, consenso y resolución sobre cuestiones de interés público y transparenta así las determinaciones del Estado. Pero, además, porque la protesta ha sido y es un fenómeno que “dinamiza la acción colectiva y permite llevar al espacio público los requerimientos de sectores sociales desaventajados que sin este mecanismo no podrían ser atendidos y representados en los canales de diálogo institucionales. Es por estos motivos que la propia Comisión Dictaminadora se refiere a la necesidad de prever protocolos que regulen la intervención de la autoridad ante la protesta social a través de los cuales se establezca claramente que toda acción por parte de las autoridades debe ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.

El derecho a la información y sus alcances

La relevancia que tienen las discusiones sobre asuntos de interés público implica, como ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la protección reforzada del derecho de acceso a la información. En el mismo sentido, dentro del sistema interamericano se ha señalado también que el control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión, por lo que, si se quiere que las personas puedan ejercer dicho control de manera efectiva, es imprescindible que el Estado garantice el acceso a la información de interés público con la que cuenta.

En México, los órganos jurisdiccionales también se han encargado de expresar la importancia del acceso a la información a partir de la función que cumple para maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones. Pero, además, este derecho tiene una importante función de carácter colectivo o social, pues tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características del gobierno republicano, que es la rendición de cuentas.

Estos planteamientos revelan la importancia del acceso a la información en los sistemas democráticos y poniendo especial atención a las resoluciones en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto, la Comisión que dictaminó la Carta de Derechos de la Ciudad, consideró oportuno tomar en cuenta los estándares del sistema interamericano para integrar los contenidos del inciso D del artículo 7 de la Constitución Política local. En dicho precepto se establece, por tanto, que toda persona tiene derecho “al libre acceso a información plural, suficiente y oportuna, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio.

En las disposiciones contenidas en este numeral se garantiza también el acceso a la información pública que posea, transforme o genere cualquier instancia pública o privada que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de interés público. Dicha información, además, deberá estar disponible en formatos de datos abiertos, de diseño universal y accesibles, lo que demuestra el compromiso que se plantearon los integrantes de la Asamblea Constituyente con la idea de que puedan acceder a la información todas las personas sin que la forma en que ésta se presente pueda fomentar, en los hechos, prácticas discriminatorias.

Otro aspecto de suma importancia contemplado en este precepto es que, en la interpretación del derecho de acceso a la información, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Esto implica que todas las autoridades deben manejar la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa. En este numeral, se señala que los sujetos obligados deben documentar los actos del ejercicio de sus funciones y que la información sólo puede reservarse temporalmente por razones de interés público para los casos y en los términos que fijen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes. Sin embargo, por disposición expresa de la Constitución local, y en aras de la defensa de la dignidad de las personas, no puede clasificarse como reservada la información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Dado que, como se señala en diversos instrumentos internacionales, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, en la de su familia, su domicilio o su correspondencia, la Constitución de la Ciudad de México contempla, entre los derechos necesarios para que exista una ciudad democrática, los relativos a la privacidad y a la protección de los datos personales. Por esta razón, en el inciso E del artículo 7 del texto constitucional de la capital, se estableció expresamente que toda persona tiene derecho a que se respete y proteja su privacidad individual y familiar, así como a la inviolabilidad del domicilio y de sus comunicaciones.

La regulación del derecho a la privacidad tomó, entre los integrantes de la Comisión de Carta de Derechos, un lugar fundamental, pues hoy en día, como señala Jacqueline Peschard, la amenaza a la esfera privada, como espacio propio de la persona individual que debe estar libre de la intervención de cualquier corporación y autoridad no sólo se desprende de los grandes avances informáticos que permiten el flujo de información a velocidades y en cantidades antes impensables, sino de problemas de distinta índole que nuestras sociedades enfrentan en la actualidad. Entre los elementos que pueden dar lugar a estos problemas se encuentran el interés de las empresas por vender sus productos; el interés de los criminales por tener abundantes datos personales que les permitan focalizar y hacer más eficaces sus actos ilegales; el hecho de que las autoridades tengan que recabar información personal de los particulares para cumplir parte de sus funciones públicas, etc.

Todos estos elementos están relacionados con los grandes avances que se han dado en la manera en que se genera y transmite la información. Debido a que la privacidad lo que busca es que las personas puedan contar con espacios de determinación propios y autónomos que no se encuentren expuestos a intervenciones indebidas por parte del poder público o de los particulares, la Constitución de la Ciudad de México contempla el derecho de las personas a que se proteja la información referente a la privacidad y los datos personales en los términos y con las excepciones que establezcan la Constitución Federal y las leyes. Asimismo, se prohíbe y se ordena que debe ser sancionada cualquier injerencia arbitraria, oculta o injustificada en la vida de las personas.



Tomando en consideración las reglas a nivel federal para la protección de datos personales que dan efecto al derecho de la persona a la privacidad y respeto de su información personal, los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad tuvieron claro que la información personal sólo puede recopilarse con fines legítimos y, además, debe procesarse de una manera justa, legítima y no discriminatoria. Por estos motivos, el texto constitucional de la capital de la República determina también que toda persona tiene derecho al acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales, así como a manifestar su oposición respecto del tratamiento de los mismos en los términos que disponga la ley. Pero, además, en la norma fundamental de la Ciudad se señalan expresamente los principios que deben regir el manejo de datos personales, a saber: veracidad, licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad. Con esta regulación se pretende que la protección de la privacidad en la Ciudad de México abone a la construcción de una sociedad más democrática.

Hoy en día, “democracia” es un término con una connotación fuertemente positiva y, quizá por ello, la Asamblea Constituyente de la Ciudad decidió que el artículo 7 debía incluir, en su inciso F, el derecho que tiene toda persona a vivir en una sociedad libre y democrática que se funde en el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas. Esta disposición demuestra claramente el matiz que se pretende dar a la norma fundamental que regirá en la capital del país. Para ello, el propio artículo 7 indica que: Las y los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto. Pero no sólo eso, la Constitución de la capital señal también que: Las personas originarias de la Ciudad que residan fuera del país, tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, en los términos indicados en la Constitución Federal, en las leyes y en las propias normas del texto fundamental de la capital.

La paridad es el último de los conceptos de gran alcance contenidos en el artículo 7 de la Constitución de la Ciudad. Este concepto, de acuerdo con los señalamientos de quienes integraron la Comisión de Carta de Derechos, contribuye a una nueva concepción de la democracia, pues la demanda de paridad refuta la supuesta neutralidad y reconoce la diferencia entre los sexos sin jerarquizarlos, planteando que la responsabilidad pública atañe igualmente a hombres y mujeres. Para la Asamblea Constituyente era claro que la historia de las luchas políticas de las mujeres es la historia de su acceso a lo público y del debilitamiento de los límites que separan los espacios públicos y privados. Pero, además, esta historia es también la de la transformación de la estructura de poder del mundo privado, desde un modelo de poder jerárquico a otro poder político.

Para alcanzar una participación política paritaria, la Constitución Política de la Ciudad señala, en consecuencia, que toda persona puede acceder a cargos de la función pública, en condiciones de igualdad y paridad, libre de todo tipo de violencia y discriminación. Esta disposición, supone una indudable adhesión a un movimiento que cuestiona la existencia de la lógica unitaria y pone en la agenda democrática constitucional la necesidad de construir una institucionalidad que represente la diversidad social y reconozca nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad.

Conclusiones

Como frecuentemente ocurre con conceptos sustantivos, el de democracia presenta tal gama de dimensiones que resulta difícil no sólo lograr una definición satisfactoria, sino también encontrar su valor práctico. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, pretendió, sin embargo, trasladar este concepto a la Constitución local y hacer que permeara en su Carta de Derechos, a fin de que los habitantes de la capital puedan gozar de una serie de prerrogativas y libertades que contribuyan a construir una Ciudad Democrática. Es más, en sus alcances y dimensiones, algunos de los derechos contenidos en el artículo 7 del texto fundamental de la Ciudad, van más allá de lo establecido en la Constitución Federal, algo que, aunque pudiera parecer contradictorio, es perfectamente congruente no sólo con el principio de progresividad, sino con el federalismo constitucional que existe en nuestro país.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que nuestro sistema autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales, siempre y cuando las disposiciones de estas últimas no afecten el contenido esencial de las garantías individuales hoy en día añadiríamos también a los derechos humanos reconocidas en la Ley Fundamental del país. Este argumento expresado por nuestro máximo tribunal, es acorde con lo señalado por los órganos jurisdiccionales de vértice que existen en muchos sistemas federales, pues al abordar el tema de los derechos contemplados en constituciones locales, generalmente hacen referencia al principio de expansividad de los derechos y a la idea de que, en virtud de esta directriz, las listas en que éstos se encuentran contemplados no son susceptibles de ser clausuradas.

Es loable, por tanto, que, en la Constitución Política de la Ciudad de México, se busque un equilibrio entre el principio democrático y los derechos, pues para alcanzar los compromisos con la libertad, la independencia o la igualdad, la protección de ciertos derechos básicos como los contenidos en el texto fundamental de la capital del país es imprescindible. Falta ahora, que el desarrollo de estos derechos en las leyes secundarias y la actuación de las autoridades correspondan a los contenidos de la Constitución de la Ciudad pues, de lo contrario, más que avances que favorezcan una democratización benéfica para la sociedad capitalina, podrían darse retrocesos ante la falta de aplicación de las disposiciones que conforman la Carta de Derechos.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Enoc Francisco Morán Torres¹¹

Selene Virginia de la Mora Torres

La presente contribución académica, deriva de los avances preliminares del proyecto de investigación intitulado “La construcción de la constitucionalización de la Sociedad Civil como sustento de Derechos de Tercera Generación en Políticas Públicas: Democracia, Medio Ambiente y Cultura Educativa”, impulsado en la Facultad de Derecho y desarrollado por el Cuerpo Académico UCOL-CA-72 “Derecho Constitucional” de la Universidad de Colima, cuyo objeto de estudio es la Sociedad Civil y, éste trabajo es uno de los productos académicos.

¹¹ Morán Torres, Enoc Francisco. La participación activa de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad pública en México. En: Revista Derecho global: Estudios sobre derecho y justicia. Vol. VII. No. 20, marzo-junio del 2022. Págs. 19-47

De hecho, en el marco del referido proyecto, el equipo de investigación conformado por profesores y estudiantes, decidió buscar sujetos y actores sociales que integraran la Sociedad Civil de distintas regiones del país y dentro de la búsqueda, y, de manera preliminar en virtud de que el citado proyecto aún se encuentra en la fase de desarrollo, se advirtió que existen diversas organizaciones sociales que, dentro de sus objetivos, tienen integrados los temas relativos a la seguridad pública. Incluso, algunas de ellas, están involucradas de forma directa y otras más de forma indirecta, pero su punto de vista no es muy diverso, al considerar que la seguridad pública en México es un asunto que necesita prioridad y un campo de acción más amplio.

En los últimos años, la Sociedad Civil en México ha obtenido un papel más protagónico cuando se trata de buscar el reconocimiento y mejoramiento de los derechos de los ciudadanos cuando éstos no se respetan en lo individual y deciden unirse con otros a través de los movimientos sociales que organizan y encabezan.

Dichos derechos pueden variar y uno de ellos, que es imprescindible en la vida del ciudadano, es el de la seguridad pública. Ello, en virtud de que, al contar con ésta, permite que el ciudadano y la población en general, experimentaren una convivencia armónica y, es precisamente el Estado, el que debe garantizarla en todo momento.



El cambio en el orden político y económico internacional a partir de la década de 1980 favoreció el surgimiento de una economía delictiva a gran escala, que amenazó la estabilidad de países en proceso de consolidación democrática, económica y política. La operación de las redes delictivas internacionales y la flexibilidad de sus estrategias, con la capacidad de ajustarse rápidamente a las condiciones y restricciones que ofrece su mercado, las transformó en algo semejante a organizaciones transnacionales de negocios, por su estructura y forma de operar.

De hecho, en el periodo de referencia, México experimentó una transición delictiva caracterizada por el incremento sostenido en el número de delitos, en particular, los cometidos con violencia; por la impunidad y debido a la consolidación de organizaciones delictivas vinculadas con el narcotráfico y la economía ilegal. De ahí parte la importancia de mantener a la población protegida y con plena confianza en las instituciones públicas que se encargan de operar ese tema en particular ya que, de otro modo, un país que no garantiza ni realiza el mínimo esfuerzo por mantener la seguridad pública puede afectar la gobernabilidad y minar la confianza que la ciudadanía tiene en las instituciones públicas.

En ese sentido, cuando surgen problemas de seguridad pública que afectan directamente a los ciudadanos, el Estado está legitimado para elaborar las políticas públicas que considere necesarias y accionarlas para que, de esta manera, se atienda la dificultad o el problema detectado a partir de conocer los factores que lo condicionan o incentivan. No obstante, es factible preguntarse ¿qué sucede cuando el Estado, al iniciar un proceso de creación de dichas políticas, asume decisiones sin tomar en cuenta la opinión y experiencia del sector social? o peor aún, se simula que éste es tomado en cuenta, al convocar a unas cuantas personas a diversas reuniones con el afán de legitimar el proceso de formulación e implementación de la política pública.

En virtud de lo anterior, para efectos de la presente contribución académica, se identifica como tesis que, si bien los temas de seguridad pública son fundamentales, no basta con que el Estado decida qué hacer, a partir de lo que considere beneficia a la ciudadanía sin antes tomar en cuenta la participación activa de la Sociedad Civil en el proceso integrador para la creación de la política pública relativa a la seguridad pública.

De ahí que la Sociedad Civil debido a su constante aparición y persistencia, resulta ser la indicada para involucrarse y participar en los mecanismos ya establecidos en virtud de que, en muchas de las ocasiones, cuentan con la experiencia, el conocimiento de la cuestión y datos de la problemática social que buscan resolver máxime que, en los últimos años, han impulsado los temas de seguridad y exigido una mayor participación en los procesos de gestión de la cuestión en comento.

Las políticas públicas en México surgen como acciones ejecutadas por el Estado y de alguna manera buscan responder a las necesidades de la sociedad, a través de sus demandas, ya sea en materia de salud, educación, desarrollo social, seguridad pública, entre otras. De hecho, Tamayo Sáez profundiza lo anterior y dice que “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Asimismo, Raúl Velásquez establece que: “política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”. Cabe resaltar que esta última definición alude a un elemento muy importante que no debe perderse de vista y es precisamente, el de la participación ciudadana, en el que dicho proceso da como resultado una Política Pública vista como un proceso integrador, misma que buscará la solución de un problema a partir de la interacción de diversos actores. Además, para efectos de la presente contribución académica, esta definición resulta ser la noción de política pública más idónea para el desarrollo de la misma.

En esa tesitura, respecto del enfoque de la seguridad pública y su apoyo en políticas públicas, éstas deben “estar comprometidas con el aumento de la participación ciudadana con el fin de vigorizar la vida pública; su aplicación es adaptativa y puede que en su implementación y posteriormente en su evaluación necesite modificaciones, por lo que son objeto de corrección”. Ello, resulta de singular importancia puesto que, al fomentar dicha participación ciudadana a través de políticas públicas, se fortalecen los procesos democráticos de toma de decisiones y se robustece el vínculo con los destinatarios de la decisión.

Ahora bien, al tratar de definir un nuevo enfoque para la seguridad ciudadana, a través de su participación, la política de seguridad ciudadana a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa un contexto de lo social e inserción en una visión de desarrollo social. Esto quiere decir, que las políticas públicas en materia de seguridad que no toman en cuenta o no estudian el entorno social no tienen muchas posibilidades de ser exitosas ni eficaces debido a que la seguridad apunta a la calidad de vida de la ciudadanía y no únicamente a la ausencia de delitos y violencia o peor aún, al llamado combate frontal en el que se ignoran las causas que originan y los factores que condicionan el problema.

Además, como ya se indicó *ut supra*, para que existan las políticas públicas debe de llevarse a cabo un proceso en el cual se cumplan varias etapas y de esta manera, lograr los objetivos inicialmente planteados. Al respecto, Peter DeLeon hace hincapié sobre las aportaciones más destacadas de Lasswell en lo que se ha denominado “ciencias de las políticas”. Dentro de esas aportaciones, Lasswell concibió un “mapa conceptual que debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo y enunció siete “etapas” de lo que posteriormente llamó “el proceso de decisión”: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación.

Años después, Brewer propuso una nueva lista con etapas que incluía elementos tanto sustantivos como procesales: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Es preciso decir que esta propuesta forma parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de políticas públicas en las últimas décadas.

Además, Gault y Blanco ofrecen una propuesta de cinco etapas dentro del proceso de políticas ya que se ilustra mejor el componente democrático de las mismas: La entrada en la agenda gubernamental, la definición del problema; el diseño de la política; la implementación y la evaluación. Las políticas públicas apuestan por un proceso inclusivo, deliberativo, que implica que el debate sobre las evidencias y las técnicas forma parte del proceso: no hay monopolio de la verdad, así como tampoco técnicas neutrales.

No obstante, lo anterior, al momento de considerar cuáles son las características con las que debe contar una política pública es posible analizar lo que Villanueva dice al respecto: “Se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucional), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica”.

De hecho, en cuanto a dicho fundamento legal, la propia Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, dentro del paradigmático capítulo de los Derechos Humanos y sus Garantías, establece en ciertos artículos algunas cuestiones que resulta conveniente mencionar. Al caso, el artículo 25 del texto Constitucional Federal hace referencia a que el Estado está legitimado para regir el desarrollo nacional y por supuesto, garantizar que sea integral y sustentable para fortalecer la Soberanía de la Nación y el régimen democrático. Además, prevé la participación del sector privado y del social que, junto al sector público, deben coadyuvar, de acuerdo a las leyes, en el impulso y organización de áreas preferentes del desarrollo.

Aunado a lo anterior, el artículo 26 del citado ordenamiento advierte nuevamente sobre la capacidad con la que cuenta el Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mismo que debe contener ciertas características específicas. Ello se traduce en la elaboración y aplicación de un Plan Nacional de Desarrollo que sea sólido, dinámico y que advierta la democratización política, social y cultural de la Nación.

Así las cosas, respecto a dicha planeación, el referido numeral constitucional acota: “la planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

En efecto, la importancia que reviste lo expuesto con antelación, consiste en reflexionar sobre la legitimidad de la relación entre el Estado y su población para que, de ser posible, se lleguen a acuerdos que sirvan para fomentar, incrementar y fortalecer la participación de sectores distintos al público o gubernamental en cuanto al proceso que, involucra a las políticas públicas. Por lo tanto, lo plasmado en la Constitución Política Mexicana da pauta para identificar si el Estado cumple o no con lo anterior pues parte del éxito de la planeación democrática depende de la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad. Esto es, no se cumple con la disposición normativa constitucional al elaborar e implementar la política pública si ésta no es el producto de la participación de los diversos sectores de la sociedad.

Sin embargo, cuando resulta necesario contrastar lo plasmado en el papel con su operación en la realidad y, sobre todo, al hablar sobre políticas públicas de calidad, resulta conveniente mencionar a México Evalúa, ya que este Centro de Análisis realiza labores de evaluación y monitoreo gubernamental para mejorar resultados y respaldar a las políticas de los tres órdenes de gobierno. Éste, ha considerado que “En cuanto al tema de seguridad pública, el programa ha obtenido resultados que van desde técnicas para generar inteligencia policial, metodologías de análisis espacial del delito o el empleo de técnicas de modelaje econométrico y espacial”. Por ello, esta organización aporta información que, respecto del tema en cuestión, resulta valiosa para la interpretación de sus resultados y para entender cómo se deben fortalecer las actividades del Estado.

Antecedentes de las políticas públicas en materia de seguridad en México

En virtud de que ya se han abordado las generalidades que giran en torno a las políticas públicas, resulta procedente el realizar una revisión de algunas que fueron hechas en materia de seguridad pública por la Administración Federal inmediata anterior, la cual ejerció el poder desde el 1 de diciembre de 2012 hasta el último día del mes de noviembre del año 2018. Ello, con la finalidad de contrastar dicha información con lo que se ha establecido y se está ejecutando en el país actualmente, a propósito del cambio de titular del Poder Ejecutivo Federal que se realizó hace poco más de dos años.

En primer lugar, el tema de seguridad pública es bastante amplio e involucra, indudablemente, a toda la población toda vez que, bajo el esquema que priva en el país, pasó de ser sólo un Derecho Constitucional escrito en un documento centenario a ser también una aspiración social. Desde el constitucionalismo de los derechos, la ciudadanía tiene el derecho humano a la seguridad y el Estado debe velar por dicho derecho, ya que la propia Carta Magna lo establece en su artículo 21, previsión normativa que se fortalece con aquellas disposiciones previstas en diversos instrumentos internacionales. A manera de guisa, la seguridad está reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En segundo lugar, dentro del Plan Nacional de Desarrollo inmediato anterior, se contempló una sección denominada “México en Paz” y en ésta se abrió un espacio dedicado exclusivamente a la seguridad pública. Una vez realizado el análisis respecto al contenido de éste, se advierte una crítica dirigida a los altos niveles de violencia que se desataron durante la administración federal y resalta la fuerza que tomaron las organizaciones criminales dedicadas al trasiego de drogas por el país. Además, estadísticamente se triplicaron los homicidios y secuestros, al mismo tiempo que la violencia contra la mujer incrementó y los robos fueron cada vez más frecuentes.

A partir de esa crítica, se propuso combatir a la delincuencia de forma directa, mediante el uso de la fuerza pública y todo el peso de la ley en contra de quienes corrompieran el bienestar de la sociedad con sus actos delictivos. Pese a que las medidas propuestas parecieron amenazantes y severas, el Plan Nacional de Desarrollo en comento concluyó que, en materia de seguridad pública, el Gobierno de la República tenía claro que los mexicanos querían un país seguro y pacífico; asimismo, exigían que se redujera la violencia y se recuperara la convivencia armónica. La prioridad era clara, al menos así lo enunció: Salvaguardar la vida, la libertad y los bienes de los mexicanos.

No obstante, una investigación de México Evalúa difiere de lo anterior, pues el estudio en cuestión revela que “el Gobierno de Enrique Peña Nieto mantuvo la misma política de seguridad, que conllevó los mismos resultados: la crisis siguió agravándose”. Esto es, su política pública en materia de seguridad, a pesar del diagnóstico realizado, no obtuvo mejores resultados que aquellas que le precedieron.

Más aún, desde el punto de vista económico, la violencia y la inseguridad también deterioran las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), en 2011 el 37% de las empresas sufrió al menos la comisión de un delito. Los resultados de dicha encuesta también sugieren que la inseguridad impone un costo adicional a las unidades de producción, que equivale a 0.75% del PIB, ya sea por medio de un mayor costo operativo o por la pérdida directa de recursos como consecuencia de algún delito.

Inclusive, para poder identificar concretamente algunas políticas públicas que el Estado llevó a cabo durante ese periodo de gobierno y específicamente aquellas en materia de seguridad, basta con localizar el Programa Nacional de Seguridad Pública que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en abril del año 2014. En dicho plan, se describen de manera muy amplia las estrategias, los programas y demás acciones dirigidas a la sociedad con las que se intentarían reducir los delitos, entre ellos los más frecuentes: homicidios dolosos, secuestros y extorsiones. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las denuncias por el delito de homicidio doloso en el periodo de 2006 a 2012 se incrementaron en 84%, al pasar de 11,806 a 21,728 respectivamente; las extorsiones registraron un incremento del 130% pasando de 3,157 a 7,272; mientras que los secuestros se incrementaron en 92%, al pasar de 733 a 1,407 denuncias en el mismo periodo.

Cabe destacar que algunas estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo en comento fueron las siguientes: I. Democratizar la Productividad; II. Gobierno Cercano y Moderno y; III. Perspectiva de Género. Su línea de acción implicaba impulsar la correcta implementación de las estrategias para la construcción de un “México en Paz”, con el objetivo de reducir el impacto de la inseguridad en los costos de operación de las empresas y productores del país; estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la Sociedad Civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública y fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.¹⁶ De igual manera, se destaca que el numeral II, así como su línea de acción, contemplaban, en el plano eminentemente declarativo, a la Sociedad Civil como un componente útil para evaluar y retroalimentar las acciones de las fuerzas de seguridad con indicadores claros, medibles y transparentes. Sin embargo, dicha aportación quedó únicamente como un buen planteamiento y no fue posible implementarla en la práctica.

De ahí que, pese a las intenciones de dicha Administración Federal por presentar estrategias novedosas y eficaces, al final del sexenio hubo varias críticas entre las que destaca aquella que precisó: “Los contenidos puntuales de esa estrategia que se dieron a conocer a 9 meses de iniciada la Administración, carecen de criterios de medición y los resultados más tangibles se refieren a la aprehensión de líderes criminales. En términos de procuración de justicia, todos los indicadores disponibles muestran retrocesos”.

En el año 2018, cuando sucedió la alternancia del Poder en el Ejecutivo Federal y en la totalidad de integrantes del Poder Legislativo, hubo una reestructuración evidente en los diferentes sectores económicos, políticos y sociales. De hecho, desde la campaña electoral, el partido que a la postre obtuvo la mayoría de triunfos, ya planteaba la idea de reorganizar la Administración Pública Federal y contemplaba, mucho más de lo habitual, la necesaria participación del sector social. Quizá como una estrategia de campaña política pero que, al final de cuentas, resultó útil para la obtención del voto.

En ese sentido, si bien el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración Federal sigue desarrollándose conforme a lo estatuido en el documento, cabe la posibilidad de identificar lo que hasta la fecha se ha planteado y ejecutado y a partir de ahí, hacer el análisis pertinente sobre la visión plasmada en el citado Plan y las circunstancias que acontezcan durante su vigencia.

Más aún, dentro del documento, específicamente en el bloque denominado “Cambio de paradigma en seguridad” nuevamente se advierte una crítica fuerte y que en esta ocasión involucra a los dos sexenios anteriores, a saber, 2006-2012 y 2012-2018. Es decir, indica que ambos periodos gubernamentales Federales, en su intento por combatir la inseguridad y la delincuencia, optaron por un método que dio como resultado más violencia en el país. Esa estrategia, cita el documento de referencia, dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social.

A parte de ello, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada por el Senado de la República, establece objetivos que se resumen en la erradicación de la corrupción, la garantía y el pleno respeto a los derechos humanos, la regeneración ética de las instituciones, la restructuración del sistema de reinserción social, entre otras. A grandes rasgos, las estrategias específicas que se proponen son desarrollar un Modelo Nacional de Policía y la Prevención del Delito mediante políticas públicas con apoyo de la participación ciudadana.

Consecuentemente, algo que parece importante acotar es la insistencia que se plantea respecto a subsanar los conflictos que causan la inseguridad en el país a través de un proceso dirigido a “construir una paz duradera y fructífera”. A partir de dicho objetivo, queda claro que se pretende ejecutar una estrategia totalmente contraria a la que se llevó a cabo desde hace más de doce años. Sin embargo, hasta el momento dichos métodos con amplio contenido pacífico no han dado los resultados esperados, existiendo escepticismo sobre su eficacia para garantizar la seguridad pública de un país de contrastes como lo es México.

De hecho, el Sistema Nacional de Seguridad Pública es quien sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y Municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública y una de sus atribuciones es la de formular y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública. Asimismo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal y su propósito es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y de definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública; por lo tanto es el órgano operativo, el eje de coordinación entre las instancias Federales, Estatales y Municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz.

Además, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía brinda información acerca de la apreciación de personas de 18 años o más sobre la seguridad de su entidad, ciudad y zona, como también sobre las autoridades encargadas de las funciones de seguridad pública y justicia a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ya que se reconoce la necesidad del Estado Mexicano de producir, integrar, administrar y difundir información estadística y geográfica de interés nacional de calidad, veraz y oportuna relacionada con la gestión y desempeño de las instituciones públicas de los tres Poderes de la Unión, específicamente sobre los temas de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia.

Al tener estos datos generales y otros más en los portales oficiales de la Administración Pública Federal, se puede afirmar que el actual gobierno está llevando a cabo varias propuestas para mejorar la seguridad pública del país y la participación de la sociedad para que juntos, se construyan mejores estrategias que logren mejorar la vida de los ciudadanos y tengan un pleno goce de sus derechos, entre ellos, el de la seguridad.

No obstante, la situación tiende a complicarse cuando la insatisfacción de ciertos grupos de ciudadanos frente a lo que el gobierno hace u omite, los lleva a configurar lo que se conoce como Sociedad Civil, entendida ésta, en términos de Cohen y Arato, como la “esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima, la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”.

En efecto, quienes conforman dichas organizaciones y movimientos sociales exigen el cumplimiento de las promesas de campaña, la materialización del correspondiente Plan Nacional de Desarrollo, la eficacia en las políticas públicas y, buscan mecanismos para hacer patente al Estado, su inconformidad. De hecho, demandan también un mayor involucramiento y consideración al momento de que se trate de resolver las demandas sociales, ya que se cuenta con el conocimiento de los factores que incentivan o condicionan la problemática de inseguridad y son el vínculo inmediato con la ciudadanía.

A partir de lo expuesto anteriormente, resulta procedente realizar un breve estudio sobre la Sociedad Civil y sus aportaciones, mismas que coadyuvarán a fortalecer e identificar, la importancia que reviste su participación en el proceso integrador para la creación de políticas públicas en México, específicamente aquellas en materia de seguridad pública. En virtud de que el funcionamiento del Estado Constitucional demanda la sinergia de la clase gobernante y la ciudadanía, en corresponsabilidad, de manera tal que permita el cumplimiento del rol que les corresponde desempeñar.

Desde el ámbito internacional, la Organización de los Estados Americanos opina que “la presencia de una sociedad civil sólida es esencial para asegurar la democracia para la paz, seguridad y desarrollo, el cual es una misión fundamental de la OEA”. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, verbigracia la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, también se han pronunciado sobre la sociedad civil y reconocen el papel fundamental que ésta juega en los Estados miembros.

En ese sentido, se otorgó a las organizaciones de la sociedad civil un papel central en el diseño de políticas y procesos de implementación, tanto a nivel nacional como internacional. Esto es, en el escenario internacional, muchas organizaciones de la sociedad civil, incluidas las coaliciones nacionales para la diversidad cultural, se estima que se dedican a promover los objetivos de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005.

De hecho, desde el punto de vista doctrinal, para Martínez y García las organizaciones de la Sociedad Civil son elemento necesario para todo gobierno democrático. Luchan por las causas de las minorías; colman los vacíos del Estado, señalan injusticias y vulnerabilidades, impulsan temas en la agenda nacional, elaboran políticas públicas, y señalan los abusos de la autoridad.

Ahora bien, en el caso específico de México, se cree que la Sociedad Civil surgió a partir de 1985, por motivo del terremoto que sacudió a la Ciudad de México. No obstante, existen otro tipo de opiniones que argumentan que la Sociedad Civil ya existía pero que no contaba con el mismo reconocimiento y que a partir de ciertos hechos, se ha ido consolidando como un elemento clave en las decisiones políticas del país, adquiriendo no solo mayor notoriedad mediática sino relevancia social, convirtiéndose en algunas regiones del país en la impulsora de cambios sociales y límites al ejercicio despótico del poder.

Incluso, si bien existen organizaciones de la Sociedad Civil que han sabido captar fondos, donaciones de fundaciones y programas internacionales, la realidad es que no todas las organizaciones tienen acceso a estos recursos ni cuentan con la capacidad organizativa en términos administrativos para procurarlos de forma sustentable. Pese a esto, se han presentado razones y datos a partir de las cuales se puede sustentar que las organizaciones civiles no son intermediarios de recursos, sino constructoras de bienes públicos. En conjunto, aportan anualmente, alrededor del 3% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En contraste, el 85 por ciento de sus ingresos, proviene de recursos autogenerados.

Así las cosas, el involucramiento de la Sociedad Civil en temas tan relevantes como lo es el de la seguridad pública, resulta indispensable, máxime que el propio Estado de alguna manera pretende generar espacios para dicha participación. El portal web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), evidencia una invitación para que la Sociedad Civil participe, dentro de un periodo determinado, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La convocatoria fue aprobada por el propio Consejo a finales del 2016 y publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta principios del 2017, misma que tiene por objeto establecer los requisitos y el procedimiento para la participación de los integrantes de la Sociedad Civil a fin de fortalecer los procesos de evaluación de las políticas públicas de las instituciones de seguridad pública, entre otras. No obstante, el programa denominado: “Prevención del Delito y Participación Ciudadana”, mismo que ejecuta el propio SESNSP, no ofrece más mecanismos de participación ciudadana de esa categoría, lo cual confirma que existe una gran carencia de éstos.

A pesar de esto, cabe mencionar que la Sociedad Civil no necesariamente siempre espera a que el Estado se manifieste respecto a ellos o que sus demandas sean consideradas en la toma de decisiones gubernamentales e incluso en la formulación de las políticas públicas, sino que, ejerciendo el derecho humano a la libre asociación con fines lícitos, deciden conformar sus propias organizaciones. un dato interesante es la base de datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de conformidad con lo preceptuado en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, indica que, en febrero del 2018, en México había cerca de 2,710 organizaciones que realizaban actividades para “promover el fortalecimiento del tejido social y la seguridad pública cotidiana”.

De hecho, la información presentada en dicho registro muestra, sin duda alguna, la necesidad de que existan más organizaciones, especialmente en entidades con problemas severos de inseguridad, así como consolidar y apoyar a las que continúan activas. Es importante reconocer su labor ya que no es fácil enfrentarse a los retos que los mexicanos viven al día en materia de seguridad pública por los índices de incidencia delictiva y los altos niveles de violencia por lo que el respaldo del Estado siempre será esencial y necesario.

Ahora bien, es un avance importante contar con un instrumento normativo que reconozca las organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, no basta con que exista un ordenamiento legislativo que regule su conformación y que su reconocimiento legal sea *conditio sine qua non* para que éstas sean tomadas en cuenta. Por el contrario, se requiere más apertura en mecanismos de participación ciudadana que permitan una participación activa de la Sociedad Civil que incida en la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad pública.

Esto es, la participación ciudadana “de ninguna manera, debe verse como un elemento que amenaza el sistema representativo al darle mayor participación al pueblo en la toma de decisiones de ciertos asuntos”. Por lo que, la Sociedad Civil debe tener mayor incidencia en la toma de decisiones en lo que a las políticas públicas se refiere.



En virtud de lo expuesto con antelación, es posible advertir que la Sociedad Civil en México juega un papel importante, en el sentido de que su existencia y su labor son objeto de reconocimiento. Es por ello que su participación en temas tan trascendentales como lo son los relacionados con la seguridad pública debe de encontrarse muy bien definida por el Estado. Sin embargo, pese a los esfuerzos de éste y a la existencia de algunos mecanismos participativos a través de las convocatorias del SESNSP para conformar el Consejo Nacional de Seguridad, tal y como se menciona *ut supra*, es importante proponer nuevos mecanismos, con la finalidad de mejorar dicha participación y volverla más activa, en cuanto al proceso integrador que involucra a una política pública, consistente dicho proceso en la elaboración, implementación y evaluación de la citada política.

En efecto, como fue expresado en el presente trabajo, las políticas públicas son procesos integradores, es decir, la unión de acuerdos, decisiones e instrumentos, entre otros, para después formar un todo. Si bien las políticas públicas provienen de la autoridad, es posible que la Sociedad Civil sea parte de ese proceso dentro de todas sus etapas: Desde la formulación, durante la implementación y finalmente en la evaluación de éstas. Por lo que, en aras de contribuir a definir cómo sería posible mejorar la participación activa de dichas organizaciones con el Estado, es necesario y fundamental el diálogo, mismo que puede llevarse a cabo mediante mesas de trabajos especializadas en temas de seguridad pública, en donde el principal propósito sea solucionar o bien prevenir situaciones que sean identificadas como problemáticas para la ciudadanía.

En ese sentido, no pasa desapercibido que algunas entidades federativas del país, entre ellas Puebla y Jalisco, han apostado a la realización de las llamadas “mesas ciudadanas”, dentro de las cuales se construye un Plan de Acción Local, mediante lo que se ha denominado como Gobierno Abierto. En el caso de Jalisco, en dichas mesas, además de presentar las problemáticas, se pretende seleccionar por parte de la sociedad civil, las más relevantes para que puedan ser propuestas al gobierno, y determinar la viabilidad de la solución de problemas a través de Gobierno Abierto. Además de representantes de la Sociedad Civil y del propio Estado, se cuenta con la presencia de un facilitador y de representantes del Instituto De Transparencia e Información Pública De Jalisco (ITEI).

Así las cosas, la participación de representantes de la Sociedad Civil y del Estado, en conjunto con otros participantes, es factible concretar acuerdos que tendrán como propósito la creación de políticas públicas en materia de seguridad pública, las cuales, debido al involucramiento de la propia ciudadanía, contarán con la percepción y las expectativas de la sociedad respecto de un tema tan relevante para la paz y la tranquilidad social. Evidentemente, otro aspecto importante es el seguimiento, pues no basta con crear una o varias políticas públicas, sino que cada una cumpla con dicho proceso integrador el cual permitirá que la Sociedad Civil impulse su debida aplicación durante el tiempo al que haya sido destinada y, después de concluido, se pueda evaluar para detectar errores y proponer mejoras.

Conclusión

A partir de lo expuesto en el presente trabajo, cabe la posibilidad de examinar algunas cuestiones. En primer lugar, el fenómeno y proceso que involucra a las políticas públicas en México aún tiene muchos aspectos que mejorar pues, a pesar de las propuestas y planteamientos del Estado, no son suficientes si no hay un fortalecimiento en los mecanismos de participación ciudadana para que la ciudadanía esté en posibilidad real y material de realizar las aportaciones correspondientes, bajo la rectoría del Estado, y de esta manera aproximarse a sus verdaderas necesidades.

Además, el Estado debe involucrar aún más al sector social, para que éste se sienta tomado en cuenta y en conjunto se logren desarrollar herramientas en distintas plataformas, para identificar y atender oportunamente las denuncias y demandas ciudadanas.

Asimismo, el implementar mecanismos de comunicación y entrega de información orientados a la evaluación, retroalimentación ciudadana y rendición de cuentas puede mantener a la sociedad informada y con plena confianza en las instituciones. Ello al tener en cuenta lo que la propia Constitución Política establece, en donde si bien el Estado está legitimado para implementar las estrategias y programas necesarios para el mejoramiento del desarrollo del país, se advierte que la participación del sector privado y del social es indispensable ya que, en coordinación con el sector público y de acuerdo a las leyes habrá un mayor impulso y organización de áreas preferentes del desarrollo.

De igual manera, a pesar de que el Estado en alguna forma pretende tomar en cuenta a la Sociedad Civil en el proceso de elaboración de políticas públicas, se debe orientar a que esa participación sea más activa y logre materializarse. Si bien existe una contribución de estos grupos organizados en la etapa de formulación, es indispensable que también aporten en la etapa de implementación e incluso, en la de evaluación. Esto se justifica ya que la seguridad pública es, sin duda alguna, un tema serio sobre todo al revisarse los resultados de la incidencia delictiva en los últimos años y la principal afectada, continúa siendo la propia población.

Así las cosas, parte del éxito de lo que se propone en los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo y demás mecanismos de planeación y ejecución en materia de seguridad pública, dependerá de qué tanto el Estado decide acercarse y oír las voces de la ciudadanía que día a día, padece las consecuencias de vivir en un país violento e inseguro.

De ahí que, la participación activa de la Sociedad Civil, a través de su involucramiento, en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de la política pública en materia de seguridad pública, a partir de su conocimiento de la problemática social, coadyuvará a atender las causas que originan y factores que condicionan la inseguridad.

EL DISTRITO

FEDERAL MEXICANO: GOBIERNO Y DEMOCRACIA

12

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO: GOBIERNO Y DEMOCRACIA

287

Amador Rodríguez Lozano¹²

Estado Federal

El Estado federal, como organización político-territorial, surgió en Estados Unidos de América en 1787, debido al pragmatismo de los colonos norteamericanos; a las necesidades políticas propias y a la experiencia de gobierno obtenida durante la época colonial y como consecuencia del fallido intento de confederación ensayado de 1776 a 1787.

Ese nuevo modelo de organización político-territorial tuvo una gran aceptación en los países de aquella época, y de hecho se le llegó a identificar con los ideales de libertad y democracia. La idea federal cundió rápidamente en aquellos países que se liberaban de la larga opresión colonial, los cuales adoptaron de inmediato esta forma de Estado, pensando sería la solución a sus problemas.

¹²Rodríguez Lozano, Amador. El Distrito Federal mexicano: Gobierno y Democracia. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: IIJ, 1988. Págs. 223-251

Las ventajas que la organización federal ha otorgado los estados participantes de este régimen se centran, fundamentalmente, en la posibilidad de permitir una mayor autonomía a las regiones y localidades para gobernarse, de acuerdo con las necesidades reales de éstas, tornándose así en una organización eficaz para responder a las preocupaciones concretas de los habitantes. Es, por lo tanto, un elemento descentralizador de la actividad política, económica, cultural y administrativa de los estados nacionales.

El Estado federal, al descentralizar todas las actividades, y quizás, desde mi perspectiva, esta sea la característica más importante- libera las fuerzas productivas y económicas de la nación y activa el desarrollo regional.

en palanca de desarrollo, que las fuerzas políticas locales asuman y desarrollen el liderazgo político regional y desde la periferia al centro sean el motor de la transformación del desarrollo político, económico, cultural y social de cada país.

En el Estado federal se presenta una pluralidad de centros de poder entidades federativas, coordinados entre sí por un gobierno nacional federal), de tal manera que se puede garantizar la unidad política y económica de la nación sin lesionar los intereses particulares de los estados miembros, ya que éstos mantienen facultades para elaborar y ejecutar políticas propias en su territorio de acuerdo con sus realidades específicas. El Estado federal permite, también, eliminar las fronteras militares entre los estados federados, con lo cual se pierde su carácter violento, al tiempo que se construye un ordenamiento jurídico encargado de resolver los conflictos que entre las diversas entidades se pudiesen presentar.

En la actualidad existen dieciocho estados nacionales que dicen ser federales. Comparativamente hablando, entre ellos encontramos muchas diferencias, tantas que prácticamente podría decirse que hay tantas formas de ser federal como estados federales existen, pero simultáneamente se observan numerosas similitudes que los identifica en el ideal federal.

En ese sentido, el tratadista checo Viktor Knapp ha realizado una interesante tipología de las federaciones. Para él, existen federaciones basadas únicamente en fundamentos históricos y geográficos (sin que el factor étnico haya desempeñado un papel significativo en la constitución del Estado federal); tales son, sobre todo, las federaciones uninacionales como, por ejemplo, México y las de América Latina, la de Australia, etcétera; tal fue también el caso de los Estados Unidos de América:

En el caso de nuestro país, agregaríamos nosotros los elementos políticos que también fueron determinantes, sobre todo si tenemos en cuenta la incipiente pero importante práctica de autogobierno de las diputaciones provinciales (1812-1824) y el movimiento de secesión que en 1823 se estaba efectuando en la nación mexicana, al declararse algunas diputaciones provinciales, a sí mismas, estados libres y soberanos (Jalisco, Oaxaca, etcétera).

Otras federaciones, continúa diciendo Knapp, por el contrario, se fundan exclusivamente en el principio étnico. Sobre este principio se han organizado las federaciones socialistas: Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia. Existen también federaciones de tipo mixto, es decir, las que se basan en principios históricos y geográficos y, al mismo tiempo, toman en consideración el elemento étnico. Es el caso típico de Suiza y Canadá.

También, afirma Knapp, hay federaciones cuyo objetivo no es sino una descentralización de poderes y, como consecuencia, se afirma, la ampliación de la participación activa de la población en la administración pública. Por supuesto, el elemento de descentralización de poderes se encuentra implícito en toda Federación; sin embargo, existen federaciones cuyas raíces no son ni históricas, ni geográficas, ni étnicas y que se fundan únicamente en la idea de la descentralización de poderes (República Federal de Alemania) o, dado el caso, en las que la descentralización de poderes representa el elemento absolutamente preponderante como es el caso de Austria, donde los elementos históricos y geográficos ceden visiblemente ante la importancia de la descentralización de poderes como principio determinante del federalismo.

Coincido plenamente con la tipología del Estado federal realizada por Knapp. Su análisis nos permite tener fundamentos para esbozar nuestra hipótesis de trabajo: la diversidad de origen y el particular desarrollo histórico de cada país propicia la heterogeneidad de formas de ser federal.

Ciertamente que al igual que se observan diferencias en cuanto al origen existen también, por otro lado, ciertas características que le son comunes a todo Estado federal, a saber: una Constitución que crea dos órdenes jurídicos delegados y subordinados a ella, pero entre sí coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas, aunque en algunos Estados federales, como la República Federal de Alemania o la Unión Soviética el orden jurídico federal es de mayor jerarquía que el estatal.

El Estado mexicano adoptó en 1824, como forma de organización política y territorial, la federal. Al respecto la doctrina mexicana y extranjera ha sido bastante prolija. Mucho se ha escrito sobre el tema, tanto criticando como alabando tal decisión: hay quienes han sostenido que tal adopción fue una imitación extralógica del gobierno norteamericano; para otros fue la única solución posible para evitar el desmembramiento y balcanización de la naciente nación mexicana.

Cualquiera que sea la posición asumida, lo cierto es que después de largas y sangrientas luchas fratricidas efectuadas en México durante el siglo XIX, la Federación mexicana es actualmente un hecho y una realidad incontrovertible.

Desde otra perspectiva, sin embargo, la organización federal continúa siendo materia de análisis y discusión. En efecto, la mayoría de los tratadistas afirman que el reto del Estado federal mexicano, y de todo Estado federal, consiste en hallar nuevas fórmulas para redistribuir más adecuadamente las competencias entre Federación y estados miembros; el alcanzar mayor participación popular en la toma de decisiones públicas y en obtener mayores índices de eficiencia y eficacia de las estructuras gubernamentales.



Origen del Distrito Federal

El primer distrito federal de la historia política surgió en los Estados Unidos de América, como respuesta a un problema concreto de la naciente Federación norteamericana. Para algunos, como es el caso de Spencer, la elección del distrito de Columbia fue originada por el levantamiento de ochenta soldados de Lancaster en 1783, quienes se rebelaron en Pensilvania y marcharon a Filadelfia, en donde se les agregaron otros formando un total de trescientos hombres, quienes amenazaron al presidente y al Congreso. Esa circunstancia motivó que el Congreso de los Estados Unidos decidiera en 1790, que a partir de 1800 la capital federal se estableciera en un distrito o territorio que no excediera de diez millas cuadradas que fue su extensión original) alrededor del río Potomac, fundándose así el distrito de Columbia y su capital, la ciudad de Washington.

Para otros, el móvil principal que inspiró la creación de este distrito fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos, tal como había experimentado la Asamblea Constituyente de Filadelfia en su trato con las autoridades de Pensilvania. Como tal fracción territorial no existía, se decidió crearla a partir de cesiones territoriales hechas por los estados de Virginia y Maryland. De este modo, en el distrito de Columbia sólo tendrían jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualquier otro.

Inicialmente el gobierno del distrito fue ejercido por tres comisionados, dos de los cuales eran designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado y el tercero correspondía a un oficial del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Los nombrados por el Ejecutivo Federal permanecían en su cargo tres años. El oficial militar, por su parte, su nombramiento era por tiempo indefinido. Habrían de pasar casi dos siglos para que, en 1967, el Congreso de los Estados Unidos modificara el gobierno del distrito de Columbia, para ser ejercido éste por un comisionado designado por el presidente de la República, sin importar su lugar de nacimiento, con la aprobación del Senado, y por un consejo compuesto de nueve residentes del distrito, elegidos por el presidente como representantes de la ciudad. En la actualidad, de acuerdo con las últimas reformas efectuadas, el gobierno de la ciudad de Washington se ejerce de la siguiente manera: existe un alcalde (mayor) electo mediante sufragio directo y treinta y seis consejos consultivos vecinales, electos honoríficamente extrapartidos.

Por su parte, el Poder Legislativo es desempeñado por el Congreso de la Unión (órgano federal), quien tiene el control del presupuesto de la ciudad y el derecho a decidir y a vetar la mayoría de las decisiones locales. Existe un Consejo de la ciudad de Washington (Washington City Council}, integrado por trece miembros electos mediante el voto directo y con una duración de cuatro años. Tiene como función reglamentar el presupuesto municipal, los aspectos urbanísticos, impuestos locales y otras materias locales. Las decisiones emanadas del Consejo son enviadas al propio Congreso para su aprobación, fungiendo éste con los atributos de un cuerpo legislativo local.

En la actualidad del distrito de Columbia no tiene el carácter de estado ni de municipio, ya que su autonomía no depende de la Constitución federal, sino del Congreso Federal, el cual puede concederla o negarla.

A partir de la experiencia estadounidense, la modalidad del distrito federal se extendió en aquellos países que estructuraron sus gobiernos sobre las bases del sistema federal, particularmente en las naciones de América Latina como Venezuela, Argentina, Brasil y México, al advertirse la ventaja de conceder a los poderes federales un territorio propio que garantizara su independencia frente a cualquiera de los estados integrantes de la Federación.

El distrito federal tiene, sin embargo, diversas características en su origen y desarrollo en cada uno de los países en que se ha implantado, porque responde a condiciones sociopolíticas diferentes, tal y como sucedió en el caso mexicano.

Origen y evolución del distrito federal mexicano

México es un país de grandes contradicciones, donde lo real y lo ficticio llegan a confundirse, donde lo lógico cobra dimensiones de incoherencia y lo mágico parece ser lo cotidiano.

Desde esta perspectiva, el Distrito Federal surge en nuestro país con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y con la Constitución Federal de ese mismo año, en cuyo artículo 50, fracción XXVIII, le otorgó al Congreso general facultades para establecer el territorio que sería la residencia de los supremos poderes de la Federación y, además, la facultad de ejercer en dicho distrito las funciones de Poder Legislativo similar a los que ejerce una legislatura local en una entidad federativa.

El punto que provocó acalorados debates fue precisamente sobre cuál sería la ciudad designada sede de los poderes federales, ya que en esos momentos estaban en pugna las corrientes que se inclinaban tanto por la ciudad de Querétaro como por la ciudad de México. La Comisión Dictaminadora primeramente decidió inclinarse por Querétaro; pero fray Servando Teresa de Mier, saliendo en defensa de la ciudad de México, esgrimió argumentos de Carácter geográfico, histórico y político y exaltó la conveniencia de que la residencia de dichos poderes fuese esta ciudad.

Los argumentos esgrimidos fueron en el sentido de que cambiar la capital a la ciudad de Querétaro era demasiado costoso; que la ciudad de México gozaba de la infraestructura mejor instalada del país; que en México convergían todos los caminos y en Querétaro quedaría aislada la capital; en la ciudad de México se habían acumulado los principales recursos militares y abandonarla era entregar el poder a cualquier grupo rebelde que llegara a tomar la plaza; y que Querétaro carecía, además, de ciertos recursos económicos y culturales que resumían su condición de provincia. La ciudad de México era ya el centro político del país; no se podía improvisar una nueva capital como había sucedido en los Estados Unidos al crear, desde su nacimiento, el distrito Central de Columbia.

Finalmente, el criterio de Teresa de Mier fue el que prevaleció, quedando plasmado en el decreto de 18 de noviembre de 1824, que dispuso que los poderes federales deberían radicar en esa ciudad y que su distrito fuese el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. Cabe señalar que para poder expedir el mencionado decreto fue necesario un amplio debate legislativo, motivado por la inconformidad de la legislatura del Estado de México, que se negaba aceptar la pérdida de su entonces capital y principal ciudad. Sin embargo, el 16 de marzo de 1827 esta legislatura declaró a Texcoco como capital de la entidad, quedando solucionado definitivamente este problema.

En México, durante 1824, recayó el Poder Ejecutivo del Distrito Federal en un gobernador designado por el presidente de la República; el Poder Legislativo, por mandato constitucional, lo ejercía el Congreso General sin más límite que las facultades que tiene todo órgano legislativo de un estado federado cualquiera; y el Poder Judicial del Distrito estaba a cargo de la Suprema Corte, quien era el tribunal superior para conocer las causas civiles y criminales en segunda y tercera instancias. Se mantuvieron los ayuntamientos que se encontraban establecidos en la demarcación del Distrito Federal, siendo la ciudad de México uno de ellos. (El Distrito Federal no comprendía entonces Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, ni Mexicaltzingo.)

De esta manera, en la Constitución de 1824 los tres poderes de la Unión eran al mismo tiempo poderes federales y poderes locales del Distrito.

Como es fácilmente observable, en sus orígenes el gobierno del Distrito Federal era eminentemente federal; es decir, los tres órganos de gobierno de la Federación se correspondían con los del Distrito Federal. Me parece que la razón fundamental para que esto haya sido así fue que se adoptó el esquema de la Federación norteamericana y, además, porque la ciudad de México todavía no desarrollaba las características y circunstancias que al paso del tiempo harían necesario la modificación del primer esquema y la adopción paulatina de soluciones que se apartaron de la teoría tradicional para dar respuesta a problemas particulares de esta “entidad federativa”.

En 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, que establecieron una República centralista y crearon el Supremo Poder Conservador, quedó automáticamente anulada la existencia del Distrito Federal, habiendo quedado el territorio de éste incorporado al denominado Departamento de México. El gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el presidente y después, este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental. El Distrito Federal mantuvo en ese periodo su organización municipal.

Resulta paradójico que en el periodo de vigencia del régimen centralista, la ciudad de México mantuviera representación política ante el Congreso de acuerdo con el sistema de elección de diputados y senadores contemplados por las correspondientes leyes y conservara, además, sus límites territoriales como lo establecía la Constitución de 1824.

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana siguieron justificando el régimen central. La ciudad de México continuó teniendo el carácter de capital del Departamento de México y de la República y, a la vez, mantuvo su organización política municipal.

Al restablecerse la Constitución Federal de 1824, en el año de 1847, a través del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo, se restablece el Distrito Federal, pero ya no en las mismas condiciones con -que la había establecido la Constitución de 1824.

En efecto, cabe indicar que el artículo 69 del Acta de Reformas señaló que: mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores. Es a partir de estas reformas cuando el Distrito Federal empieza a ser equiparado con las entidades federativas, toda vez que se benefició de la representación senatorial, abandonando con este acto la teoría clásica del Estado federal.

El gobernador del Distrito Federal era nombrado por el presidente de la República, y la ciudad de México seguía manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas (lo que hoy conocemos como delegaciones).

No obstante, en 1853, Santa Anna volvió a asumir el poder y desconoció el acta de 1847, gobernando al país con un orden jurídico centralista y desapareciendo, consecuentemente, el Distrito Federal. El gobierno de la ciudad se entregó a un ayuntamiento compuesto de un presidente, doce regidores y un síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853.

Bajo la efímera dictadura de Santa Anna, por decreto de 16 de febrero de 1854 se estableció que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y se aumentó el área del Distrito de México de ocho a once prefecturas con la incorporación de Tacubaya y Tlalnepantla. En virtud de este decreto, el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador designado por el presidente de la República, que sustituyó al ayuntamiento, con lo cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito, además de que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombradas por el supremo gobierno. En 1856 se dispuso que el gobernador fuese supervisado, en sus responsabilidades oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

Del anterior orden de ideas se desprende que durante la época centralista el gobierno de esta entidad obedeció fundamentalmente a los caprichos y a las actitudes dictatoriales de un solo hombre. Ciertamente, en teoría, funcionaron los órganos de gobierno antes descritos, pero, en la realidad, únicamente la voluntad de Santa Anna era la que prevalecía. La participación popular era totalmente inconcebible. A la ciudad le fue negado un sistema democrático de gobierno y los derechos de los habitantes frente al gobierno eran prácticamente nulos.

La Revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente de 1857, en el que habría de definirse el sistema federal adoptado en 1824 por nuestro país.

Al debatirse el punto relativo al Distrito Federal en el Constituyente, se trae nuevamente a colación el lugar que debería ser la sede de los poderes federales. Se propuso la ciudad de Querétaro y la de Aguascalientes, esta última por considerarla equidistante entre la frontera de Baja California y la de Chiapas, y por su cercanía con la red de comunicaciones que conectaba a los centros mineros con los puertos. Se afirmó que el cambio permitiría también apoyar más sólidamente el desarrollo de la frontera norte, no se quería la ciudad de México como sede del gobierno federal para evitar que los funcionarios de la Federación se viesan envueltos en el ambiente de lujo, placeres y corrupción que caracteriza a una populosa ciudad. Esta idea, expuesta por el diputado Moreno, fue refutada en forma irónica por Francisco Zarco, quien señaló que en caso de que la capital fuese Querétaro, los poderes federales tendrían que mudarse nuevamente a los diez años por la corrupción que se avecindaría en dicha ciudad y “al cabo del tiempo, cuando hayan estado en Monclova y en las márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes elementos de riqueza los poderes generales), no tendrá más refugio que las cumbres del Popocatepetl” .

Sin embargo, razones nuevamente de orden político, histórico, económico y geográfico obligaron al Constituyente a decidir por la ciudad de México.

Como aspecto novedoso, la Constitución de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México, mismo que se formaría con territorio del Distrito Federal, pero tal estado sólo surgiría cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar, dándole facultad al Congreso General para decretar este traslado.

Guillermo Prieto protestó esa decisión porque se condicionaba la existencia del Estado del Valle de México, a la salida de los poderes federales y argumentó que los derechos no se condicionan, en vista de que ello provocaría la constitución de una ciudad disminuida por el hecho de acoger a los poderes -generales de la República. Su enconada oposición se demuestra en las siguientes palabras: Por fin un pueblo de trescientos mil habitantes es sacrificado, humillado, ultrajado en odio a dos o tres diputados que en él encuentran hospitalidad, que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad más ilustre de la República.

Entre tanto, el diputado Cendejas, al exponer su contrariedad ante las facultades que el Congreso Federal tenía para legislar sobre el Distrito Federal, señaló:

Da tristeza ver que cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se quiere que el pueblo del Distrito, en su administración interior, esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un grupo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades.

Lo obtenido por la oposición encabezada por Zarco, Ramírez, Cendejas y Velasco tuvo, sin embargo, sus frutos, pues logró que el Constituyente explicitara en el artículo 72 que la legislación sobre el Distrito Federal tendría como base la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales, y la asignación de rentas para cubrir las necesidades locales.

El artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, facultó también al Congreso, originalmente unicameral, para el arreglo interior del Distrito Federal el derecho de elegir popularmente a las autoridades- políticas, municipales y judiciales.

En 1858, el conservador Félix Zuloaga se proclamó presidente provisional e intentó reimplantar el régimen centralista haciendo varios cambios por decreto; entre ellos el que los estados de la República se- denominarían departamentos, pero con una absoluta política de sujeción al gobierno establecido en la capital.

El propio Zuloaga habría de expedir un decreto en 1858 mediante el cual volvía a otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central y nombrándose, además, varias prefecturas.

En 1861, con el triunfo de Juárez, es reinstalado nuevamente el Distrito Federal. En uno de sus primeros actos de gobierno, el Benemérito expidió el decreto de 23 de febrero por el cual se distribuyen los ramos de la administración pública. Dicho decreto atribuyó a la Secretaría de Estado y al Departamento de Gobernación lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en lo político y administrativo.

Aunque el citado decreto no lo estableció, decretos posteriores, como el del 4 de mayo de 1861, dejaban entrever que no obstante la facultad atribuida a la Secretaría, el Distrito Federal continuaría a cargo de un gobernador designado.

De igual manera, se determinó que el Ayuntamiento de la capital se integrara por veinte regidores y dos procuradores. El primer regidor presidía dicho ayuntamiento y, además, se dividía al Distrito Federal en cinco secciones: la municipalidad de México y cuatro partidos. Al frente de cada partido existía un prefecto nombrado por el gobernador.

En 1863, después de que las fuerzas invasoras extranjeras ocuparon la capital del país, nuevamente el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México- y se rigió por un subprefecto nombrado por el prefecto del Departamento con la aprobación imperial. Para estos momentos, Juárez había salido de la capital llevando la representación de los poderes federales por diversas ciudades de la República.

La organización política del Distrito de México durante el segundo Imperio fue dividida en municipalidades, cuyos ayuntamientos eran de elección popular, existiendo en cada uno de éstos un alcalde nombrado por el prefecto. El emperador Maximiliano tenía la facultad de nombrar y remover al alcance de la capital del Imperio.

Con el triunfo de Juárez, en 1867, se consolidó definitivamente la República, y la ciudad de México readquiere también, en forma definitiva, su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que antes se le habían asignado y bajo las condiciones jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución Federal de 1867.

Al triunfo de la República federal quedaron enterradas para siempre las ambiciones de los grupos conservadores y existió una estabilidad jurídica hasta 1898, con excepción de las reformas promovidas en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada para introducir el sistema bicameral e incorporar la Cámara de Senadores a la composición del Congreso de la Unión. Dicho precepto constitucional habría de señalar, expresamente, que el Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos senadores por el Distrito Federal, a través de una elección indirecta de primer grado.

Posteriormente, con fecha 17 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre límites entre el Distrito y los estados de México y Morelos. La circunscripción territorial del Distrito Federal proviene de dichos convenios en los cuales se fijaron sus límites actuales.

En el mismo año, el Congreso de la Unión habría de decretar que el régimen interior del Distrito Federal se dividiría territorialmente en la municipalidad de México y varias prefecturas, derogando por consiguiente el decreto de Juárez de 1867.

El 31 de octubre de 1901, el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó el artículo 72, fracción VI. para otorgarle facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios. Al respecto considera Burgoa que la organización interna del Distrito quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la ley fundamental, ya que el derecho que incumbía a los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma.

Con fundamento en lo anterior y en el decreto del Congreso que le autorizaba a reformar la organización municipal, Porfirio Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en 1903, con la cual se consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se dividió en trece municipalidades.

Dicha Ley señaló en su artículo 18 que el Distrito, en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el despacho de Gobernación. Sin embargo, el siguiente artículo asignaba el gobierno al prefecto político y la administración municipal al Ejecutivo, por conducto de tres funcionarios: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas, que juntos integraban el Congreso Superior de Gobierno del Distrito Federal.

La Ley reconocía la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en que se dividía el Distrito, los cuales conservaban su función administrativa, pero se suprimió su personalidad jurídica, manteniéndose como cuerpos consultivos y de vigilancia. Estos ayuntamientos estaban integrados por prefectos, los cuales eran designados por el presidente de la República. Al crear y dar funciones a los prefectos políticos a éstos atribuían realmente el gobierno y control de las municipalidades, indicando expresamente que los ayuntamientos estarían “bajo inspección y dependencia” del prefecto, con excepción del de la ciudad de México que lo estaría respecto del gobernador del Distrito (artículo 32).

Los prefectos políticos, a partir de entonces, habrían de minimizar la función de los ayuntamientos en el Distrito Federal.

Como se puede observar, durante el gobierno de Porfirio Díaz el Distrito Federal sufrió un grave retroceso en su regulación legal y en virtud de reformas constitucionales y ordinarias, sus habitantes fueron despojados de sus derechos políticos como el voto en la elección de sus autoridades y, prácticamente, el gobierno del Distrito Federal se redujo al mandato de las prefecturas políticas.

Fue hasta el triunfo del movimiento social de 1910 cuando se replanteó la reorganización del Distrito Federal.

Venustiano Carranza, en 1915, después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital. Primero derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, porque consideraba que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero en la ciudad de México, sede de los poderes federales, debía ser la excepción.

Esta posición, que fue presentada por el Primer Jefe en el Congreso Constituyente de 1916-1917, fue rechazada. El diputado Luis Espinoza manifestó, en su argumentación en contra del proyecto carrancista, que México tiene alrededor de 600 mil habitantes, es decir casi el doble de los habitantes de ciertos Estados. Aquí hay, cuando menos, un cincuenta por ciento de habitantes verdaderamente pobres, que reclaman a la Revolución, con gritos angustiosos, una autoridad que se preocupe por ellos; he aquí por qué es necesaria la autoridad municipal en la ciudad de México.

El conflicto de poderes ya había sido planteado en ese entonces. Félix Palavicini argumentó al respecto lo siguiente: En la ciudad de México hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdo; el gobernador del Distrito no sabe todavía hasta dónde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar.

Contrario a esa posición, Heriberto Jara indicó: ¿Qué tiene que ver que el ayuntamiento de la ciudad de México disponga que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no deben inmiscuirse los poderes federales? Y el hecho de que exista un caño frente a la casa del Presidente de la República o deje de existir, no lesiona en nada el poder federal. El deseo de centralizar ha hecho que la ciudad de México vaya perdiendo poco a poco autonomía como municipio libre. Durante el gobierno del general Díaz se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito; pero esto fue con el deseo de centralizar y, más que eso, para hacer negocio, porque la ciudad de México se presta mucho para que hagan negocio los mandatarios que no son honrosos.

En cuanto al problema de la fuerza pública, la policía de la ciudad de México, como indudablemente tendría que hacerse en todos los Estados, dependa directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste reside, es decir, que, residiendo el gobernador del Distrito de la ciudad de México, dependerá de la lucha del Constituyente de 1917 en este punto fue por la sobrevivencia del gobierno municipal en la capital de la República.

El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su texto reprodujo (artículo 42), el antiguo artículo 43 de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los poderes federales y a la creación potencial del Estado del Valle de México.

Antes de que la Constitución entrara en vigor, Venustiano Carranza, todavía con el carácter del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 14 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito; facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de Gobierno y del tesorero; dejaba a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e instrucción. Si alguno de estos servicios, por su alcance y extensión, abarcaran dos o más municipalidades o tuvieran un carácter general, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad. El gobierno y administración de cada municipalidad, obviamente, continuarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, pues ésta ya era una ley reglamentaria del correspondiente artículo constitucional.

El ayuntamiento de la ciudad de México quedaba formado por veinticinco concejales y el de las demás municipalidades del Distrito Federal estaba integrado por quince en cada uno de ellos. Hasta 1928 coexistieron un gobernador, dependiente de línea directa del titular del Ejecutivo Federal, y una organización municipal de elección popular.

La subsistencia del municipio, una vez promulgada la Constitución, siguió siendo parte importante en el debate político. Los conflictos presentes en la realidad de la capital negaban y obstruían la aplicación del estatuto jurídico. En la práctica, el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos opositores se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con estos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden en la ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos.

La regulación jurídica del gobierno del Distrito Federal permaneció, conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1917 y la ley secundaria referida, hasta 1928, fecha en que se reformó el artículo 74, fracción VI, bases la., 2a. y 3a., de la Constitución Política y Administrativa del Distrito Federal.

Resulta importante señalar que la iniciativa a estas reformas fue del general Alvaro Obregón, entonces candidato a la Presidencia de la República, y acogida por un grupo de diputados, quienes formalmente la presentaron, por conducto de la Cámara de Diputados, ante el Poder Revisor de la Constitución.

La parte medular de la reforma constitucional se refería a la supresión del municipio libre en el ámbito del Distrito Federal. En la exposición de motivos se argumentó la propuesta de desaparecer las municipalidades en el Distrito, sustituyéndolas por órganos administrativos en los siguientes términos:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunde. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del Servicio Público.

Sobre el particular, en los debates legislativos de la reforma se argumentó que: el poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera ser, puesto que, desde su misma creación, el municipio libre en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.

Vicente Lombardo Toledano, oponiéndose a la propuesta que eliminaba la elección por voto directo de los gobernantes del Distrito Federal, señaló que no era necesario llegar a tal extremo para que la ciudad funcionara organizadamente, pues en lugar de beneficios produciría mayores perjuicios. Una vez, decía, que del gobierno federal y del presidente en turno dependiera la ciudad, los habitantes perderían iniciativa y participación en el gobierno de la ciudad, perderían el interés y no pondrían atención a la solución de los problemas.

Finalmente, la iniciativa de reformas fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, confirmándose así la supresión del municipio libre en la capital de la República. La controvertida reforma estableció, además, que el gobierno de esta demarcación territorial correspondía exclusivamente al presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinase la ley respectiva.

Con la reforma de 1928, las bases 2a. y 3a. del artículo 73, fracción VI, se limitaron a regular lo relacionado con el gobierno de los territorios federales. Además, se le dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

Esta reforma, que estableció el gobierno del Distrito Federal con las características que en esencia hoy permanecen, obedeció a las circunstancias turbulentas de la época que, por la presencia de múltiples facciones o grupos políticos y el predominio de los actos de fuerza entre estos, impedían no sólo la buena organización y funcionamiento de la capital federal, sino el de toda la República. Este acto representa, igualmente, un parteaguas en la historia del Distrito Federal mexicano y en el del país, porque se logró, con él, alcanzar una etapa de estabilidad que negaba la posibilidad de reincidir en la anarquía permanentemente experimentada durante todo el siglo XIX y era parte importante para el progreso de consolidación del Estado mexicano.

Como consecuencia de esa reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, designado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal.

Dicha Ley dividió al Distrito Federal de la ciudad de México en trece delegaciones, como órganos desconcentrados, que sustituyeron a los municipios. El jefe del Departamento se auxiliaría, a su vez, por un Consejo Consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones.

El carácter de este Departamento, como parte de la administración pública federal, fue refrendado por la Ley de la Secretaría de Estado, Departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 6 de abril de 1934, siendo ratificado por todas las leyes expedidas con posterioridad, hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1977.

Las reformas de 1928 respecto al Distrito Federal, independientemente de su ya de por sí polémica decisión de desaparecer el municipio libre en el territorio del Distrito Federal, provocó uno de los más grandes absurdos jurídico-políticos al establecer como órgano de gobierno del Distrito Federal un departamento administrativo.

En efecto, desde el punto de vista teórico el gobierno del Distrito Federal es todo, menos un departamento administrativo. Los departamentos administrativos aparecen por vez primera en el orden jurídico mexicano a raíz de la Constitución de 1917. Este ordenamiento jurídico estableció que el Ejecutivo podría auxiliarse de departamentos administrativos, para las ramas de correo, telégrafos, de salubridad general, instrucción pública y los demás que lo requieran (artículo 90).

La segunda comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro expresamente estableció en su dictamen que los departamentos administrativos eran órganos para auxiliar al Ejecutivo en las funciones meramente administrativas, referentes a el servicio público que nada tiene que ver con la política.

Como vemos, la idea del Constituyente de Querétaro fue la creación de órganos que se encargaran fundamentalmente de administrar servicios públicos; sin embargo, la práctica mexicana, sobre todo, a partir de 1974, ha convertido a los departamentos administrativos en el paso previo para convertirse en secretarías de Estado y, como bien dice Acosta Romero, la práctica administrativa mexicana nos lleva a afirmar que los departamentos de Estado, tal como realizan su actividad en nuestra época, son órganos completamente distintos a los que previó el Constituyente, puesto que no están encargados de un servicio especializado.

Desde la anterior perspectiva, de ninguna manera puede ni debe considerarse al Distrito Federal como asimilado a un departamento es una entidad, parte de la Federación: es un gobierno administrativo local sujeto a la jurisdicción de los poderes federales; sin embargo, por inercia legislativa se ha venido considerando normativamente al Distrito Federal como un departamento administrativo y, por lo mismo, aberrantemente, se le han venido aplicando las mismas reglas y principios que a la administración pública federal, con lo que se han propiciado innumerables irregularidades, que han entorpecido el óptimo gobierno de esta entidad y han posibilitado la escasa participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas.

En el Distrito Federal en la época contemporánea se han expedido varias leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal que, sin modificar la forma y término de su gobierno, han introducido innovaciones en cuanto a su administración. Como ejemplo tenemos la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941, la cual estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes en ese entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para este momento la población en la ciudad capital era ya superior al millón y medio de habitantes. Dicha Ley de 1941 señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la legislativa, la judicial y la del Poder Ejecutivo local. Con ella también se redujo a doce el número de delegaciones.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley, en la que se imponen algunos cambios relacionados con su estructura y bases de operación. La Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de propiciar una administración pública eficaz y ágil. Para estas fechas la población capitalina ya sumaba más de seis millones y medio de habitantes. Con esta Ley se aumentó el número de delegaciones a dieciséis.

En esta tercera Ley Orgánica, el jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaba por tres secretarios generales "A", "B" y "C"; un oficial mayor; un Consejo Consultivo; juntas de vecinos; delegados; subdelegados y dieciocho direcciones generales. Asimismo, se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias y adoptar las medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de así requerirlo, la representación y responsabilidades ejecutivas, y se creó como órgano auxiliar directo de la jefatura, la Comisión de Planeación Urbana.

El 6 de diciembre de 1977 el artículo 73 constitucional en su fracción VI. fue modificado para adicionar una base segunda que textualmente señala: Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referendium y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale. El espacio ocupado por la mencionada redacción había quedado libre en diciembre de 1974 al desaparecer los territorios federales.

Como consecuencia de la misma, el 28 de diciembre de 1978 es expedida la vigente Ley Orgánica, cuyo capítulo VI se dedica a la regulación de la participación política de los ciudadanos; a esta misma ley se le introdujeron reformas publicadas en el Diario Oficial de fecha 16 de diciembre de 1983. Dichas modificaciones con un criterio de flexibilidad, se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que fue sustituida la lista de todas las dependencias, por aquellas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior, publicado en enero de 1984, se refiera a ellas. En tal virtud, hoy existen trece unidades administrativas centrales que dependen del jefe del Departamento y ochenta dependencias que lo auxilian en el desempeño eficiente y eficaz de las atribuciones que marca la Ley.

Como podemos observar, las modificaciones habidas de 1971 a 1984 corresponden a reformas administrativas con el fin de racionalizar, simplificar, moralizar o hacer más eficientes las estructuras administrativas, habiéndose descentralizado, desconcentrado o delegado, en su caso, facultades y recursos.

Estas modificaciones, conforme ha transcurrido el tiempo y las circunstancias en las que se debate el perfeccionamiento del Distrito Federal, se tornan más complicadas; deben comprender nuevas y más imaginativas formas de gobierno, así como la adopción de instrumentos capaces de captar las inquietudes y propuestas de los ciudadanos que, en su afán de colaborar en la resolución de los programas que enfrenta la metrópoli, necesitan ser escuchados por sus gobernantes, a fin de que las medidas y políticas adoptadas respondan a las necesidades de la población.

En el año de 1982, el 10. de diciembre, al tomar posesión del cargo de presidente de la República, Miguel de la Madrid se comprometió ante el pueblo de México a llevar a cabo una profunda reforma en el gobierno del Distrito Federal. Para dar cumplimiento a su compromiso convocó, en junio de 1986, a una consulta popular para encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Con base en las diferentes opiniones académicas y políticas que se aportaron en el foro de consulta, el presidente de la República envió al Poder Revisor de la Constitución una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución. Dichas reformas fueron aprobadas en el año de 1987.

Las nuevas bases constitucionales que regirán la organización política administrativa del Distrito Federal significan un avance sustancial por perfeccionar las instituciones, principios y prácticas de gobierno en el Distrito Federal.

Naturales jurídicas del Distrito Federal

El Distrito Federal ha sido considerado como la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales y órganos del gobierno federal.

Sin embargo, la naturaleza jurídica del Distrito Federal ha sido muy poco estudiada por la doctrina constitucional mexicana y, en general, por la doctrina. Quienes lo han estudiado lo consideran, sin profundizar mayormente, como un semiestado un cuasiestado, por no disponer de Constitución propia como sucede con los demás Estados federados. Otros, como Gaxiola Ramos, lo consideran simple y llanamente como un gobierno local, sin embargo, estas características no resultan del todo favorables.

Ciertamente no es tarea fácil establecer de un solo trazo la naturaleza del Distrito Federal por la serie de peculiaridades que presenta este territorio. Por ejemplo, su gobierno y administración siempre ha dependido de los poderes federales, careciendo, en sentido material, de Asamblea Legislativa propia. Aunque formalmente el Congreso de la Unión funciona como órgano legislativo local, cuando legisla exclusivamente para el Distrito Federal; asimismo se carece de un gobernador electo popularmente, aun cuando el presidente de la República tiene también la función de ser Ejecutivo local para el Distrito Federal. únicamente el Poder Judicial es de naturaleza formal y materialmente local.

Si partimos de lo que establece nuestra norma constitucional, es indudable que el Distrito Federal es una entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 al enumerar las partes integrantes de la Federación mexicana, lo cual conduce a pensar que al estar incluido entre las entidades federativas tiene la misma naturaleza de aquéllas. Esta idea se reitera en el último párrafo de la base 2a. de la fracción VI del artículo 73 cuando dispone que la descentralización y desconcentración deben propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

La anterior aseveración, sin embargo, nada resuelve, porque el considerar al Distrito Federal como entidad federativa no nos acerca al conocimiento de la naturaleza del Distrito Federal.

Con diferente perspectiva, diversos autores han señalado profundas diferencias entre el Distrito Federal y una entidad federativa, utilizando este concepto en su sentido restringido y como sinónimo de Estado. En este sentido, Jorge Madraza ha dicho que mientras que las entidades federativas tienen autonomía política y, por ello, pueden darse su propia Constitución, el Distrito Federal carece de dicha autonomía. La base de la división territorial y de la organización política de los estados es el municipio; en cambio, en el Distrito Federal no existe. Asimismo, en las entidades federativas hay una legislatura y un gobernador electos popularmente por la ciudadanía del propio estado y estos órganos son distintos de los federales; en cambio, en el Distrito Federal la legislatura y el gobernador son, a la vez, órganos federales y, en consecuencia, electos no solamente por los habitantes del Distrito Federal, sino por los de toda la República.

La Suprema Corte del país, por su parte, ha emitido el criterio de que el Distrito Federal es un territorio sometido directamente al orden jurídico federal pero no se confunde con la Federación; ambos tienen intereses diferentes que no se pueden confundir. Más aún, la Corte ha distinguido la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión precisando que unas son de importancia y aplicación nacional, mientras que otras las que se refieren al Distrito Federal son de orden local, por lo que deben privar aquéllas sobre éstas a pesar de que ambas sean federales y emanen del mismo órgano. En definitiva, el criterio que constantemente ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación deja ver claramente que la naturaleza federal del distrito no lo confunde con la Federación y que no lo asimila a los estados. El Distrito Federal es una entidad territorial, integrante de la Federación, pero distinta a esta última, con diferente personalidad jurídica y patrimonio, a pesar de que comparten los órganos Ejecutivo y Legislativo, los que cumplen una doble función que es también claramente diferenciable.

Por otro lado, así como se observan diferencias también existen similitudes importantes entre el Distrito Federal y un estado federado. Por ejemplo, en lo referente al aspecto financiero, ya que, del presupuesto total, el del Distrito Federal se discute y aprueba por separado (artículo 74, fracción IV), como cualquier presupuesto local.

En lo referente a los ingresos, el Distrito Federal posee una ley de ingresos propia, con un catálogo impositivo diferente al de la hacienda pública federal; lo anterior se complementa al contar con patrimonio que le es propio, como lo establecen los artículos 32 al 43 del capítulo respectivo de la propia Ley Orgánica que lo rige.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que el Distrito Federal está sujeto a un régimen constitucional de excepción comprendido en las distintas bases de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Sobre el particular vale la pena recordar una anécdota, aun a riesgo de parecer coloquial: en una ocasión le preguntaron a Walt Disney, creador del famoso centro de diversiones denominado “Disneylandia”, que qué era Disneylandia, a lo cual él contestó sin vacilación, pues Disneylandia. Esta anécdota permite concluir que no es posible comparar al Distrito Federal con otra institución política porque simple y sencillamente son diferentes. No existe forma de comparar cosas de naturaleza distinta.

En efecto, la normatividad respecto al Distrito Federal tiene características de excepción que no se presenta en entidad federativa alguna; así, por ejemplo, en lo relativo al Poder Ejecutivo, éste se encuentra a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce a través del órgano u órganos que determinen la ley respectiva, la que señala al jefe del Departamento del Distrito Federal como la persona que actuará en representación del presidente en el Distrito Federal.



Esta observación llevó a Tena Ramírez a afirmar que existe coincidencia entre el presidente de la República como órgano de la Federación y como órgano del Distrito Federal. existiendo una unidad de órgano y una dualidad de funciones. Con todo respeto a lo expresado por el autor del más importante libro de derecho constitucional mexicano, yo creo que no existe unidad de órgano, lo que sucede es que existe unidad de titular, ya que las facultades de órgano Ejecutivo Federal se encuentran fundamentalmente en el artículo 89 constitucional. mientras que las facultades del órgano Ejecutivo local para el Distrito Federal están consagradas en la base la. de la fracción VI del artículo 73.

La confusión anterior ha sido propiciada por la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928, que lo consideró como un departamento administrativo y en la cual en un solo cuerpo jurídico reglamentó, indebidamente, tanto a las facultades ejecutivas federales como a la local del Distrito Federal del presidente de la República.

En lo referente al Poder Legislativo el Congreso de la Unión funciona tanto como órgano federal como de legislatura local del Distrito Federal. Este órgano tiene igualmente una función dual, la que ha llevado a Jorge Madrazo a manifestar que la regla para saber qué es lo que puede hacer el Congreso de la Unión, como órgano federal y como órgano local, es la misma regla general de distribución de competencias entre federación y estados, prevista en el artículo 124 constitucional.⁶⁰

Desde las anteriores perspectivas, podemos concluir provisionalmente que los ciudadanos del Distrito Federal al elegir a los órganos federales, eligen también a los órganos locales, de la misma manera que en los sistemas parlamentarios cuando se elige a los miembros del parlamento, con el mismo acto se está designando al primer ministro y su gabinete. Ciertamente se puede alegar válidamente que esta visión del Distrito Federal está basada en una ficción, pero, ¿qué institución estatal no lo está?

Otro caso que confirma la tesis de que el Distrito Federal está sujeto a un régimen de excepción es el relativo a la jerarquía de las normas. En efecto, la regla general en el Estado federal mexicano no establece jerarquía entre la legislación federal y la estatal, lo que no sucede en el caso del Distrito Federal, toda vez que la Suprema Corte ha considerado que la legislación que ha dictado el órgano Legislativo en su carácter federal priva sobre la que el mismo haya dictado en su carácter de órgano Legislativo local.

Ahora bien, cabe señalar que aun cuando la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad legislativa respecto al Distrito Federal, la propia ley fundamental atribuye a la Cámara de Diputados, en lo particular, algunas atribuciones exclusivas, como son examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y revisar la cuenta pública correspondiente.

Podemos indicar, asimismo, que mientras la declaración de senadores electos en las entidades federativas la hace la legislatura de cada una de ellas, en el caso del Distrito Federal corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sobre este último aspecto es importante destacar que desde 1847 el Distrito Federal está representando con dos senadores en la Cámara Alta (este es otro caso de excepción, toda vez que el Senado, dentro de la teoría clásica del Estado federal, es la Cámara por excelencia de los estados miembros, o de las nacionalidades, como es el caso del federalismo socialista).

El Poder Judicial del Distrito Federal reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Es por tanto el único órgano local del Distrito que no se identifica con el órgano federal.

La función jurisdiccional administrativa está a cargo de un tribunal de lo Contencioso Administrativo y, en materia laboral, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. El Ministerio Público está a cargo de un procurador de Justicia que depende directamente del presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

Como hemos visto, en el esquema de gobierno antes descrito, el Distrito Federal no puede ni debe compararse con una entidad federativa, pues sus instituciones políticas obedecen a principios propios de su origen, evolución y características singulares.

Sin embargo, hasta aquí no ha sido posible establecer con precisión cuál es la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Ciertamente hemos dejado claro que, a pesar de ser una entidad federativa, su naturaleza es distinta a la de un estado miembro. Hemos podido concluir, también, que está sujeto a un régimen jurídico de excepción; no obstante, no hemos concluido cuál es su naturaleza jurídica.

Desde mi punto de vista, la naturaleza del Distrito Federal debemos visualizarla desde dos perspectivas. La primera de ellas, como lugar sede de los poderes federales, con las particularidades antes enunciadas y, en segundo lugar, como un gobierno local, con todas las características de éste, es decir, un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

Desde la primera perspectiva, el Distrito Federal es un órgano de la unidad del Estado federal mexicano; es decir, no pertenece ni al orden jurídico de las entidades federativas ni al orden jurídico de la Federación, entendiendo a esta última en su acepción restringida, esto es, como gobierno de la Federación.

Sobre el particular, es importante tener presente que en un Estado federal existen dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los estados miembros. Estos dos órdenes jurídicos están coordinados entre sí y subordinados ambos a la Constitución general. La Unión de ambos configuran el Estado federal. En este sentido, el Distrito Federal es el órgano de esta unidad llamada Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el Distrito Federal es órgano de todo el Estado federal mexicano, es la sede de sus poderes, por lo mismo debe diferenciarse de los estados miembros, porque ellos, como partes de la Federación, están también presentes en el Distrito Federal. Si esto es así, el Distrito Federal como órgano de toda la unidad federal no debe ni puede equiparse jurídicamente a un estado miembro, porque su naturaleza no sólo es distinta, sino que el Distrito Federal, en tanto órgano de la unidad de los Estados Unidos Mexicanos, es jerárquicamente superior.

Esta misma circunstancia se observa respecto al Poder Judicial Federal, que por una parte es el órgano judicial de la Federación y, por otra, en tanto defensor de la Constitución, cuando actúa controlando la constitucionalidad de las leyes y actos, es un órgano de la totalidad del Estado federal.

Desde la perspectiva del Distrito Federal como gobierno local, poco importa que el Distrito Federal tenga la naturaleza de una entidad federativa o bien, que sea distinto a cualquier estado de la Federación. Lo más importante está precisamente en la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes de este conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presente.

El Distrito Federal en el derecho comparado

Desde la perspectiva del derecho comparado, los distritos federales también presentan generalmente regímenes de excepción. Para esto, presentamos algunos ejemplos de países latinoamericanos.

Buenos Aires, capital de la República Federal de Argentina, posee un régimen especial de gobierno y constituye un Distrito Federal en virtud de la ley número 1209 de 1880, por ser sede de los poderes federales, aun cuando no se le denomina oficialmente en esa forma. Además, está concebida como un municipio con personalidad jurídica pública estatal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires de 1882, misma que fue modificada posteriormente, pero manteniendo la esencia de su estructura.

El Poder Ejecutivo, al igual que en México, está a cargo del presidente de la nación, quien es el jefe inmediato y local de la capital; sin embargo, se delega este poder en un intendente municipal nombrado por el propio presidente por un periodo de dos años. El intendente, a su vez, nombra a los administradores delegacionales. Otras instancias de gobierno existentes en Buenos Aires son: la Sala de Representantes, de elección popular, y por lista de partidos que tienen una permanencia de dos años. Está integrado por treinta miembros que legislan en materia hacendaria, límites y conflictos municipales, obras públicas, seguridad, higiene, beneficencia y moralidad pública. El ejercicio legislativo general depende del Congreso de la República.

El régimen del Distrito Federal venezolano, asentado en el municipio de Caracas, que se encuentra en el Departamento de Libertador, es intermedio, ya que existe un gobernador nombrado por el presidente de la República que es el ejecutor de las decisiones económico-administrativas del Concejo Municipal, órgano legislativo de elección popular.

GOBIERNO **DEMOCRÁTICO O GOBIERNO AUTORITARIO**

13

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

GOBIERNO DEMOCRÁTICO O GOBIERNO AUTORITARIO

Rafael Preciado Hernández¹³

Es un hecho que la decisión tomada por el gobierno de declarar el Estado de guerra a los países del eje y la consiguiente superación de garantías, fue recibida con serenidad y con cierta imposibilidad por parte de la nación. A este hecho se ha dado múltiples interpretaciones que no es nuestro propósito analizar o comentar en el presente artículo, pero que si es conveniente consignar. Se ha dicho que la actitud tranquila y discreta de los mexicanos antes la situación de emergencia en que nos colocó la declaración del estado de guerra, obedece a la confianza de la nación en el gobierno y particularmente a la que inspira el señor Presidente de la República. También se ha pensado en que la nación acepta resignadamente esta dura prueba, o como un medio que le permita unificar se ante el peligro y liquidar de una buena vez todos esos problemas artificialmente creados por un espíritu faccioso, que hasta ahora ha impedido su progreso. Y no ha faltado quien vea en el hecho que nos ocupa, el signo inequívoco de que nuestro pueblo está dispuesto a luchar y sacrificarse por la causa de la democracia y la libertad.

¹³ Preciado Hernández, Rafael. Gobierno Democrático o Gobierno Autoritario. Folletos del Partido Acción Nacional. México: PAN, 1942. 7 págs.

Pero Nosotros, los motivos y móviles determinantes de la actividad asumida por nuestro pueblo ante tan graves acontecimientos, pueden consistir: primeramente, en que la inmensa mayoría de los mexicanos no ha tomado en serio la declaración del estado de guerra a los totalitarios. Quiénes dan por descontado el triunfo de los países del eje, por qué consideran que la contienda se decidirá muy pronto, lejos de nuestro territorio, y al llegar el momento de pactar la paz, Alemania, Italia y el Japón no nos tratarán como a enemigos sino como a víctimas del imperialismo anglo-americano, y quienes están seguros de que la victoria definitiva corresponderá a los aliados, porque estiman que aún cuando la guerra se prolongó varios años más, en todo caso nuestro país se beneficiará enormemente al participar en el esfuerzo de producción bélica, sin tener que sufrir los horrores de la guerra en su propio suelo. unos y otros coinciden en enjuiciar nuestra situación desde un punto de vista parcial, tomando en cuenta una sola hipótesis por lo que ve al desenlace de la guerra, confundiendo lo que ellos desean que suceda con lo que puede suceder y olvidando que un acontecimiento tan grave como es el de la guerra, jamás debe ser apreciado exclusivamente a la luz de un criterio de utilidad, sino fundamentalmente a la luz de los valores supremos del espíritu cuya negación extraña.



335

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

Pero hay otros móviles y motivos determinantes de la actitud asumida por la nación especialmente ante el estado de emergencia que desde el punto de vista interno constitucional representa la suspensión de garantías y las amplísimas facultades concedidas al Ejecutivo Federal para hacer frente a la situación. Es que todo lo que se ha hecho a este respecto, previsto en el artículo 29 de la constitución política mexicana para “casos de invasión, perturbación de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, se ha reducido prácticamente a legalizar un estado de hecho, el estado de hecho en que hemos vivido los mexicanos, al margen de toda institución democrática y sometidos casi indefectiblemente desde la independencia a gobiernos autoritarios.

Aun cuando la nación no hubiese tomado en serio la declaración del estado de guerra a los totalitarios, si habría conmovido profundamente con la suspensión de garantías, si hubiera vivido en los últimos 25 años de acuerdo con los principios de la democracia. pero el hecho de que el pueblo haya permanecido poco menos que indiferente ante un acontecimiento tan grave, muestra claramente que la democracia, con todo y ser magnífico ideal político, desgraciadamente en México a eso se ha reducido: a ser un ideal político.

Y esto por una sencilla razón. Porque la democracia se nutre de la libertad política y ésta no existe allí donde el gobierno, en lugar de favorecer y fomentar la vida de los partidos políticos permanentes, procura obstaculizar la por todos los medios a su alcance, llegando hasta el exceso de mantener un remedio de partido único o partido de Estado, incompatible con un régimen democrático.

“En el Estado democrático, enseña Radbruch, los partidos son los órganos más importantes de la vida constitucional, y engendran la inquietud que mantiene en movimiento el mecanismo de está”. En efecto los regímenes autoritarios asignan a los gobernados un papel pasivo en la vida pública, desde el momento en que proscriben la libertad política, instituyendo el partido único o partido de Estado, qué sirve de enlace o contacto entre el gobierno y el pueblo; de este modo procuran unificar la opinión pública valiéndose de la propaganda y en general de todos los recursos del poder, a fin de que aquella coincida con los puntos de vista del gobierno; no desprecian a la opinión pública, pero tampoco puede decir que la ataca, si lo que influyen en ella deformando la y utilizándola como una fuerza social controlada por ellos, en cambio es de la esencia de la democracia el asegurar una participación activa del pueblo en el gobierno. pero esta participación no se reduce a determinar por medio de elección las personas destinadas a regir los asuntos públicos; exige de más, que el pueblo pueda decidir sobre estos mismos asuntos, especialmente cuando son de trascendencia nacional, valiéndose de la iniciativa popular, referéndum, etc.; Y sobre todo, pide una constante subordinación del gobierno a las exigencias y dictados de la opinión pública. Ahora bien, la más sencilla lección sin partidos políticos permanentes que la vigile y encaucen, impidiendo por medios técnicos adecuados toda clase de fraudes, resulta en el mejor de los casos una desordenada explosión de civismo; la iniciativa popular y el referéndum suponen también la existencia de aquellos organismos, y no es posible una opinión pública organizada capaz de influir en la marcha de un gobierno, allí donde faltan los partidos políticos permanentes.

Se impone, pues, la conclusión a que llega Radbruch aunque modifica en el sentido de que tales partidos políticos, si se quiere evitar que la democracia degenera en demagogia, deben ser permanentes.

La democracia sólo ha logrado realizarse, si quiera sea parcialmente, allí donde han existido partidos políticos permanentes; ya que estos representan verdaderas escuelas de civismo en las que se preparan y adiestran los grandes estadistas, y eliminan el grave peligro de la multiplicidad del partido que frecuentemente se traduce en demagogia y anarquía.

Una democracia sin partidos políticos debidamente reglamentada por la costumbre jurídica o por la ley, no pasa de ser una teoría constitucional tras la que se ocultan en la realidad gobiernos autoritarios y responsables. En tal supuesto, el pueblo prefiere sufrir un gobierno autoritario declarado, que por esto mismo es responsable, y no tener que padecer un régimen híbrido, democrático en teoría y autoritaria en la práctica, en el cual se asumen los defectos de ambos sistemas.

En nuestra patria los gobiernos jamás se han preocupado de reglamentar la actividad cívica con miras al establecimiento y funcionamiento normal de partidos políticos permanentes. Más bien han adoptado una actitud de reto o desafío, creando y manteniendo con dinero tomado a los empleados públicos sin su consentimiento, un partido oficial que luego utilizan para atacar, desvirtuar o destruir todo esfuerzo de organización cívica independiente. De este modo nuestra democracia no ha pasado de ser una teoría constitucional divorciada de la realidad, en la cual han venido imperando gobiernos autoritarios más o menos irresponsables. Lo cual explica la tranquila actitud de la nación ante la actual situación de emergencia; pues no habiendo vivido las instituciones democráticas de qué habla la Constitución, la suspensión de garantías y las amplísimas facultades concedidas al Ejecutivo Federal para hacer frente al Estado de guerra, vienen a poner de acuerdo, aunque sólo sea parcial y transitoriamente, la teoría con la realidad.



Pero Es evidente que este estado de cosas no puede satisfacer A quiénes se preocupan sincera y desinteresadamente por el bien común de los mexicanos. No es exacto que el pueblo mexicano prefiera un gobierno autoritario a un gobierno democrático, ni que sea que ni qué es incapaz de vivir y practicar las instituciones de la democracia. Que se expida una ley orgánica del artículo 115 constitucional, que, a parte a las autoridades municipales del mecanismo de la Ley Electoral vigente, e impida la intervención de los gobernadores en los asuntos propios del municipio, y muy pronto queremos aparecer en nuestra patria, convertida en realidad, la autonomía municipal, es decir, la democracia, en la administración. Y que se reforme la mencionada ley electoral, quitando las elecciones de manos del gobierno para encomendar las a un organismo autónomo, reglamentando debidamente la existencia y funcionamiento de partidos políticos permanentes, creando la credencial ciudadana, etc., etc., Y muy pronto se comprobará la actitud de los mexicanos para vivir de acuerdo con los principios de la democracia.

Bien está qué horas graves como las que vivimos, todos pongamos a “la patria por encima de los partidos”, pero no debemos olvidar que en tiempos normales esta bella máxima “es la expresión de un intento petulante de autojustificación, de quién se jacta de poseer exclusivamente la verdad, considerando en cambio que ésta se haya velada por los demás” (Radbruch). Lo que importa en definitiva no es poner de acuerdo la teoría constitucional con la realidad de nuestros gobiernos autoritarios, sino modificar radicalmente las prácticas viciosas de nuestra vida pública, afín de qué esté coincida con los postulados teóricos de nuestra constitución democrática. El pueblo puede aceptar el establecimiento parcial y transitorio de un gobierno autoritario, pero el gobierno debe utilizar las facultades extraordinarias qué le han sido concedidas y que se traducen en un aumento de su poder, en primer lugar, para crear el ambiente adecuado qué nos permite a los mexicanos vivir de acuerdo con las instituciones democráticas cuando llegue la hora de la paz.

LA TRANSICIÓN A

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO CON PERSPECTIVA HISTÓRICA

14

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO CON PERSPECTIVA HISTÓRICA

344

Luis Barrón¹⁴

Después de que claramente ha terminado la luna de miel entre la sociedad y el gobierno democráticamente electo de Vicente Fox, saber si la transición a la democracia podrá por fin aterrizar o si se revertirá el proceso ante la elección presidencial que se avecina es quizá la preocupación dominante entre los analistas y los comentaristas políticos en México. Y tomando en cuenta que la literatura sobre transiciones a la democracia no sólo es vasta, sino que crece día a día, y que tanto la transitología como la consolidología como las denominara Philippe Schmitter hace ya más de 10 años se han vuelto un deporte muy popular en México, este ensayo trata de contribuir haciendo algo que muy raramente se hace: analizar la transición desde un punto de vista histórico, de largo plazo. En particular, analizando la historia desde mediados del siglo XIX, aquí se busca colaborar al debate sobre las causas del inicio de la transición hacia la democracia y sobre la consolidación de las instituciones democráticas en México a principios del siglo XXI.

¹⁴ Barrón, Luis. La transición a la democracia en México con perspectiva histórica. En: Revista Política y Gobierno. Vol. XII. No. 1, septiembre del 2006. Págs. 175-1900



Es indispensable darles una perspectiva histórica a los cambios que han ocurrido en México durante los últimos 20 años. No creo, como muchos han dicho, que la causa última del inicio de nuestra transición haya sido la reforma económica ni la liberalización comercial o la globalización. Tampoco creo que la consolidación democrática sea un desenlace inevitable de esta transición, aun cuando las condiciones para ella estén dadas. Estoy convencido, en cambio, de que nuestra transición se puede explicar mejor analizando lo que ha ido cambiando y lo que no desde que se dio en México el primer intento de transitar desde un régimen autoritario hacia una democracia en el segundo tercio del siglo XIX, en la llamada época de la Reforma, cuando el presidente Juárez finalmente logró liderar un ejército que expulsara a los invasores de Francia y de Austria, con lo que logró, además, la restauración de la República. Es decir, creo que para entender mejor el inicio de esta transición a la democracia en México y para poder predecir con mayor acierto los escenarios que se pudieran dar en cuanto a la consolidación, es indispensable analizar por qué fracasaron las transiciones pasadas y cuáles son las condiciones actuales que hacen completamente diferente el contexto en el que está ocurriendo esta transición. Creo que, aun cuando las reformas económicas y la liberalización comercial están correlacionadas con los procesos de democratización, los cambios culturales, sociales y políticos desde la restauración de la República en 1867 no se pueden simplemente ignorar cuando se analiza la transición a la democracia en México.

Este no es el primer intento de transitar hacia la democracia en la historia de México. La diferencia entre esta ocasión y las anteriores además de la posibilidad de éxito hoy, claro es que las condiciones culturales, sociales, políticas y económicas en los fracasos anteriores hicieron la institucionalización de la democracia casi imposible. Tanto en el intento que lideró el presidente Juárez (1867-1876), como en 1912 cuando el presidente Madero intentó dirigir el camino, e igual que en 1920 cuando el presidente Carranza trató de hacer a un lado al ejército para regresar al gobierno civil después de la revolución, no existía una cultura política nacional ni una verdadera clase media; y tampoco la sociedad civil estaba tan desarrollada y tan organizada como lo está hoy. Las condiciones culturales, sociales y políticas en México hacían del autoritarismo un arreglo institucional mucho más factible por decir lo menos, ya que el contexto internacional también era completamente diferente.

Sin duda, el cambio económico en México durante los últimos 20 años desde su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) ha sido asombroso. Las reformas que han hecho posible un mercado más libre, la globalización económica y, en general, la integración de México a la economía mundial, han hecho que la política se ajuste a una nueva realidad. La presencia de observadores internacionales durante las elecciones tanto federales como estatales y locales—, la necesidad de comerciar y de atraer inversión extranjera, y el intercambio tanto cultural como económico y político que ha generado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han hecho que la política también cambie en México. Pero es un grave error concluir por eso que el inicio de la transición se debió a los cambios y a las reformas económicas de las dos últimas décadas, o que la consolidación de la democracia se puede dar por un hecho siempre y cuando las reformas económicas no se detengan y se consoliden.

Algunos historiadores han señalado ya que México ha pasado por tres distintos periodos de liberalización: el primero, en el ocaso de la etapa colonial, en los últimos 30 años del siglo XVIII, después de los cuales México vivió el conflicto social que desencadenó las guerras de Independencia y que culminó con la separación política de España; el segundo, durante el Porfiriato, en los últimos 15 años del siglo XIX y la primera década del XX, a los que siguió la revolución social de 1910; finalmente, el tercero, durante los últimos 20 años del siglo pasado, que terminó con la elección en la que por fin se dio la alternancia partidista en el ámbito federal o como dirían algunos, el fin de la transición hacia la democracia electoral. Si en verdad la causalidad es simple y va de la liberalización económica a la política, ¿por qué esta tercera etapa de liberalización económica ha sido diferente? ¿Por qué sólo en esta tercera etapa se daría una transición exitosa hablando estrictamente en términos electorales y se daría también la consolidación democrática después? La explicación *podría* incluir un análisis de los cambios económicos, pero *debería* comprender también los cambios culturales, sociales, políticos e internacionales.

He aquí tan sólo algunos ejemplos de los cambios cuantificables que se han registrado desde la última etapa de liberalización. La población en México en 1910 era apenas superior a los 15 millones. Para el año 2000, la población rebasaba los 97 millones de habitantes. Pero mucho más importante, si en 1910 sólo 28% de los mexicanos sabía leer y escribir, para el año 2000 sólo 24% estaba compuesto por analfabetas funcionales. Si, en 1910, sólo 29% de la población vivía en las ciudades, 74% ya lo hacía al acercarse el fin del siglo. Si, en 1910, 99% de la gente no viajaba fuera de su estado natal, 90 años después sólo 19% no lo hacía y faltaría cuantificar el enorme descenso en el porcentaje de los mexicanos que nunca han ido al extranjero. Si, en 1910, 67% de los mexicanos trabajaba en la agricultura y en las llamadas actividades económicas primarias, en 1995 sólo 22% lo hacía, al mismo tiempo que 53% de los mexicanos trabajaba ya en el sector de los servicios. En 1910, 13% de la población mexicana hablaba una lengua indígena. Para finales del siglo XX ese porcentaje se había reducido casi a la mitad. Los cambios sociales y culturales, entonces, son innegables.

Pero, ¿qué significan entonces esos cambios en términos de nuestra transición? ¿Qué significan en términos de lo que es la sociedad civil y de cómo está organizada? ¿Qué significa esto en términos de la integración económica, cultural y política de México al resto del mundo? Seguramente si México no fuera el segundo mercado más grande de América Latina, tanto en términos de población como en capacidad de compra (sólo después de Brasil), no habría tanta presión internacional para que se integrara al resto del mundo. Sin embargo, tampoco se trata de argumentar aquí que la causalidad sólo va de los cambios culturales, sociales y políticos hacia los económicos. La causalidad, en este caso, definitivamente, no es una calle de un solo sentido.

Es más, los cambios que han hecho posible la democracia electoral en México en el alba del siglo XXI tampoco ocurrieron de la noche a la mañana. La transición hacia la democracia electoral ha sido un largo y complicado proceso. Al menos, ése ha sido un proceso de 80 años, y sólo si partiéramos del supuesto de que la revolución mexicana destruyó todo lo que se había construido antes de 1910, lo cual, cuando menos, es muy debatible. Fue de verdad sorprendente escuchar al entonces presidente electo Vicente Fox, la noche del 2 de julio de 2000, decir que a México le había tomado sólo 24 horas cruzar el puente de la transición a la democracia, pues, haciendo a un lado las exigencias políticas de aquella noche, resultaba completamente fuera de lugar oír algo así del candidato triunfante de un partido político que había luchado activamente por la democracia durante 65 años. Por supuesto que no tomó 24 horas llegar ahí. Al contrario, México ha vivido cambios culturales, sociales y políticos sumamente lentos pero muy importantes desde que se institucionalizó la política en el último tercio del siglo XIX.

Veamos entonces cómo han sucedido los tres cambios más importantes en México desde la restauración de la República en 1867, en las arenas cultural, social y política. En una primera instancia, eso ayudará a entender por qué las transiciones pasadas fueron fallidas: la primera, durante la Reforma, cuando la política se institucionalizó por primera vez desde la Independencia, y cuando se dio el primer cambio cultural importante en el México moderno; y la segunda, durante la revolución mexicana, cuando el presidente Madero trató de institucionalizar la democracia en los ámbitos político y cultural, y cuando el presidente Carranza intentó subordinar al ejército a un gobierno civil e institucional. En una segunda instancia, este análisis ayudará a entender por qué, después de 1920, aun cuando la política recobró casi totalmente la estabilidad que se había perdido durante la década de la lucha armada, la transición sólo se pudo iniciar hasta que se consolidaron los cambios sociales que la revolución había producido, los más importantes de los últimos 200 años. Finalmente, analizar los años de la reforma económica y la globalización que llevaron a México al siglo XXI, que además coincidieron con los cambios políticos más importantes desde la revolución, ayudará en el análisis de lo que estos grandes cambios culturales, sociales y políticos han significado en el contexto de la transición hacia la democracia electoral, y de lo que podemos esperar si consideramos el legado histórico de México de los últimos 100 años.

Los grandes cambios culturales y sociales. Las transiciones fallidas

354

Cuando México alcanzó su independencia en 1821, pasó de ser una unidad política sumamente estable a ser uno de los países más inestables que el mundo haya visto. Sólo un presidente terminó su periodo constitucional entre 1821 y 1867. Más de 20 personas sirvieron como presidentes en un poco más de 40 años. Innumerables revueltas y golpes de Estado, dos intervenciones extranjeras importantes y la pérdida de más de la mitad del territorio impidieron que México tuviera estabilidad política durante dos terceras partes del siglo XIX. Para 1867, cuando los ejércitos francés y austriaco finalmente habían dejado el territorio nacional, México apenas se podía considerar una nación.

Antes de 1867, no existía un mito que le diera unidad a la nación ni algo que se pudiera considerar como una identidad nacional entre la diversa población de México. La Iglesia católica era más poderosa que el Estado mexicano, y sus constantes intromisiones en la política eran causa frecuente de guerra civil. Más que una nación como la entenderíamos hoy en día, México era un conjunto de regiones que habían permanecido juntas más por el miedo a la invasión y a la anexión de Estados Unidos que por el nacionalismo o cualquier otra clase de identidad nacional. Cuando menos, tres distintas constituciones políticas (dependiendo de qué se considere que es una constitución) rigieron los destinos del país durante esos años, y en ausencia de un conjunto de instituciones políticas estables y de un ejército nacional controlado por un presidente civil, el Estado no se pudo consolidar antes de 1867. Culturalmente, México era muy rico en tradiciones, pero pobre en mitos nacionales y sin una identidad que pudiera unificar a su población, la mayoría completamente dispersa ante la falta de caminos, ferrocarriles o cualquier otro medio de transporte efectivo que pudiera iniciar el contacto y el intercambio cultural entre las distintas regiones para no mencionar el intercambio con el resto del mundo.

La que generalmente es llamada la época de la Reforma cambió todo eso. No sólo Benito Juárez se convirtió en el primer presidente que terminó su periodo constitucional en más de 40 años, lo que inició un lapso de estabilidad política y de reordenamiento financiero que México nunca había tenido; Juárez logró convertirse en lo que muchos historiadores han llamado el símbolo de la nación. Él mismo se convirtió en el primer gran mito nacional mexicano y, bajo su liderazgo, por primera vez en la historia de México, el país inició una transición hacia la democracia. Por supuesto, la democracia en el México de la Reforma no era como entendemos el término hoy, pues las elecciones, como en el resto del mundo occidental, no eran a través del voto secreto y tampoco había voto universal. Pero México efectivamente vivió un periodo de plena democracia representativa, y aun cuando Juárez logró fortalecer la presidencia, el congreso desempeñó un papel muy importante como institución política durante esos años.

Por primera vez en la historia de México, bajo la constitución de 1857, el Estado nacional empezó su consolidación. Juárez utilizó todos los poderes de la presidencia y al ejército que, bajo su liderazgo, había derrotado a los franceses para someter a las regiones y a sus caciques, que antes habían amenazado la misma existencia del Estado nacional. Por supuesto, los cacicazgos no dejaron de existir, pero por primera vez los caciques tuvieron que enfrentarse a un poderoso Estado nacional, que también por primera vez se convirtió en un jugador importante en la política *nacional*.

Culturalmente, fue con Juárez cuando México experimentó su primer proyecto nacional educativo liderado por Gabino Barreda, y aunque algunas regiones permanecieron relegadas y separadas como Yucatán, por ejemplo, México comenzó su integración cultural, junto con la política. Fue durante la era de la Reforma cuando se construyó el primer ferrocarril entre México y los Estados Unidos. “Tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”, supuestamente dijo después Porfirio Díaz. Tan cerca de Estados Unidos porque con Juárez y con Lerdo, México también inició su integración a su vecino del norte. Y tan lejos de Dios porque la separación entre la Iglesia y el Estado por primera vez fue efectiva durante esos años, algo por lo que los liberales mexicanos siempre habían luchado, pero que nunca habían conseguido. Ése fue, sin duda, el cambio cultural más importante que haya vivido México: ya nunca más la Iglesia controlaría la educación de los mexicanos; ahora sería el Estado quien se aseguraría que los mexicanos fueran mexicanos primeros y católicos después. El nacionalismo, por primera vez, se convertiría en la fuerza subyacente de un fuerte Estado mexicano.

Pero socialmente, la mayoría de los mexicanos tendría que esperar a que llegara la revolución de 1910. En el último de los casos, los cambios políticos la consolidación del Estado nacional, la institucionalización de los procesos electorales y las Leyes de Reforma, por ejemplo, sólo beneficiaron a los ricos. La tenencia de la tierra se concentró todavía más, y mientras Porfirio Díaz consolidaba todos los logros políticos de Juárez, los terratenientes mexicanos y extranjeros tomaron ventaja del proyecto capitalista de desarrollo que impulsaba ahora el Estado para beneficiar sus intereses económicos, excluyendo a la mayoría de la población de las pocas oportunidades para aprovechar los beneficios del desarrollo en México y la movilidad social.

La pobreza, la dispersión de la población, la falta de organización de la sociedad civil que le impedía participar activamente en la política y un ejército que todavía era capaz de retar al gobierno constitucional establecido hicieron que la transición fracasara y que no se pudieran consolidar las instituciones democráticas. Pero la exclusión de la clase media que crecía cada vez más en el contexto de la estabilidad política y económica que logró el sistema político autoritario del Porfiriato, y que esa clase media estuviera cada vez más consciente de sus derechos políticos dada las regularidades de los procesos electorales trajeron el segundo gran cambio en la historia moderna de México: la revolución mexicana.

La revolución, que comenzó con el segundo intento de transitar hacia un régimen democrático, alteró, sin destruir completamente, todo lo que los liberales del siglo XIX habían logrado. En términos de la transición, la impericia política del presidente Madero, su decisión de licenciar al ejército revolucionario para mantener intactos al ejército y a la burocracia porfiristas, combinadas con las intromisiones y la habilidad del embajador de Estados Unidos para proteger los intereses de los capitalistas extranjeros, hicieron que el segundo experimento democrático en México abortara en tan sólo 13 meses. La estabilidad política se perdió otra vez (cuando menos por 10 años, si se toma en cuenta que durante la década de 1910-1920 ningún presidente logró concluir su periodo constitucional), un proyecto cultural completamente distinto empezó a tomar forma, y tuvieron lugar cambios sociales masivos. La revolución mexicana, sin duda, fue una revolución social. Una nueva generación, representativa de la clase media, tomó el poder, e incorporó, por primera vez, a las clases populares más radicales en la estructura de poder del Estado. Culturalmente, el nacionalismo revolucionario se convirtió en la principal fuente de legitimidad del Estado y de su proyecto cultural. Y, socialmente, la reforma agraria y la nueva legislación laboral cambiaron radicalmente la distribución de la riqueza y del ingreso, aunque todo sin destruir el proyecto de desarrollo capitalista que los liberales mexicanos habían iniciado 40 años antes.

En lo político, si bien la legitimidad después de la revolución nunca provino de los triunfos en las urnas, cuando menos después de 1920 el país regresó a la regularidad electoral y a la transmisión institucional del poder. En lo cultural, aunque difícilmente se podría considerar a la mexicana como una revolución nacionalista, su proyecto cultural lo fue intensamente. La revolución en sí misma se convirtió, entonces, en el mito nacional, y la educación y las artes se centraron en el nacionalismo y la ideología revolucionarios. Con los logros de Porfirio Díaz en términos de la construcción de caminos y de ferrocarriles, el proyecto cultural de la revolución se pudo aplicar a un México integrado, y, por primera vez, sin acabar con las diferencias regionales y la cultura local, se concibió un proyecto nacional unificado y unificador.

El cambio social fue el logro más importante de la revolución. A pesar de que la revolución mexicana no produjo un régimen socialista o comunista como lo hicieron las revoluciones rusa, china, cubana e incluso la nicaragüense, ni tampoco una democracia capitalista como lo hicieron las revoluciones francesa y estadounidense, la mexicana en efecto trajo cambios sociales fundamentales para México. Lo que se podría llamar la era de la revolución trajo consigo los cambios sociales más importantes que México haya vivido.

Como se señaló antes, el crecimiento poblacional, la migración tanto interna como externa, la educación, el desarrollo económico, la reforma agraria y la legislación laboral cambiaron radicalmente la estructura social de México. Una verdadera clase media se desarrolló y, aunque muy ligada al corporativismo estatal, comenzó a organizarse, al mismo tiempo que los trabajadores y los campesinos se incorporaron al partido político que controlaba al Estado.

Políticamente, la revolución también trajo cambios importantes, pero después de 10 años de revolución, el tercer intento de transitar hacia un gobierno civil y la consolidación democrática luego de la aprobación de la constitución de 1917 fracasaron en 1920, cuando el ejército ahora revolucionario impuso su ley al derrocar al presidente Carranza y a su proyecto civilista. Este fracaso, igual que el de la época de la Reforma, trajo inestabilidad política por otros 10 años: una revuelta militar importante tuvo lugar en 1923, y en 1928 el asesinato del presidente electo, junto con el último reto de un civil al poder del ejército en 1929, hizo que la llamada familia revolucionaria utilizara su imaginación al máximo para crear el PRI que retuvo el poder por 71 años. El punto no es que el nacimiento del PRI impidió que las revueltas desaparecieran. En 1938, por ejemplo, se tuvo que utilizar otra vez la represión cuando el presidente Cárdenas enfrentó una revuelta campesina liderada por el caudillo agrario de San Luis Potosí. Y en 1968, otra vez resurgió la represión cuando el gobierno enfrentó las protestas estudiantiles en la Ciudad de México. Pero tampoco el argumento es que la democracia fuera uno de los objetivos no cumplidos del proyecto político de la revolución.

El punto es, más bien, que la estabilidad política regresó cuando menos en lo que a la regularidad de las elecciones y la transmisión pacífica del poder se refiere, y que, por primera vez, la burocratización masiva siguió a la consolidación del Estado nacional, ahora revolucionario. Y así como la política se hizo institucional otra vez, también el fraude electoral y el autoritarismo se institucionalizaron, como lo habían estado a lo largo de toda la historia de México con la excepción, claro, de los años de Juárez y la breve presidencia de Madero. Pero, esta vez, una gran diferencia marcó el desarrollo político de México. Con el PRI, por primera vez en la historia moderna de México, el ejército abandonó la política, dando a México una de sus peculiaridades más sobresalientes entre los países de América Latina: ninguna revuelta militar o golpe de Estado han sido exitosos en México desde 1920. Con la Iglesia desde los tiempos de la Reforma y el ejército desde la primera reestructuración del PRI fuera de la política y de un partido político que controlaba al Estado dando un lugar a los campesinos y a los trabajadores, y una clase media que participaba de los beneficios del proyecto capitalista de desarrollo y de movilidad social, la estabilidad política de México se convirtió en la base de su progreso económico.

Con el PRI, la revolución también trajo un régimen que no solamente respetaba el reloj electoral, sino que toleraba la oposición institucional, haciendo posible que hubiera un tránsito institucionalizado hacia la democracia. Es verdad, fue sólo hasta después de 1968, cuando el sistema mostró sus primeros síntomas de agotamiento, que la oposición tuvo sus primeros logros electorales importantes. Pero no debemos olvidar que la estabilidad del PRI se debió a su capacidad para generar y distribuir bienes sociales a las clases populares, al mismo tiempo que se permitía la movilidad social y que la sociedad civil empezara también su consolidación definitiva en México.

La transición a la democracia electoral y la constitución de las instituciones democráticas

364

Es sólo en ese contexto y poniendo por delante la perspectiva que sólo puede dar la historia, como se puede entender el increíble progreso que la oposición ha tenido en los últimos 30 años. La transición, en ese sentido, no se puede relacionar sólo a los años de reforma económica y liberalización comercial. Cultural, social y políticamente, el régimen tenía que cambiar antes de que el llamado proyecto neoliberal empezara. El crecimiento y el fortalecimiento de la sociedad civil, su participación activa en la política, la institucionalización de la política electoral, junto con los cambios culturales y sociales que se han descrito, fueron posibles gracias a la revolución. Es falso que el cambio político o la transición haya comenzado con la liberalización económica. ¿Cómo podría explicarse, entonces, la reacción de la sociedad civil en la Ciudad de México luego del terremoto de 1985? ¿Cómo podría explicarse que, incluso antes de 1985, la oposición haya más que duplicado en términos absolutos su representación en el Congreso? ¿Cómo se puede explicar que un régimen autoritario lo permitiera, aun cuando todavía la democracia no era el único sistema político con legitimidad internacional?



En 1985, tuvo lugar el tercer gran cambio en la historia moderna de México. En efecto, las reformas de mercado y la liberalización económica produjeron, ante todo, un cambio cultural mayor al ingresar México al GATT en ese año, lo que dio inicio al proceso de integración de México con el mundo, que se acentuó con la firma del TLCAN que, por cierto, no ha producido todos sus posibles efectos. El cambio económico desde entonces no se puede negar. El crecimiento económico de México, aunque raquítico comparado con el de otras economías emergentes y su estabilidad en los últimos años generalmente son ejemplos de lo que la reforma económica y la liberalización pueden hacer. Pero la occidentalización de México un proceso de más de 200 años es lo que ha traído los cambios más significativos, tanto en términos políticos como en culturales y sociales.

No es necesario analizar a fondo aquí cómo la oposición ha ganado terreno después de 1988, cuando se produjo la primera escisión importante dentro del PRI y que dio origen a la primera opción electoral verdadera de la izquierda en México; o cómo México ha cambiado cultural y políticamente una vez que abrió sus puertas a las organizaciones internacionales de derechos humanos, a las organizaciones no gubernamentales, a los observadores internacionales durante los procesos electorales o a una prensa internacional libre. Lo importante es que todo esto fue posible en el contexto de lo que los años de la Reforma y la revolución habían producido. Y si las reformas económicas pueden ser parte de la causa de los cambios políticos que ha experimentado México en los últimos 20 años, es sólo porque el proceso de liberalización deterioró radicalmente las condiciones sociales para la mayoría de los mexicanos. Si el fraude electoral y la corrupción fueron parte de los arreglos institucionales en el siglo XX, por ejemplo, fue porque, hasta cierto punto, el sistema había sido capaz de producir y distribuir bienes sociales, y con ello permitió la movilidad social. Pero cuando el proceso de liberalización impidió que el sistema siguiera funcionando, la pobreza, la corrupción y los fraudes electorales se volvieron insostenibles para la mayoría de una sociedad civil ahora muy bien organizada y lista para participar en la política, y para disputar el poder a las élites que habían controlado el Estado desde la formación del PRI.

Entonces, ¿qué podemos esperar? ¿Qué significa todo esto en términos de los eventos políticos actuales? Antes que nada, desde una perspectiva histórica de largo plazo, no debe resultar sorprendente lo que ha pasado desde el 2 de julio de 2000. Después de todo, como he tratado de mostrar, la transición en México ha sido un proceso muy largo, con raíces que muy posiblemente van más allá de lo que hasta ahora hemos creído. El proceso no empezó cuando la llamada tecnocracia decidió seguir el camino trazado por el Fondo Monetario Internacional o por el Banco Mundial a mediados de la década de 1980. Tres intentos fallidos para transitar hacia la democracia trajeron cambios que se convirtieron en los cimientos del proceso que vivimos ahora. Un largo proceso de organización y de consolidación de la sociedad civil tuvo que ocurrir; México tuvo que cambiar dramáticamente en lo cultural y en lo social para que una transición exitosa fuera posible. Y es precisamente por eso que no deberíamos estar sorprendidos cuando analizamos lo que ha pasado en los últimos 5 años. Me pregunto qué hubiera pasado si los llamados dinosaurios del PRI hubieran podido hacer lo que el ejército hizo en 1913 o en 1920 para detener la transición y reestablecer un régimen autoritario. Quizá la respuesta sería más fácil si se considerara la reacción que tuvo la sociedad civil en la ex Unión Soviética o en Polonia cuando el ejército trató de detener la perestroika del presidente Gorbachev.

Pero el conflicto social no ha terminado para México, y la consolidación democrática no es el único escenario posible, pues el costo de las reformas económicas ha sido enorme. Después de todo, aun cuando se haya logrado una democracia electoral robusta, la gente tiene expectativas. No es la democracia como institución lo que la gente quiere, sino lo que, en teoría, debería proveer. Si el sistema autoritario anterior fue capaz de producir y distribuir bienes sociales, la gente espera que la democracia lo haga ahora. En ese sentido, habría que analizar con cuidado, por ejemplo, el caso de Hugo Chávez en Venezuela, para poder predecir qué puede pasar cuando la democracia deja de satisfacer las expectativas sociales de la gente.

El 2 de julio de 2000 es la mejor prueba de que en México ya hay una sociedad civil madura y fuerte, muy bien organizada y lista para participar en la política para disputar el poder a las élites que controlan al Estado, y que está también lista para consolidar las instituciones democráticas. Mientras el sistema democrático provea las oportunidades de movilidad social, no habrá nada que pueda detener ahora la consolidación de las instituciones democráticas, pues todas las condiciones están dadas. Pero si la reforma económica y la liberalización no traen consigo crecimiento y desarrollo en el contexto de la lucha democrática por el poder, como dicen los chinos, tiempos interesantes esperan a México.

LOS TIRANOS **TEMBLARÁN: EL CASO DE ACCIÓN NACIONAL CDMX**

15

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**

LOS TIRANOS TEMBLARÁN: EL CASO DE ACCIÓN NACIONAL CDMX

371

Erick Caballero¹⁵

De acuerdo con los resultados preliminares la oposición capitalina, liderada por el PAN CDMX, había ganado en 9 de las 16 alcaldías, por votos se ganó la mayoría absoluta en el Congreso Local y 12 de las 24 diputaciones federales. El saldo fue contundente: La oposición destronó al lopezobradorismo de su bastión histórico.

De manera particular, el PAN CDMX logró resultados no vistos desde hacía dos décadas. Un 26.24% correspondiente a 1,007,505 votos para diputaciones locales (IECM, monto máximo en nuestra historia y porcentaje solo superado por el resultado del año 2000, y 25.7% para diputaciones federales. La mejor elección intermedia para el PAN en la historia democrática de la capital.

Además, con el 11.6% de los votos a nivel nacional, la Ciudad de México se convirtió en la entidad que más aporta al PAN en todo el país. Se consolidó la posición de liderazgo de la oposición y así asegurar un lugar de alta competitividad para buscar la primera alternancia en la Jefatura de Gobierno rumbo al 2024.

¹⁵ Caballero, Erick. Los tiranos temblarán: el caso de Acción Nacional CDMX. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. NO. 315, junio del 2021. Págs. 31-43

¿Qué llevó a estos resultados en el lugar menos esperado?, ¿qué interacción de variables hicieron que la entidad más lopezobradorista de la República volteara a ver a la oposición y a Acción Nacional CDMX en tal proporción? En este artículo se busca responder de forma preliminar a estas preguntas.

Después de exponer algunos de los análisis que nos llevaron a delinear nuestra estrategia, exponemos en 3 conjuntos los factores que explicarían el resultado en la Ciudad de México: AMLO vs la CDMX. La conformación de una alianza opositora local eficiente. El componente PAN CDMX: Liderazgos, contraste y capitalización del enojo.

Antecedentes y diseño de estrategia PAN CDMX

Desde el inicio de la gestión del Pdte. Andrés Atayde Rubiolo al frente del PAN CDMX, en 2018, se planteó la necesidad de establecer un sistema de información estratégica para la toma de decisiones, encargada a la Secretaría de Estudios y Análisis Estratégicos local.

A partir del levantamiento de estudios de opinión pública cualitativos y cuantitativos, análisis de datos, diseño de modelos del comportamiento del votante y forecasting fue posible predecir el clima electoral venidero y con ello establecer:

1. De qué variable(s) dependería(n) la intención de voto del PAN CDMX en 2021.
2. Nuestro mercado electoral potencial en dimensiones socioeconómicas, geográficas y psicográficas.
3. Los mensajes, propuestas, y posicionamiento estratégico que la ciudadanía esperaba de nosotros y con ello diseñar y ejecutar las tácticas a seguir hasta el 2021.



Así, desde los primeros análisis realizados en enero de 2019, determinamos los dos conceptos clave que definirían la estrategia a seguir: Percepción de crisis (PC): Definido como la sensación negativa y subjetiva del votante promedio ante estímulos de vivencias ocurridas o información recibida, es decir, ese “las cosas no van bien” que sentimos ante las situaciones negativas personales o colectivas. Ej. Pérdida de empleo, sufrir un asalto o enterarnos que en la colonia asaltan, mirar en las noticias o en redes información negativa, etc.

A este concepto se hacía la observación que los partidos políticos (en particular el PAN) carecen de credibilidad para generar percepción de crisis, por lo que utilizar nuestra comunicación para intentar “exhibir” al gobierno era poco eficiente.

Capitalización de la percepción de crisis: Definido como las tácticas de posicionamiento, rebranding en actitud e imagen para ganar el apoyo de quienes se iban decepcionando de AMLO y por lo tanto de Morena. En la medida en que lográramos capitalizar mejor la percepción de crisis, mejor porcentaje de votación lograría el PAN en CDMX.

Es decir, si la intención de voto para Morena CDMX en 2021 estaría en función de la aprobación de AMLO en la CDMX en el mismo año, el voto a la oposición (compuesta por PAN, PRI y PRD locales) estaría en función inversa a la aprobación de AMLO, es decir, en función de su desaprobación; por lo tanto, el porcentaje de voto para el PAN CDMX en 2021 estaría en función inversa de la desaprobación de AMLO y de la capitalización de la percepción de crisis que lograra el PRI y el PRD.

Para maximizar la capitalización de PC a favor del PAN CDMX debíamos entender el proceso que experimentaría un votante promedio, desde el hecho de que muy probablemente votó por AMLO en 2018 y lo aprobaba en gran medida al inicio de su gestión (2019-2020) hasta el momento en que decidiría votar contra él en 2021. Este análisis fue el esquema de estrategia que empleamos en el PAN CDMX: El primer supuesto es que la Precepción de Crisis en la CDMX sería incluso mayor que en los primeros 3 años de gobierno de Peña Nieto y Calderón, lo que haría que la aprobación de AMLO cayera en mayor proporción.¹ A partir de esto, dividimos nuestra estrategia en 5 fases basadas en la evolución psicográfica del votante promedio de la CDMX respecto a AMLO, cada fase con mayor nivel de hostilidad y confrontación que la anterior, a partir de una menor aprobación presidencial: Concluyendo lo que respecta al comportamiento del votante, anticipábamos que la caída en la aprobación de AMLO en la CDMX no se reflejaría en tiempo real en intención de voto para el PAN o para algún partido de oposición, sino que estas personas pasarían una buena parte del periodo entre elecciones sin decidir o sin externalizar por quién votar, este es el segmento de los “indefinidos”.

En las últimas 2 elecciones este segmento de indefinidos se ha vuelto el de mayor relevancia por su tamaño, ocasionado por la cada vez menor cantidad de personas que siempre votan por el mismo partido (menos partidistas). Con datos al 2018, el 64% de las personas definieron su voto hasta después de iniciar las campañas electorales y hasta 15% de quienes votan lo definieron el mismo día de la elección (Moreno, 2018). De aquí la importancia de incrementar esfuerzos en la fase 5 de la estrategia, donde el voto de la oposición sería de suma cero entre sus integrantes.

Respecto al plano ideológico, la Ciudad de México se ha identificado como la entidad más de izquierda en México, mientras que el PAN es considerado como el partido más de derecha.² A partir del análisis de los datos recabados logramos medir la probabilidad de votar por el PAN o por Morena en la CDMX a partir de la ideología de una persona, lo cual resultó congruente a la intuición. Una persona no partidista, entre más de izquierda se considerará, tendría más probabilidad de votar por Morena y una persona entre más de derecha, más probable sería votar por el PAN.

Sin embargo, los insights de este análisis también arrojaron que apenas el 6% de la población en CDMX se consideraba de extrema derecha (10 del espectro ideológico), que Morena tenía 1/3 de propensión del voto de las personas de derecha (7-10 del espectro ideológico), y que la batalla ideológica se ganaría por el centro (5 y 6 del espectro ideológico), donde se encontraba el 36% de la población. Perder el centro del espectro político, al menos en la Ciudad de México, significaba perder la elección.

Si bien el posicionamiento doctrinario humanista del PAN nos aleja de radicalismos y nos coloca al Centro del espectro ideológico, este era el momento de demostrarlo a las y los habitantes de la CDMX por medio de nuestra comunicación, plataforma electoral y los posicionamientos de candidatas y candidatos.

Factores que determinaron el resultado en la Ciudad de México.

Los resultados del PAN en los estados fueron diferenciados. En saldo general respecto al 2015 para diputaciones federales, el PAN bajó 2.76% en su porcentaje de voto (del 21% al 18.25% en 2021), 22 estados bajaron su votación, 2 lo mantuvieron (crecimiento 0%) y 8 lo aumentaron. Entre estos últimos se encuentra la CDMX con un aumento de 12 puntos base, solo por debajo de Aguascalientes que incrementó respecto a 2015 en 13.33 puntos. ¿Qué fue lo que pasó en la Capital?

Aunque todos los estados gobernados por la oposición, principalmente los gobernados por Acción Nacional, han sido sujetos del golpeteo presidencial, el caso de la Ciudad de México es de especial atención pues no se ha atacado al gobierno local sino a su población. Desde el inicio de la gestión del nuevo gobierno varias decisiones impactaron en la aprobación presidencial, entre los que destacan: Las decisiones en materia económica (como la cancelación del NAICM), que sería el proyecto de infraestructura más grande de la historia y que sería un motor de desarrollo para la zona metropolitana. Las encuestas mostraban que el 56% de la población estaba a favor de continuar la obra en Texcoco contra un 28% para cambiarlo a Santa Lucía lo que, por supuesto, no se vio reflejado en la consulta popular.

La decisión de ceder a la Federación el Programa para Adultos Mayores significó reducir en casi una tercera parte el apoyo a 877 mil personas (BIENESTAR, 2021), el 11% de la lista nominal local.

La cancelación del programa de Estancias Infantiles en la Ciudad de México representó el cierre de 477 centros, los cuales atendían a 18,862 niñas y niños. Suponiendo un promedio de 1 infante por familia, más de 38 mil padres y madres de familia fueron afectados.

El discurso de polarización se llevó al extremo de establecer una lucha de “buenos contra malos”, liberales contra conservadores, la “4T” contra “la mafia”. Pero esta retórica cada vez fue etiquetando a quienes padecían las decisiones del gobierno y se manifestaban, padres y madres de niñas y niños sin medicamentos o tratamientos para el cáncer, mujeres que se manifestaban contra la violencia, personas en niveles socioeconómicos medios y altos, empresarios y dueños de negocios, uno a uno el presidente fue ganando opositores que representaban una mayor proporción de población de la Ciudad de México que de otras entidades que, además, su lugar de manifestación era la misma Ciudad, lo que socializaba en mayor medida que las cosas “no iban bien” (Percepción de Crisis).

El efecto de las posturas de indiferencia y ataque del presidente ante los agravios que vivía la población de la CDMX quedó evidenciado en el patrón de votación en la relación formada por la participación y el voto a la oposición.

Dado que el ir a votar o no es una decisión racional, las personas irán a las casillas en la medida en que sientan que sus intereses están en juego. Una sección electoral con mayor percepción de crisis generó una mayor desaprobación al Presidente, lo que produjo una mayor participación en estas casillas y, por lo tanto, una mayor votación a favor de la oposición. Esta fue la causalidad observada en la CDMX y explica casi en un 65% la votación a las candidaturas de #VaPorLaCDMX (VXM).

Dos variables que se utilizan para medir los niveles socioeconómicos es la escolaridad y el acceso a internet, con lo que observamos que, entre las secciones electorales, a mayor escolaridad y mayor acceso a internet mayor propensión a votar por el PAN en mayor medida que a votar por la alianza opositora, es decir, la clase media en la Ciudad de México sí votó contra AMLO, y lo hizo principalmente por medio del PAN.

La polarización y el antagonismo que generó el Presidente contra la población de la CDMX le pasó factura.

La conformación de una alianza opositora local eficiente

A nivel nacional, por medio de las diputaciones federales, y en casi todas las entidades se generó uno de los diversos tipos de alianza entre PAN, PRI y PRD en cualquiera de sus combinaciones.

En el caso de la CDMX al ya saber desde la estrategia que el porcentaje de votación entre la oposición sería de “suma cero” y que estaría en función de la desaprobación de AMLO, la decisión de generar un tipo de alianza era obvia, pero, como seguro ocurrió en otras entidades, nos enfrentábamos a que nuestro voto duro desaprobaba una coalición con el PRI.

Las mediciones nos arrojaban que si nosotros éramos el partido de oposición con la menor desaprobación (44%), el PRI era el que tenía mayor desaprobación de todos (60%) por lo que también, a nivel Ciudad de México podría resultar contraproducente. La decisión se tomó de forma quirúrgica, por lo que el Pdte. Atayde, con la aprobación de la Comisión Permanente y el Consejo Regional, determinó que la alianza sería basada en candidaturas comunes. Juntos, pero no revueltos, cada quién con su identidad.

La primera pregunta sería determinar si la alianza local en la CDMX fue eficiente: La respuesta es sí.

La Gráfica muestra un “achataamiento” en la parte izquierda de la curva de frecuencia VXM/JHH, lo que indica que incluso en las casillas perdidas por la alianza, esta fue por un menor porcentaje.

El promedio de diferencia de cada sección PAN vs JHH fue del -21% y con la alianza la media de la frecuencia se desplazó a la derecha hasta el -0.65%, es decir, la alianza en CDMX PAN-PRI-PRD significó un 20% menos de votación promedio por sección para Morena y su alianza.

Lo que hizo posible dicha eficiencia fueron 2 factores: 1. Aliarnos donde la unión no reste (Ej. en BJ aliarnos no era ni necesario ni eficiente porque el voto duro no apoya alianza con PRI), y 2. Alinear incentivos compartiendo la responsabilidad de los resultados electorales con los demás integrantes de la alianza.

Ejemplificando este segundo punto, tomemos Álvaro Obregón que fue una alcaldía en candidatura común, pero siglada por el PAN. Alinear incentivos compartiendo la responsabilidad del resultado electoral con los demás partidos significa que para que los liderazgos del PRI y el PRD en la alcaldía apoyen a la candidata en común debían contar con una elección que los representase, como el distrito 18 local para el PRD y el distrito federal 16 para el PRI y con esto evitar que estas estructuras no se movilizaran en favor de la candidata a la alcaldía (del PAN) o, peor, se movilizaran a favor de candidatos de otros partidos, como lo ocurrido en otras entidades.

Las diputaciones donde se vio mayor competitividad fueron donde intervinieron las estructuras de los 3 partidos armonizados por las candidaturas comunes.

El componente PAN CDMX: Liderazgos, contraste y capitalización del enojo

Tomar decisiones en política no es sencillo. Una alianza con el “acérrimo” rival, designación de candidatos por la imposibilidad de elecciones de la militancia por la pandemia, competir con la maquinaria más potente del lopezobradorismo a nivel nacional. El caso del PAN CDMX, por sus características propias, combinó una serie de factores que ayudaron a optimizar el resultado electoral maximizando la capitalización de la percepción de crisis, entre los que destacan:

La existencia de un liderazgo regional como el del Vicecoordinador de Diputados Federales Jorge Romero Herrera. Con su intervención las decisiones óptimas fueron tomadas con mucho mayor eficiencia y sin riesgo de divisiones internas.

La visión innovadora del Pdte. Andrés Atayde que, con sus características tanto conciliadoras como estratégicas y basadas en inteligencia, permitió unificar a TODA la militancia de la Ciudad de México en torno a un objetivo en común y lograr un resultado histórico, consolidando a la par, junto con su equipo, el relevo generacional PAN.

La coordinación que existió entre la dirigencia del Pdte. Atayde, el alcalde de Benito Juárez Santiago Taboada, los ex Coordinador y ex Vicecoordinador del GPPAN local Mauricio Tabe y Christian Von Roehrich, y el Diputado Federal Luis Mendoza, formando un frente cada que se requirió para incrementar la potencia comunicativa ante medios de los temas que más importaba tener presencia (PAN *top-of-mind* de la oposición).

El contraste que permitió generar el gran resultado de gobierno del alcalde Santiago Taboada, respecto a los demás gobiernos en la Ciudad, principalmente contra los de Morena, al ser evaluado en cada medición como el mejor de la Ciudad de México y el 4º mejor nivel nacional.



La estrategia, tácticas y campañas desarrolladas por las candidatas y candidatos del PAN CDMX y que lograron maximizar la capitalización de la percepción de crisis y, así, lograr un mayor nivel de votación.

Ejemplo de lo anterior es la medición y transferencia de las secciones electorales que Morena había ganado en 2018 y que perdió en 2021.

De las 869 secciones que perdió Morena en 2021 respecto al 2018, la capitalización de percepción de crisis para el PAN CDMX fue del 93%, al conseguir 810 secciones, seguido del PRI con el 5.86% (51 secciones), el Partido Verde con 0.69% (6 secciones) y el PRD con el 0.23% (2 secciones).

Conclusiones

Entona la segunda estrofa del himno de Acción Nacional que al oír nuestro pregón “los tiranos temblarán. Lo conseguido el pasado 6 de junio en la Ciudad de México logró justo eso, nuestro pregón se escuchó hasta Palacio Nacional y el tirano tembló.

Con análisis de datos, estrategia, liderazgo y una generación histórica de candidatas y candidatos, el PAN CDMX buscará tener el mejor resultado de su historia en la elección próxima. La brega de eternidad continúa y ahora, si el PAN logró la primera alternancia en México, la responsabilidad del PAN CDMX es lograr la primera alternancia en la Jefatura de Gobierno para el 2024, y ya nos estamos preparando.

MODELOS DE

386

GOBERNANZA MODERNA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

16

HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX

MODELOS DE GOBERNANZA MODERNA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

William Fernando Saucedo Bejarano¹⁶

¿Qué es lo que hace falta en América Latina (AL) para consolidar democracias de más alta intensidad? ¿Qué es lo que se requiere para pasar de los aspectos procedimentales de las democracias a los elementos de buen gobierno dentro de éstas?

Las respuestas al aumento de la calidad de las democracias que se enfocan exclusivamente en la corriente de la razón de Estado, necesitan apoyarse en modelos de gobernanza moderna. En otras palabras, la perspectiva eficacia/eficiencia de la gestión gubernamental restringida a las interacciones unidireccionales de gobierno, y orientada a la capacidad desde el Estado para diseñar e implementar políticas públicas que generan bienestar político, económico y social en los ciudadanos, debe apoyarse en perspectivas que se fundamentan en interacciones bidireccionales de gobierno, y más concretamente en aquellas que colocan el acento en las capacidades de los actores sociales.

¹⁶ Saucedo Bejarano, William Fernando. Modelos de gobernanza moderna y su contribución a la calidad democrática. En: Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 20147. Págs. 60-70

El argumento para buscar una conjunción de perspectivas en la gestión de lo público se encuentra en las características de complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades postindustriales. En este tipo de sociedades la construcción de problemas (y oportunidades) sociopolíticos trasciende las capacidades de respuesta de los gobiernos, configurando un espacio público complejo que desborda lo estatal, lo que demanda la intervención de actores privados y organizaciones del mundo social.



Con base en esto, la gobernabilidad democrática en su connotación de eficacia de la gestión pública sólo desde el gobierno, e instalada dentro del enfoque de gobernanza tradicional, es insuficiente como instrumento para el aumento de la calidad democrática en AL. Por esta razón es fundamental que haya una apertura del ángulo de perspectiva de la gestión de lo público. Concretamente es necesario volver la mirada hacia el enfoque de la gobernanza moderna, y hacia algunos de los modelos de gestión que circunscriben sus rasgos dentro de él. Algunos de estos modelos como por ejemplo la Gobernanza Interactiva, la Acción Pública y el Gobierno Abierto traen consigo propuestas de gobernanza, que de llegarse a operacionalizar a partir de las condiciones estructurales sociopolíticas adecuadas, podrían convertirse no sólo en el complemento de la gobernabilidad democrática sino en un verdadero hito hacia democracias de más alta intensidad.

Este ejercicio de análisis es precisamente el objetivo de este ensayo, y para realizarlo se ha dividido en cuatro partes: en la primera se describirá el proceso de transición de la gobernanza tradicional (centrada en la dimensión de la eficacia de la gobernabilidad democrática) a la gobernanza moderna en el marco de la transformación de la sociedad postindustrial; en la segunda parte se expondrán las principales características de los modelos de Gobernanza Interactiva, Acción Pública, Gobierno Abierto; mientras que en la tercera parte se presentarán los principales rasgos de la gobernabilidad, y de su compleja relación con la democracia; y Analmente a modo de reflexión, se relacionarán algunos rasgos de los modelos de gobernanza moderna que complementan la perspectiva de eficacia dentro de la gobernabilidad, y que por consiguiente podrían representar avances en el sentido de elevar la calidad de las democracias en AL.

Del enfoque de la gobernanza tradicional al enfoque de la gobernanza moderna en el contexto de la sociedad postindustrial



Las bases de la sociedad postindustrial

391

En el proceso general de diferenciación estructural y funcional de las sociedades occidentales, como resultado de la conquista por parte de la racionalidad de espacios cada vez más grandes del cuerpo social,² se allanó el camino para el advenimiento de la sociedad postindustrial. Ésta erigió sus bases sobre grandes transformaciones en el sistema social (economía, trabajo y tecnología), en el sistema político (distribución del poder y regulación de los conflictos sociales) y en el sistema cultural (estructuras simbólicas). De manera más precisa, estas transformaciones se produjeron en al menos cinco dimensiones generales, que luego se constituyeron en los cimientos de las sociedades contemporáneas: el conocimiento teórico como principio axial de la sociedad, el cambio de una economía de bienes a una economía de servicios, la consecuente redistribución ocupacional, el control de la tecnología para orientar el futuro de la sociedad, y una nueva tecnología intelectual para la toma de decisiones dentro de la complejidad organizada.

Con la organización de la sociedad alrededor del conocimiento de tipo teórico, en la búsqueda de control social, dirección de la innovación y del cambio, el desplazamiento de parte importante de las actividades económicas al sector de los servicios provocó el traslado del lugar de trabajo de la fuerza laboral. Ésta pasó progresivamente de las fábricas industriales al comercio, las finanzas, el transporte, la recreación, la investigación, la educación y el gobierno. Lo que suscitó una redistribución ocupacional, es decir, una transformación del tipo de trabajo desempeñado por la fuerza laboral, ganando preeminencia las ocupaciones de cuello blanco (trabajadores profesionales especializados: técnicos, ingenieros y científicos) sobre las ocupaciones de cuello azul (trabajadores semi-especializados: obreros de fábricas).

En este contexto se comenzó a controlar la tecnología para la exploración de nuevas formas y mecanismos tecnológicos que permitiesen mantener la capacidad y el rendimiento productivo del capitalismo avanzado, tratando de evitar los estancamientos en la sociedad.

Sin embargo, la transformación más profunda a partir de esta centralidad del conocimiento teórico aplicado a la innovación tecnológica, fue el estrechamiento del entramado social y su determinación del ritmo del cambio social, expresado en el crecimiento de la complejidad mediante la multiplicación de interacciones en cuanto a formas e intensidades. Este fenómeno favoreció un cambio de escalas que se materializó en ciudades más grandes, organizaciones más complejas, y espacios políticos más anchos que empezaron a desbordar el ámbito de lo estatal.

Este crecimiento exponencial de la complejidad trajo consigo los problemas acerca de cómo dirigir y coordinar estos sistemas con demasiadas variables de interacción, para que consiguieran los resultados específicos trazados en su organización. Fue así que se creó para la cuestión de la toma de decisiones una nueva tecnología intelectual, que sustituyó juicios intuitivos por algoritmos, permitiendo la definición de acciones racionales y la evaluación de los medios para su realización, tratando de encontrar siempre la solución óptima, a saber, aquella que maximiza los resultados.

De la gobernabilidad a la gobernanza

Frente a la cuestión de cómo dirigir y coordinar la complejidad, las medidas de control político se volvieron centrales en la sociedad, abriendo las disyuntivas entre decisiones tecnocráticas y decisiones políticas, y entre la necesidad de establecer más reglas para controlar la complejidad, y la petición de mayor libertad y autonomía por parte de los actores de los sistemas. En este marco la discusión de la Ciencia Política en los años setenta del siglo XX, giró en torno a las complicaciones crecientes que tenían que afrontar los gobiernos para dirigir las democracias postindustriales.

En 1975 el sociólogo francés Michel Crozier, el politólogo estadounidense Samuel Huntington, y sociólogo japonés Joji Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral el informe sobre “la gobernabilidad de las democracias”. La tesis central de este informe consistía en que los problemas de ingobernabilidad en los países industriales avanzados (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) se debían a la sobrecarga de demandas sociales con la que lidiaba el Estado de bienestar. Éste, en la búsqueda de crecimiento económico, ocupación plena, y potencialización de los derechos humanos, tuvo que cargar con el costo de la inflación, el déficit público y la presión fiscal, y con la incapacidad de resolver problemas sociales y económicos a largo plazo.

En consecuencia, la solución para esta situación, según los autores del informe, se hallaba en el “adelgazamiento” del Estado a través de la desregulación, y en la devolución a la sociedad de responsabilidades que se habían asumido como exclusivas del gobierno. De esta forma, los cambios propuestos se concentraron en un primer momento en identificar y resolver las fallas que dentro del enfoque tradicional de gobernanza, centrado en la gobernabilidad, impedían el incremento de la capacidad de gobernar del gobierno. Pero cuando se observó que los gobiernos que eran fiscal y administrativamente poderosos, también tenían graves dificultades para cubrir las demandas sociales y gestionar lo público, se constató que el cambio debía ser estructural y llevar a otro enfoque de gobierno.

El desbordamiento de lo público del ámbito estatal hizo que se volteara la mirada hacia el mundo social, hacia actores privados y organizaciones sociales, que con sus propios recursos y capacidades de autorregulación se estaban haciendo cargo de sus problemas. Los mismos problemas frente a los cuales las capacidades de los gobiernos en legislación, coacción, imposición fiscal y servicios sociales universales habían resultado ineficaces. De este modo, la transformación central que se operó en este viraje de perspectiva consistió en la modificación del principio de interacciones unidireccionales gobernante-gobernado, sobre el que estaba fundamentado el modelo tradicional de gestión pública. Y con esto se prestó mayor atención el empoderamiento de la sociedad para que asumiera un rol activo, y pasara de ser objeto de intervención a sujeto de solución.

De manera que el enfoque moderno de la gobernanza, en oposición al enfoque tradicional, se fundamentó en el principio de interacciones bidireccionales entre gobernante y gobernado, proponiendo con esto formas de gestión de lo público que respondieran a las situaciones empíricas vigentes de las sociedades postindustriales, creciente porosidad en los límites entre Estado y sociedad, y la necesidad de que entre estos actores se crearan responsabilidades compartidas y se desarrollaran relaciones de cooperación, para afrontar con éxito los desafíos de la diversidad, dinámica y complejidad de los problemas sociopolíticos.

Existen diferentes modelos de gestión cuyas características se ajustan al enfoque moderno de gobernanza, y en primera instancia se diferencian entre sí a partir de su orientación principal hacia uno de los actores de la relación bidireccional: gobierno o sociedad. Por ejemplo, el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) se concentra en la reforma de estructuras y procesos de organización de la administración pública, para la consecución de un mejoramiento funcional de las capacidades del gobierno en términos de eficiencia en la prestación de servicios sociales. Pero hay otros modelos como la Gobernanza Interactiva, la Acción Pública y el Gobierno Abierto que proponen una sociedad empoderada con capacidad de intervención en la gestión de lo público, y en ese sentido, proponen el desarrollo de relaciones de cooperación sociedad-gobierno.

Gobernanza interactiva

El modelo de la Gobernanza interactiva tiene una connotación descriptiva y una normativa; la primera se enfoca en el aspecto situacional de los problemas sociopolíticos, y la segunda alude a la forma adecuada de gobernar una sociedad a partir de este aspecto.

Con base en esto, el sentido descriptivo de este modelo se refiere en primer lugar al crecimiento de las interacciones entre gobernante- gobernado en la segunda mitad del siglo XX, bajo la necesidad de reconstruir la capacidad de dirección de las sociedades, en las que ningún actor por sí solo (público o privado) cuenta con el conocimiento y la información suficiente para solucionar los problemas complejos.

Y, en segundo lugar, se refiere a que la consecuencia concreta de este incremento de interacciones, es que diversas políticas sociales y servicios públicos se han empezado a realizar desde mecanismos de mercado y de participación de actores sociales. Por lo que se han introducido formas de asociación y de cooperación que vinculan al gobierno, al sector privado y a organizaciones sociales.

Así, desde la connotación descriptiva, y según Kooiman: El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo...

En cuanto a la connotación normativa de la gobernanza interactiva, esta parte de la idea del aprovechamiento que se podría obtener del reconocimiento de esta situación de complejidad en la que se desarrollan los fenómenos sociopolíticos, para hallar soluciones y crear oportunidades. Por consiguiente, desde este reconocimiento de las características de la situación de las sociedades postindustriales, habría entonces una forma apropiada y correcta de gobierno, a saber, un buen gobierno. Este buen gobierno, con la concientización acerca de las limitaciones del enfoque tradicional y la remodelación de sus actividades a través de la institucionalización de mecanismos de cooperación con actores privados y sociales, sería entonces la condición sin la cual un país no podría aspirar al desarrollo.

Ahora bien, a causa de la complejidad de las interacciones bidireccionales de gobierno, que son sólo un tipo de interacción sociopolítica, éstas pueden agruparse en tres tipos diferentes de gobierno, que corresponden a los modos de gobernanza interactiva: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico.

El autogobierno parte del rasgo autopoietico de los sistemas sociales, que implica clausura operativa, autorreferencia, autoorganización y autodirección, y en consecuencia una separación con los sistemas políticos (gobierno). Esto significa, que hay espacios del sistema social con la capacidad para gobernarse según modelos internos, y que por consiguiente cuentan con márgenes de autonomía de acción respecto a las decisiones desde el sistema político.

El cogobierno son formas horizontales de gobierno en las que diversos actores se relacionan por medio de la cooperación, coordinación y colaboración, pero sin que haya un actor dominante o alguien que asuma funciones de gobierno. Y el gobierno jerárquico corresponde al modelo clásico de intervención gubernamental en los asuntos sociales mediante el derecho, la regulación y políticas implementadas por el aparato administrativo burocrático.

Desde la gobernanza interactiva, en su aspecto descriptivo y normativo, la combinación de estos tres modos de gobierno no sólo ocurre cada vez más dentro de la sociedad postindustrial, sino que además es una mezcla necesaria para estructurar un buen gobierno (eficaz y orientado al desarrollo).

Acción Pública

Si el modelo de Gobernanza Interactiva con sus modos de autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico enfatiza el equilibrio que debe existir en las interacciones bidireccionales gobernante-gobernado, el modelo de la Acción Pública define un marco analítico propio para las intervenciones de la sociedad en la gestión de lo público.

En el escenario ya descrito de desbordamiento de lo público del ámbito estatal, el gobierno como fuente de soluciones a los problemas sociopolíticos es sólo una entre varias opciones con las que cuenta la sociedad. Lo que significa que dentro de la gobernanza moderna hay una relativización de la legitimidad del gobierno para calificar problemas y construir soluciones.

Es así como desde el enfoque tradicional de gobernanza, centrado en la capacidad de gobernar del gobierno y por consiguiente en las actividades de éste como productor de efectos en la sociedad, la perspectiva de política pública es adecuada. Porque se fundamenta en un postulado de estatocentrismo, que responde a una realidad empírica en la que el Estado (en el sentido amplio: poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial) ocupa una posición hegemónica en la solución de los problemas sociopolíticos, con sus modalidades de intervención pública.

No obstante, en las realidades empíricas complejas de las sociedades industriales avanzadas, en las que los problemas y soluciones son sociopolíticos porque son coproducidos por el gobierno, actores privados y organizaciones sociales, la perspectiva de la política pública resulta estrecha. Las soluciones a estos problemas ya no están determinadas exclusivamente por el trabajo político y administrativo del gobierno, ni por el tipo de políticas públicas (reglamentaria, distributiva, redistributiva y constitutiva). Se necesita una perspectiva amplia que también contenga "... la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos".

Esta perspectiva amplia es la Acción Pública, y al colocar el acento en la sociedad y no en el Estado se constituye en un marco de análisis que complementa a la perspectiva de la política pública, y que permite describir y explicar mejor ciertos aspectos de la nueva realidad empírica.

El crecimiento exponencial del potencial de las interacciones bidireccionales gobernante-gobernado gracias a la rápida evolución del internet en la primera década del siglo XXI, ha relanzado las cuestiones alrededor de la posibilidad real de gobiernos abiertos, caracterizados por poseer niveles más altos de transparencia (Estado), de participación (ciudadanía), y de cooperación (Estado-ciudadanía). La aceleración y multiplicación de interdependencias sociopolíticas como consecuencia de procesos sociales de integración y diferenciación más intensos y diversos, ha planteado con muchas expectativas la cuestión acerca de la desaparición por completo de los límites entre sociedad y Estado. Y con esto, la institucionalización de una “nueva filosofía de gobierno”, con nuevas prácticas políticas entre gobernantes y gobernados. El modelo de gobierno abierto se circunscribe dentro de estas expectativas, y propone una transformación completa de la base cultural de las interacciones de gobierno.

De manera general, para el gobierno (y para todo el Estado en sentido amplio) la propuesta consiste en primer lugar en la implementación de prácticas de transparencia (*accountability*) entre los funcionarios. Estas prácticas se fundamentan en la voluntad del funcionario y (o) en la exigencia a éste por parte del ciudadano, de renunciar al secreto aun con el costo evidente de resignar valor de la información en términos de poder. Y en segundo lugar, y en relación con estas prácticas, es necesario la creación de espacios para el fortalecimiento de la relación de gobierno en el sentido gobernado-gobernante, a través de la reglamentación de mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Con relación a la sociedad, esta nueva forma de gobierno implica la renuncia por parte de los ciudadanos al free riding, y en consecuencia la apropiación de un rol activo en la gestión de lo público, que los transforme en actores políticos.

El cambio de cultura política que plantea el modelo de Gobierno Abierto se sitúa en el límite entre lo fáctico (lo que es) y lo normativo (lo que debería ser), a causa precisamente de la cualidad de la información y el conocimiento como recurso de poder y de la capacidad y voluntad de la ciudadanía para actuar políticamente. En este sentido, su propuesta normativa se encuentra directamente vinculada a los procesos de democratización, con la instauración de democracias de aún más alto nivel que vayan más allá de los aspectos procedimentales y el establecimiento de libertades. Primero con la institucionalización de mecanismos de responsabilización como requisito mínimo, con los que la ciudadanía pueda exigir a los funcionarios respuestas por su gestión, y condenarlos por actos de corrupción. Estos mecanismos son el requisito mínimo porque se puede elevar aún más el nivel de la cultura de la transparencia, con la incorporación por parte de los funcionarios del *habitus* de la responsabilidad (*accountability*), que determina la voluntad propia a rendir cuentas a la ciudadanía, sin la necesidad de la mediación de coerción externa alguna.

Y segundo, con el desarrollo de procesos de empoderamiento ciudadano que permitan conocer los derechos individuales y colectivos, desarrollar la capacidad para ejercerlos, y perfeccionar aptitudes de análisis para utilizarlos de la mejor forma en la intervención de lo público, en la búsqueda de soluciones a los problemas y de creación de oportunidades.

En primer lugar, la gobernabilidad es una cualidad de la relación de gobierno, es decir, de la relación entre gobernante y gobernado, y no una cualidad propia sólo del gobierno o de la sociedad, por lo que es sólo a partir de la relación compleja entre ambos actores que se puede empezar a hablar de condiciones de gobernabilidad.

En segundo lugar, la gobernabilidad está constituida por los elementos de la legitimidad, la eficacia y la estabilidad, los cuales han sido aportados por corrientes filosóficas y científicas dentro del estudio de la política. Así, por ejemplo, dentro de la corriente del buen gobierno, la gobernabilidad adquiere su singularidad en la legitimidad del ejercicio del poder, enfocándose en la calidad de la acción gubernamental, evaluada sobre los criterios normativos de la razón, la justicia y el orden, que permiten condiciones para una vida digna. En tanto, que dentro de la corriente de la razón de Estado, la gobernabilidad se encuentra dentro de la dimensión eficacia/eficiencia del ejercicio del poder, concentrándose así en la gestión gubernamental que alcanza metas a mínimo costo.

Y por último, dentro de la corriente de la estabilidad política la gobernabilidad está condicionada al problema del orden político, en donde un sistema social es más gobernable mientras tenga la capacidad para adaptarse y flexibilizarse frente a cambios en los órdenes económico, político y social.

Con base en la articulación de estos principios de legitimidad, eficacia y estabilidad política de la gobernabilidad, y de su ubicación dentro de la relación de gobierno, el sociólogo Antonio Camou propone entonces una definición amplia del fenómeno en el sentido de “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”, en donde la eficacia gubernamental y la legitimidad social se vinculan positivamente, produciendo la estabilidad del sistema político.

Grados de Gobernabilidad

Ahora bien, tradicionalmente este estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales ha sido interpretado con valores absolutos, dicotómicos y polarizados. El equilibrio (o en su defecto el desequilibrio) entre demandas y respuestas se plantea muchas veces en términos abstractos y sin referencias empíricas particulares a los contextos de cada sociedad, es por esto que desde el sentido común se habla tradicionalmente desde dos situaciones tipo/ideal: gobernabilidad e in- gobernabilidad. Identificándose con la primera un gobierno perfecto, capaz de procesar todas las demandas sin importar la factibilidad de las mismas, o la disponibilidad de recursos, y en sentido opuesto, vinculándose la ingobernabilidad con el colapso de la relación de gobierno, a partir de la incapacidad absoluta de los gobernantes para el procesamiento de las demandas.

No obstante, hay dos factores que impiden una aproximación a la gobernabilidad en los términos absolutos de los tipos/ideales, estos son: la percepción social y la organización social de los actores. Con la percepción social (configurada a partir de valores y creencias) los actores interpretan situaciones sociales, económicas y políticas concretas, y de acuerdo con su conformidad o inconformidad sobre éstas, por medio de su grado de organización pueden (o no) replantear la relación de gobierno.

La cuestión es que tanto la percepción como la organización son elementos que adquieren su especificidad dentro de cada organización social, en los procesos de estructuración de las prácticas históricas de vinculación gobernante- gobernado. Por lo que cada sociedad en relación con su Estado configura su propio patrón político, que determina la forma y el contenido de las demandas, las respuestas usuales, y los principios y las reglas mediante los cuales se resuelven. Entonces, partiendo de este reconocimiento de la contextualización de los equilibrios y desequilibrios en los marcos de usos y costumbres de cada organización social, es correcta la afirmación acerca de que todas las sociedades son a la misma vez gobernables e ingobernables en diferentes grados. Lo que genera la necesidad de construir nociones intermedias que describan adecuadamente las diversas situaciones de gobernabilidad en la escala, como, por ejemplo: gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, y crisis de gobernabilidad.



Frente a la situación de gobernabilidad ideal que designa el equilibrio perfecto entre demandas y respuestas, y a la situación de ingobernabilidad que determina la ruptura de la relación de gobierno en una sociedad, las otras tres nociones son matices graduales de desequilibrios o anomalías que se pueden presentar en sectores como la seguridad, política, economía, etcétera. De ahí que la gobernabilidad normal aluda a una situación en la que el desequilibrio entre demandas y respuestas varía dentro de márgenes tolerados y esperados por la comunidad. Mientras que el déficit de gobernabilidad ya designa una situación en donde el desequilibrio es percibido como inaceptable por actores que están políticamente organizados, y que por lo tanto tienen la capacidad para amenazar el statu quo de la relación de gobierno. Y la crisis de gobernabilidad ya indica que hay proliferación de desequilibrios en diversas áreas, que además de resultar intolerables para los ciudadanos, por su diversificación colocan en amenaza la relación de gobierno y la estabilidad del orden político.

Por último, estas situaciones de anomalías en forma de desequilibrios entre demandas y respuestas se pueden presentar en cuatro ámbitos de acción de los sistemas políticos: la capacidad del gobierno para mantener (y o recuperar) la ley y el orden (cumplimiento de legislación, políticas gubernamentales, ejecución de órdenes de gobierno); la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente la economía; la capacidad del gobierno para generar bienestar social; y el mantenimiento de la estabilidad institucional, a través de la capacidad del sistema político para gestionar la apertura de espacios democráticos, que promuevan la participación de nuevos individuos y grupos sociales en la toma de decisiones vinculantes.

La relación compleja entre gobernabilidad y democracia

A diferencia de la democracia que es una forma de gobierno, la gobernabilidad es un estado, propiedad o cualidad que indica el grado de gobierno ejercido en una sociedad, como resultado del equilibrio (o desequilibrio) entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno. Y la complejidad de la relación entre ambas se encuentran definida, tanto en un sentido positivo como en uno negativo, por la naturaleza de las instituciones democráticas. En consideración a los aspectos positivos de la relación, la democracia crea condiciones para una buena gobernabilidad a partir de: la generación de legitimidad con base en el respeto a las libertades y derechos; un marco normativo y de leyes acorde al gobierno eficiente de una sociedad pluralista; y la estabilidad política a largo plazo que la caracteriza.

Pero la democracia también puede crear obstáculos para el buen gobierno (en términos de interacciones unidireccionales gobernante-gobernado), a causa de la sobrecarga interna (+ demandas - respuestas) y de la dificultad de las instituciones tradicionales de representación para articular intereses. En relación a la sobrecarga, ésta viene dada por la misma funcionalidad institucional democrática; facilitación de las demandas a los ciudadanos, y procedimientos lentos para toma de decisiones y resolución. Mientras que la limitación externa está dada, por la dificultad de las instituciones tradicionales de representación para integrar los múltiples intereses en una sociedad compleja (por ejemplo: trabajo, capital, cultura, género, etc.)

Es precisamente en el tratamiento de estas limitaciones que el enfoque moderno de la gobernanza puede contribuir, primero formulando una relación bidireccional gobernante-gobernado, y segundo colocando el acento en la sociedad con los modelos de Gobernanza Interactiva, Acción Pública y Gobierno Abierto. De esta forma, se ampliarían los espacios de representación con nuevas instituciones de agregación de intereses y de toma de decisiones, con los que gobierno, actores privados y organizaciones sociales conseguirían afrontar con éxito los problemas sociopolíticos complejos, dinámicos y diversos de la sociedad postindustrial.

Reflexión final:

Elementos de los modelos de gobernanza moderna que contribuyen al incremento de la calidad democrática. La construcción de gobernabilidad democrática en el contexto de la democratización latinoamericana. En el contexto de la Tercera Ola, América Latina avanzó de forma general en la dirección de la consolidación de regímenes democráticos procedimentales, fundamentados principalmente en la consolidación de sistemas electorales competitivos. Sin embargo, en cuanto al criterio de la gobernabilidad democrática en términos de qué tan bien funciona el gobierno y el Estado dentro del régimen democrático (calidad democrática), por medio de la eficacia/eficiencia de políticas públicas que aumenten niveles de bienestar integral, los resultados son deficientes y altamente heterogéneos dentro de la región. Y esta situación se explica en parte gracias a que la construcción de gobernabilidad democrática, con niveles altos de calidad democrática en las sociedades industriales avanzadas, ya no es un proceso exclusivamente político. Además de los requerimientos políticos procedimentales (Estado de derecho, elecciones competitivas que legitimen el ejercicio de poder, etcétera.), se requieren ajustes en la administración pública en el sentido de la apertura hacia los modelos del enfoque de la gobernanza moderna. Puesto que dentro de este ámbito la eficacia/eficiencia de las políticas públicas se consigue sobre la base de la deliberación pública (participación ciudadana en la calificación de los problemas, la definición de las soluciones, y la vigilancia de los resultados), y la profesionalización del servicio público, que, agregando conocimiento técnico a los procesos de gobierno, abre espacios a la deliberación.

¿Qué se necesita para elevar la calidad democrática de las democracias en América Latina? Propuesta esta cuestión desde el ámbito de la gestión pública, parte de la respuesta se encuentra en la apertura hacia el enfoque moderno de la gobernanza, y concretamente hacia los modelos que, fundamentados en interacciones bidireccionales, se enfoquen principalmente en las capacidades de los actores del mundo social.

Así, el modelo de la Gobernanza Interactiva aporta en su sentido descriptivo y normativo la necesidad de una mezcla equilibrada entre las formas de autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico, en donde actores sociales, privados y gubernamentales construyan la capacidad de dirigir sociedades complejas.

Dentro de este mismo enfoque, el modelo de Acción Pública se encarga de construir un marco analítico para describir y explicar adecuadamente las soluciones y oportunidades creadas desde el sector privado y las organizaciones sociales en los espacios de deliberación de las interacciones gobernados-gobernantes, y que vienen a complementar o a reconfigurar las políticas públicas implementadas desde la gobernabilidad democrática.

Por último, el modelo de Gobierno Abierto construye una nueva base cultural para las interacciones políticas, consolidando desde el límite de lo normativo una propuesta de gestión de lo público, en la que el gobierno abre espacios de deliberación para cooperar con la ciudadanía, y se prepara para incorporar el *habitus* de la responsabilidad para la rendición de cuentas de su gestión. Y en la que los ciudadanos se empoderan para tener la capacidad de ejercer control político sobre los funcionarios con mecanismos de responsabilización.

Son estas contribuciones las que pueden permitir a la gobernabilidad democrática superar las restricciones del enfoque de la gobernanza tradicional y sus interacciones unidireccionales, y en este sentido, incidir en la construcción de regímenes democráticos de aún más alta intensidad en la región. A medida que la sociedad avanza en la dirección de una mayor complejidad en las interacciones de gobierno, y que como resultado los límites entre el sistema social y político se desvanecen esparciendo el fenómeno político en toda la sociedad, pareciera que lo normativo en términos de mayor transparencia, participación y cooperación se vuelve cada vez más fáctico.

V

ERDADERAS

413

PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURN0: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CDMX

7

HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX

VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURNO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CDMX

Diego Molina Rodríguez¹⁷

Este texto tiene como objetivo analizar algunos rubros del presupuesto de la Ciudad de México entre el período 2019 y 2023, entre ellos su carácter, su distribución, sus prioridades. Asimismo, se busca mostrar e interpretar los montos establecidos en los respectivos Presupuestos de Egresos de la Ciudad de México, para así, juzgar la suficiencia y aplicación de estos recursos dadas las problemáticas presentadas en el lapso antes mencionado.

El analista de proyectos chileno Ernesto Fontaine, solía decir que los fondos son fungibles, esto quiere decir que cualquier aumento de los ingresos se destina a los propósitos menos prioritarios. Partiendo de este enunciado, se entiende que los ingresos con los que se cuentan actualmente se deben destinar a los propósitos más relevantes para el gobierno en turno.

¹⁷ Molina Rodríguez, Diego. Verdaderas prioridades del gobierno en turno: análisis del presupuesto de la CDMX. En: Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 46-52

En los reportes de presupuestos de egresos de la Ciudad de México del 2019 a 2023 se señalan las siguientes prioridades: Justicia, Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior, Protección Ambiental, Vivienda y Servicios a la Comunidad, Salud, Educación, Protección Social y finalmente, Transporte. Del enunciar al realizar existe una gran diferencia, así que para confirmar si en los hechos éstas son las prioridades del gobierno actual.

El monto repartido a cada categoría en proporción de la cantidad total de egresos de cada año fiscal (en pesos nominales). Si bien dichas áreas son descritas como prioritarias, el porcentaje más alto es de la categoría Vivienda y Servicios a la Comunidad en el año 2021 con un 23.71%. Es comprensible que los porcentajes no sean muy altos debido a que gran parte del presupuesto se tiene que repartir a Dependencias, Órganos Desconcentrados, y a las Alcaldías. No obstante, ateniendo a una de las principales definiciones de la ciencia económica se deben satisfacer necesidades infinitas con recursos finitos, y para resaltar dichas áreas como prioritarias, algunas están descuidadas. Por ejemplo, la asignación en Transporte disminuye de 2019 a 2020, efecto previo al Covid-19, pues el Presupuesto de Egresos se entrega el 8 de septiembre a la Cámara de Diputados. Posteriormente, se mantiene prácticamente constante en 2021, para después mostrar un incremento mínimo de 2.402% en 2022, el cual resultaría todavía menos significativo si se considerasen los montos totales con el descuento del aumento de la inflación que en esos años fue relativamente alta en comparación con el objetivo del Banco de México de $\pm 3\%$. Finalmente, este sector presentó un recorte de 0.92% en 2023.



Profundizando más en el análisis del rubro de Transporte, específicamente en el Metro de la Ciudad de México, se retomará información contenida en Gráficos sobre el presupuesto (nominal y real) asignado al Metro entre 2015 y 2023. Dichos recursos visuales fueron realizados por Frasua Esquerra para Animal Político. En primer lugar, se puede observar que el presupuesto aprobado para el Metro en términos reales es mayor entre 2015 y 2018 en comparación al aprobado en 2022. Esto quiere decir que durante todo el período de la anterior administración el presupuesto asignado fue mayor que en lo que va de la actual.

Otro dato observable en la Gráfica que permite dimensionar el descuido al Metro por parte del gobierno de Claudia Sheinbaum es que inclusive en 2017, año donde en términos reales el presupuesto fue de 22,636 millones de pesos (el menor de la anterior administración), resulta ser mayor a los 19,769 millones de pesos del 2022, es decir, la mejor asignación del gobierno de Sheinbaum). De este último monto mencionado es importante remarcar que se promovió como una respuesta al incidente de la línea 12 del Metro, ocurrido el 3 de mayo de 2021, pero sobra decir que fue insuficiente, dado que en términos reales sólo supera en 0.89% al presupuesto real de 2019; el Metro nunca ha sido una prioridad desde 2018. Incluso después de un incidente trágico que implicó la muerte de personas, el gobierno de Morena sólo se preocupó por regresar el gasto aprobado en términos reales al nivel prepandemia.

Por si los montos asignados entre 2018 y 2023 no fuesen alarmantes, existe otra medición en el texto de Animal Político que agrava más la situación.

Esta rúbrica refiere al presupuesto ejercido en términos nominales, donde se puede apreciar que, en 2020, de 15,652 millones de pesos aprobados, se utilizaron 14,290. Cabe preguntarse qué sucedió con los 1,362 millones restantes. Se puede pensar que se emplearon en el siguiente año, pero en 2021 el monto ejercido en términos nominales fue de 15,684 millones de pesos, 603 millones de pesos más del monto aprobado ese año. Si se usó parte del excedente del 2020, aún restarían 759 millones que no se utilizaron pese a la urgencia de reparar los daños generados por la caída de la línea 12.

Una vez presentadas las presuntas prioridades del gobierno actual y una descripción de los presupuestos asignados al Metro, es relevante analizar la suficiencia de estos recursos, es decir, si se dan abasto para satisfacer las necesidades de los capitalinos. De acuerdo con México Evalúa: al 3T de 2022, el gasto en la partida de Herramientas, Refacciones y Accesorios Menores fue de 201 mdp, 59% (295mdp) inferior al mismo periodo de 2021, y el peor monto que se tenga registro desde 2017 (Campos Mariana, Cano Jorge, 13 enero 2023). Esta comparativa refleja un desinterés en el mantenimiento del Metro, lo cual lejos de ser solo estadísticas, explica en gran medida por qué el 70% de los accidentes del Sistema de Transporte Colectivo Metro de los últimos 8 años, han sido en el periodo de Morena. De 2019 a 2022 se registran 431 incidentes, aproximadamente 2.3 veces más que en la gestión de Mancera.

Esto tiene un peso en la medida de que no se trata de simples fallos, sino negligencia que cuesta vidas, o daños severos a la salud e integridad de personas. Tal es el caso del choque en la línea 3, cuando el 7 de enero dos trenes chocaron dejando 57 lesionados y una muerte.

Ante la incapacidad del gobierno capitalino para garantizar un transporte seguro, la ciudadanía, con temor a poner en riesgo su integridad y ante los percances de tiempo que generan los paros, se ha visto orillada a buscar otras alternativas de movilidad. Lamentablemente esa es sólo una parte de la historia, pues no todos los usuarios del Metro tienen los recursos ni la facilidad en su ruta para cambiar de método de transporte, por lo que deben afrontar su día a día con la esperanza de no convertirse en una estadística más de los incidentes ocurridos en este gobierno.

Existe otro sector que, si bien no es señalado como uno de los más relevantes para la administración en turno, ha causado mucho revuelo en los últimos meses debido a los claros efectos de la política de austeridad. Este sector es el de Cuidado Animal, el cual se encuentra en completo descuido. Un ejemplo de este desamparo del sector es el caso de la elefanta africana Ely, quien reside en el Zoológico de San Juan de Aragón, donde actualmente no tiene las condiciones óptimas al encontrarse en un piso de arena rodeado de paredes de cemento. Ely es conocida popularmente en las redes sociales como la elefanta más triste, debido a que el escenario en donde habita le provoca un trastorno conocido como “zoochosis” que le causa movimientos anormales los cuales concluyen en autolesiones. Pese a que activistas solicitaron su traslado a un santuario en Brasil con mejores condiciones, las autoridades de la Ciudad de México se negaron. Los internautas rumoraron que incluso la intención de la administración es actuar negligentemente debido a que el seguro de vida de Ely tiene un valor de cinco millones de pesos. Más allá de las especulaciones respecto al tema, lo cierto es que Ely sufre las consecuencias de habitar en un lugar con malas condiciones, hecho que pudiera ser más frecuente en otros animales de los zoológicos de la Ciudad de México debido al recorte presupuestal para la alimentación.

En este punto del análisis es claro que muchos sectores están sufriendo las consecuencias de la política de austeridad y la desatención gubernamental, inclusive los señalados supuestamente más relevantes como el transporte. Por lo tanto, cabe cuestionarse, ¿cuáles sí son las prioridades a las que el gobierno de Claudia Sheinbaum les dedica tiempo y presupuesto? En este momento existe un objetivo principal para la administración en turno, la precampaña presidencial de la Jefa de Gobierno. En el último año la morenista ha estado viajando a distintos municipios del país con la justificación de dar a conocer los progresos en la Ciudad de México, y así servir como guía para otros gobiernos, lo que parece ser una excusa para promocionar su nombre en distintos estados. Por ejemplo, el sábado 19 de noviembre estuvo en Tuxtla Gutiérrez, donde dio una ponencia sobre los avances de la capital del país. Inclusive si el verdadero motivo del viaje fuese el afirmado, siguen existiendo elementos cuestionables al respecto; como el hecho de que tales viajes escapen de sus funciones como Jefa de Gobierno, el origen del financiamiento y forma de los viajes y eventos, etc. Respecto a cómo se presupuestan dichos viajes, Sheinbaum afirmó en marzo que ella cubre los costos del vuelo de sus ingresos, además de prometer transparentar los gastos, lo cual sigue como una cuenta pendiente. Por otro lado, respecto al financiamiento de los eventos realizados en los otros estados, simplemente no existe información. Es razonable pensar que lo cubren los respectivos gobiernos en donde se realiza, lo que tiene un costo de oportunidad, es decir la alternativa y los beneficios a los que se renuncia por haber tomado una decisión. El presupuestar las conferencias de la mandataria capitalina, implica un perjuicio a las necesidades de los estados donde se realizan, pues se dejan de hacer otras actividades.

Similarmente, se puede apreciar la priorización a la precampaña de Sheinbaum, con los espectaculares que en los últimos meses han aparecido a lo largo de todo el país. Estos espectaculares consisten en bardas y lonas con la frase “EsClaudia” y su silueta. Si bien no hay pruebas contundentes de que se han utilizado recursos públicos con este motivo, la realidad es que lo sucedido requiere de mucha organización y financiamiento que beneficia a la figura de la Jefa de Gobierno a través de métodos que van en contra de las normas del proceso electoral. Asimismo, no puede afirmarse que es la mandataria capitalina quién organiza esta estrategia; sin embargo, tiene la capacidad y responsabilidad de detener a sus simpatizantes que realizan estas actividades, debido a ir en contra de las reglas electorales. Bajo este razonamiento, el INE ordenó a Sheinbaum deslindarse de los promocionales y disuadir a los responsables para que, en su respectivo momento, esas actividades se realicen conforme a la ley.

Otra manera en la que se busca pulir la imagen de la morenista es la gran inversión realizada en eventos masivos, pues en la medida que la sociedad goce de entretenimiento gratuito, la percepción de su persona o de su administración mejora. Este texto, no pretende desacreditar el entretenimiento y la cultura debido a que les considera como un derecho fundamental para asegurar el bienestar de la población, más bien busca señalar que ese rubro ya ha sido cubierto con numerosos eventos realizados. Por lo que, aprecia más conveniente la utilización de esos recursos para atender otros rubros descuidados como los mencionados a lo largo de este análisis.



Para el gobierno capitalino los eventos realizados hasta el momento no son suficientes, por lo que el 28 de abril se pretende gastar más en traer a la artista internacional Rosalía, reafirmando así sus prioridades.

En conclusión, analizando los presupuestos asignados entre el 2019 y 2023, se entienden cuáles son las prioridades enunciadas del gobierno en turno, las cuales no siempre son representadas como esenciales en la asignación de recursos, hecho observable principalmente el sector Transporte, donde destacan los recortes presupuestales y los subejercicios, pese a la apremiante urgencia de dar mantenimiento a la infraestructura del sector. Es sumamente relevante remarcar que los recortes o el invertir menos de lo aprobado, no son sólo estadísticas para un gráfico, son necesidades no satisfechas que se transforman en negligencia cuando suceden incidentes como los paros constantes del servicio, los choques entre vagones, incendios, la caída de la línea 12, etc. En general cualquier tipo de fenómeno que pone en riesgo la integridad de los capitalinos, los cuales en su mayoría tienen que resignarse a transportarse con temor al no poder usar otra alternativa.

La política de austeridad del gobierno en turno tiene un impacto muy fuerte en distintos sectores como el de cuidado animal. Donde nuevamente las consecuencias no se reducen a simples datos analizables, sino animales que viven en condiciones sumamente alarmantes.

Para finalizar, se busca remarcar que existen recursos limitados, por lo que no se puede atender todos los sectores a la perfección; sin embargo, eso no exime de la obligación de atender de forma eficiente la distribución de estos recursos, es decir, no dejar a su suerte a ciertas áreas con las limitaciones impuestas, y privilegiar a otras. La manera en que se destinan estos recursos revela las verdaderas prioridades de la administración en turno, como lo es el proceso de precampaña de la Jefa de Gobierno mediante la excesiva financiación de eventos masivos, viajes con sustento y financiamiento cuestionable, y promociones personales fuera del marco electoral adecuado.



**CD
MX**

426

HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVES

**HACIA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN CDMX**