

SEGURIDAD CIUDADANA. ¿DISMINUIR LA CRIMINALIDAD O LA DESIGUALDAD, LA MARGINACIÓN Y LA POBREZA?

Dra. María Amelia Solórzano Peña¹

Dr. Ramiro Contreras Acevedo²

Resumen

En este documento se devela que existe más de un discurso sobre lo que se entiende por *seguridad ciudadana*. También expone que el Estado mexicano no ha adoptado el término "*seguridad ciudadana*" en sus políticas públicas, ni en materia de seguridad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y Plan Nacional de Seguridad Pública). Por otro lado, las afirmaciones de los organismos internacionales y de los "expertos" sobre el tema han propiciado la posibilidad de confundir "*seguridad ciudadana*" con "*seguridad pública*" y se hace evidente que, en el cambio gradual del significado del concepto, algunas entidades federativas y municipios, que anteriormente se autonombaban "Secretarías de Seguridad Pública", hoy su título es "Secretarías de Seguridad Ciudadana", lo que se resume en la adopción de nombres distintos, pero con las mismas características, mismas funciones, incluso la aplicación del mismo marco jurídico.

El término "*seguridad ciudadana*", restringido a la prevención y control de la delincuencia ha adquirido una preponderante importancia, ya que organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] y el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] están destinando esfuerzos y recursos para el desarrollo de programas, proyectos y actividades para generar políticas públicas de *seguridad ciudadana* que disminuyan los índices de violencia y criminalidad. No obstante, hay organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] vinculan a la *seguridad ciudadana* al desarrollo humano y destinan esfuerzos para el desarrollo de programas, proyectos y actividades para generar políticas públicas que disminuyan la desigualdad, la marginación y la pobreza, lo anterior justifica la razón de la elección del título del presente documento de trabajo.

Palabras clave: *Seguridad ciudadana*, desarrollo humano, seguridad pública.

INTRODUCCIÓN

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (México). E-mail: mtra_solorzanop@yahoo.com.mx

² Investigador Nacional Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores [SNI] del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [CONACYT], (México). E-mail: ramirocontreras2000@yahoo.com.mx

De acuerdo a los datos en la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana [ENSU]³, los ciudadanos mexicanos han modificado sus conductas por miedo a la delincuencia, desconfían de la policía y han visto más delitos en las calles. La percepción de inseguridad para el año 2015 alcanzó su mayor registro desde que el Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI] monitorea la variable (27.9 por ciento).

Lo anterior pone de manifiesto que las acciones emprendidas por el Estado mexicano no han podido dar solución a la creciente “percepción de inseguridad” que hay en el país y hay que aceptar que este tema es un problema. Además, los acontecimientos sucedidos en Atenco, Apatzingán, Tlatlaya, Ayotzinapa e Iguala por sólo mencionar algunos, nos obligan a problematizar nuevamente este fenómeno de la inseguridad y buscar otras perspectivas: tomar conciencia para “dar cuenta y darse cuenta” y para revisar las condiciones que permitan elegir y poder actuar. En este sentido, siguiendo a Zemelman se rescata “la fuerza de lo subjetivo, de la profunda significación que ha tenido en el curso de la historia el miedo al cambio y los bloqueos para mirar el futuro como una construcción que se hace desde opciones; lo que supone romper con los parámetros que doblegan no solo el pensamiento, sino a la sensibilidad, la imaginación y por supuesto a la voluntad para ser sujetos erguidos, conscientes y protagónicos”⁴. Asumir estos presupuestos implica reflexionar sobre cómo vamos a problematizar y desde una concepción de realidad histórica, dinámica y procesos complejos que se interrelacionan.

La perspectiva epistemológica reconoce que hay “saberes” sobre hechos (información), “saberes” sobre “el porqué de los fenómenos” o “saberes” sobre la naturaleza de una cosa y “saberes” referentes al “cómo” se adquieren (son saberes que se refieren a habilidades para hacer algo). Es decir, en la producción del conocimiento muchas veces se confunde la teoría con la metodología. Y en la producción latinoamericana del conocimiento sobre este tema, la reflexión sobre estas importantes distinciones es escasa.

Sin falsos afanes de alegar encuadres epistemológicos sobre este tema, sí es lícito decir que una sociedad resuelve sus problemas con los “saberes” que construye con los conocimientos que desarrolla sobre las áreas donde aquellos se producen. Pero no raras veces, al tratar de resolver un problema, se usa el paradigma equivocado y esto origina que un concepto tenga significados, a veces contradictorios o incoherentes. Por poner un ejemplo, en una investigación jurídica sobre los derechos humanos, la pregunta central ha sido puesta sobre la fundamentación de

³ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA, **Encuesta Nacional de Seguridad Urbana [ENSU] Cifras correspondientes a diciembre de 2014**. Boletín de prensa no. 4/15. Comunicación Social. Aguascalientes, Ags. 8 de enero de 2015. Documento disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/percepcionsp.pdf>

⁴ ZEMELMAN, Hugo. **Voluntad de conocer**. Ed. Antrophos, México, 2005, p. 111.

las normas; pero desde el iusnaturalismo, dicha pregunta versará sobre la validez del derecho que reúne "condiciones de contenido", pero desde la postura de Habermas, versará sobre los "pasos procedimentales"⁵.

A cinco lustros después de establecido el modelo neoliberal en México, García y Márquez afirman que el modelo de seguridad se ha subordinado a los intereses económicos y geoestratégicos de Estados Unidos a nivel continental⁶. Siguiendo esta línea, Cerruti expone que la "inseguridad" se constituye en una faceta de particular importancia de un paradigma político que impulsa una concepción represiva de contención de la crisis social, ella misma producto de la violenta implementación de los imperativos económicos neoliberales⁷. Por su parte, Solís concluye que el resultado ha sido una nueva forma de Estado capitalista periférico en México: el "Estado narco" que se reproduce en la continuidad de un régimen político neoliberal, autoritario e ilegítimo, ajeno a los intereses nacionales y ciego ante las apremiantes necesidades de las grandes mayorías de la población mexicana⁸.

Respecto a los conceptos y distintos tipos de seguridad (seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública, *seguridad ciudadana*, seguridad humana, seguridad urbana), para Calleros, la seguridad nacional ha sido entendida de múltiples formas, según quién o quiénes han tratado de definirla⁹, mientras que para Brasdefer, la falta de definición de un concepto claro y conciso sobre seguridad *pública* no ha sido obstáculo para que, en la práctica, haya sido históricamente aplicado y desarrollado por gobiernos y Estados nacionales en todo el mundo, e incluso para que su concepción sea tan amplia y su aplicación tan difusa, que algunos gobiernos incorporen en éste los conceptos de interés y seguridad *nacional*¹⁰.

⁵ SOLÓRZANO PEÑA, María y CONTRERAS ACEVEDO, Ramiro. **Alternativas para la administración de justicia en las entidades federativas. Dificultades para la creación de marcos teóricos en derecho**. Universidad de Guadalajara, México, 2007, p. 114.

⁶ GARCÍA ZAMORA, Rodolfo y MARQUEZ COVARRUBIAS, Humberto. **México: Violencia e inseguridad**. Hacia una estrategia de desarrollo y seguridad humana. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Número Especial: América Latina, 2013, p.4. Documento disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42353

⁷ CERRUTI, Pedro. (2013). **Seguridad pública y neoconservadurismo en la Argentina neoliberal**: La construcción social de la "inseguridad" durante los años noventa: 'combate a la delincuencia', 'tolerancia cero' y 'mano dura'. Revista de Sociología e Política, 21(48), Dec. 2013, pp. 143-160, p. 157. Documento disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782013000400009>

⁸ SOLÍS GONZALEZ, José Luis. **Neoliberalismo y crimen organizado en México**: El surgimiento del Estado narco. Frontera norte, Vol.25, no.50, México, jul./dic. 2013, pp. 7-34, p. 29. Documento disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v25n50/v25n50a2.pdf>

⁹ CALLEROS ALARCON, Juan Carlos. **El vínculo entre seguridad nacional y migración en México**, Revista Mexicana de Política Exterior, número 88, Noviembre de 2009 - febrero de 2010, pp. 9-43, p. 41. Documento disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n88/01calleros.pdf>

¹⁰ BRASDEFER HERNÁNDEZ, Gloria. **Sistema Nacional de Seguridad Pública. Avances y perspectivas**, Revista de Administración Pública, Antología Conmemorativa 1955-2005, Número 111, Año 2016, Tomo II, Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], México, pp. 973-992, p. 974. Documento disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/111/pr/pr83.pdf>

Asimismo, cuando algún organismo internacional crea o aplica un concepto, posteriormente, los Estados miembros de dicho organismo los incorporan en sus leyes, políticas públicas, programas o estructura gubernamental, sin “razonar” si el significado del término elegido es el adecuado para dar el soporte teórico a sus proposiciones. Por ejemplo, respecto del término “*seguridad ciudadana*”, el Programa de las Naciones Unidas [PNUD] indica: “la *seguridad ciudadana* es la forma principal de la seguridad humana, garantiza derechos humanos fundamentales y atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano”¹¹ y es precisamente respecto de este último término que el mismo PNUD lo ha definido, para identificar las que, a su criterio, son las tres necesidades esenciales del ser humano: salud, educación e ingreso suficiente para vivir dignamente. Por lo tanto, desde la óptica del PNUD las prioridades del desarrollo humano deben concentrarse en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad. El desarrollo humano sustentable implica no sólo crecimiento, sino distribución equitativa de sus beneficios.

En contraste, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concibe a la *seguridad ciudadana* como una política pública, entendiendo ésta como los lineamientos o acciones que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado: “el concepto de *seguridad ciudadana* es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’.”¹²

En esta misma línea se pronuncia el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] ya que el delito y la violencia son serios obstáculos para el desarrollo humano, la inclusión social y el crecimiento económico. En ese sentido, “las políticas públicas integrales de *seguridad ciudadana* que combinan acciones preventivas y de control demuestran tener un mayor efecto en la reducción del crimen”¹³.

Por lo anterior este trabajo pretende develar que en México se atribuyen al término *seguridad ciudadana* elementos provenientes de distintos paradigmas, que son irreconciliables para concebir, analizar y explicar un

¹¹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS, **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano**, Octubre 2009, p. 32. Documento disponible en: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

¹² COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos** OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009. [Online] Documento disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>

¹³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO [BID]. **Documento del marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. División de capacidad institucional del Estado**, Julio, 2014, p. 18. Disponible: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6712/Documento%20de%20Marco%20Sectorial%20de%20Seguridad%20Ciudadana%20y%20Justicia.pdf?sequence=1>

mismo objeto, en relación con la sociedad y el Estado. Lo anterior solo denota desconocimiento e incoherencia teórica y epistémica, además de la confusión que genera su utilización, porque no es lo mismo tratar el tema de seguridad desde la óptica de un Estado orientado al desarrollo económico, a la de un Estado orientado al desarrollo humano.

Por lo general se atribuyen a la *seguridad ciudadana* funciones propias y características de la seguridad *pública*. Gran parte de la confusión radica en que los sistemas penales (de *seguridad ciudadana*, entendida como política pública del Estado) y el derecho penal funcionan como medios de control social en el neoliberalismo, que encuentran su justificación “teórica” en la protección de la sociedad y de los individuos de los “delincuentes”¹⁴. Asimismo, al concebir la *seguridad ciudadana* como orden público, las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear las soluciones. Es decir, un sentido bastante diferente a aquel en que se supone avanzan los cambios sociales con profundización de la democracia¹⁵.

Hay que añadir a lo anterior, que es difícil entender el significado de un concepto si no se aclara el paradigma o el marco teórico desde donde se toma su significado. Porque se notan tres discursos: el que expresan los organismos internacionales, el que adopta el Estado y el que percibe el ciudadano. Ello ha propiciado la posibilidad de confundir “*seguridad ciudadana*” con “*seguridad pública*” y se hace evidente, por lo menos en México, en el cambio gradual de denominación de las anteriormente llamadas “Secretarías de Seguridad *Pública*” a “Secretarías de Seguridad *Ciudadana*”, lo que se resume en la adopción de nombres distintos, pero con las mismas características, mismas funciones, incluso la aplicación del mismo marco jurídico.

El problema: Aquí se afirma que existe una confusión conceptual en el término “*seguridad ciudadana*”, atribuyéndole elementos y características del término “*seguridad pública*”, no obstante que el origen y significados de estos conceptos provienen de paradigmas diferentes.

El planteamiento: En palabras de Rementería, la *seguridad ciudadana* restringida a la prevención y control de la delincuencia ha adquirido una preponderante importancia objetiva y subjetiva sobre otros temas sociales. Asegura que “la lucha contra la pobreza y sus consecuencias sociales y culturales de marginalidad y exclusión es

¹⁴ SILVA SENARQUÉ, Santos Alfonso, **Control social, neoliberalismo y derecho penal**, Parte III, Fondo Editorial de la UNMSM, Perú, 2002, p. 289.

¹⁵ ESCOBAR, Santiago, MUNIZ, Jaqueline, SANSEVIERO, Rafael, SAIN, Marcelo, ZACCH, José Marcelo. **La seguridad ciudadana como política de Estado**, Fundación Friedrich Ebert, Chile, 2004, p. 9.

subordinada al carácter criminógeno de aquella, es decir, la lucha contra la pobreza –la inversión social– no parecería tener por propósito satisfacer los derechos de los pobres sino prevenir que delincan”¹⁶.

Para el caso mexicano, los procesos de crisis y las reformas económicas impuestas, legitimaron la “percepción de inseguridad” en el individuo, es decir, en cuanto a su vida, sus bienes en propiedad ante otros individuos pertenecientes a sectores excluidos y justificaron la intervención del Estado en la atención de un problema social, transformándolo en un problema público-político. Pero nótese que garantizar el desarrollo del individuo y protegerlo de aquello que amenace su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos, en lo individual, no garantiza el desarrollo social. Es, entonces, cuando se vincula al ciudadano con la participación activa de su propia seguridad, es decir, se distribuye la responsabilidad entre los individuos, la población en general y el Estado. El ciudadano debe observar una serie de medidas preventivas que apoyen a las instituciones del Estado en el control de la criminalidad, para que la población tenga una mejor “percepción de seguridad” y garantizar la gobernabilidad del Estado en cuanto al tópico de la seguridad.

Desde la reforma constitucional del 2008, en el artículo 21 de la Constitución mexicana se indica lo que debe entenderse por seguridad *pública*, es decir, una función del Estado que comprende desde la prevención de delitos a la persecución, y se agregan en cuanto a la actuación de sus instituciones, los principios de objetividad y respeto a los derechos humanos. Se establece la creación de bases de datos criminalísticos, la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de los delitos y la participación de la comunidad para quedar redactado de la siguiente forma:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

¹⁶ REMENTERÍA, Ibán. **El estado de la seguridad ciudadana en Chile**, Polis Revista Latinoamericana, no. 11, 2005, p. 2. Documento disponible en: <http://polis.revues.org/5759>

1. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
2. El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
3. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
4. Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
5. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.

Ahora bien, respecto a las obligaciones positivas asumidas por los Estados en materia de "seguridad", la CIDH puntualiza que éstos deben “generar las condiciones para que la política pública sobre *seguridad ciudadana* contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito”¹⁷.

Es así como el término seguridad *ciudadana* va introduciéndose paulatinamente en la estructura institucional y en las áreas que anteriormente correspondían al término seguridad *pública*. Algunas entidades federativas y municipios tienen hoy la misma confusión. Un ejemplo de lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:

¹⁷ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**, Op. cit. supra. 12.

	Marco Jurídico que le da origen	Atribuciones o funciones en materia de seguridad pública (legislación vigente)
Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México	Decreto 359 (Ley de Seguridad del Estado de México), publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México Gaceta de Gobierno, en fecha 19 de octubre de 2011, se reforman los artículos 19 y 21 y se adiciona el 21 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México	El secretario de seguridad ciudadana tiene atribuciones en materia de seguridad pública (Art. 16 de la Ley de Seguridad del Estado de México)
Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro	Ley de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha 30 de agosto de 2014.	El secretario de seguridad ciudadana tiene funciones en materia de seguridad pública (Art. 10 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro)
Secretaría de Seguridad Ciudadana del Cuernavaca (Estado de Morelos)	Reglamento de gobierno y de la administración pública municipal de Cuernavaca, Morelos, publicado en el Periódico Oficial 5053 "Tierra y Libertad" del H. Ayuntamiento Constitucional de Cuernavaca, Morelos con fecha 25 de diciembre de 2012.	El secretario de seguridad ciudadana tiene funciones en materia de seguridad pública en los términos de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Art. 119 del Reglamento de Gobierno y de la Administración Pública Municipal de Cuernavaca, Morelos)
Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara (Estado de Jalisco)	Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, que fue promulgado el 17 de agosto de 2011 y publicado Gaceta Municipal de Guadalajara, el 01 de septiembre de 2011, con su Fe de Erratas publicada el 01 de septiembre de 2011.	La Secretaria de seguridad ciudadana es la autoridad encargada de la función de la Seguridad Pública (Art. 2 fracción III del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara).

La precisión que requieren los términos "seguridad *ciudadana*" y "seguridad *pública*", no es una cuestión de poca importancia: se trata de cómo se concibe a sí mismo el Estado y cómo entiende realizar una de sus funciones primordiales, así como la manera de operarlas.

Hay muchos estudios sobre seguridad *pública* donde existen las imprecisiones conceptuales. Por ejemplo Regino señala que el término es caduco, confuso e inoperante¹⁸. La locución seguridad pública constituye una expresión polisémica y anfibológica, dados sus diversos significados y variadas interpretaciones. Peña afirma que, remitirse al marco normativo mexicano que define a la seguridad pública como una función del Estado, tampoco es tarea fácil, dado que el término Estado, también es considerada como una expresión polisémica y anfibológica¹⁹.

Hay que destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (vigente) en el Eje "México en Paz" adopta los términos: gobernabilidad democrática, seguridad pública, justicia penal, seguridad nacional, defensa exterior, seguridad interior y derechos humanos, pero en ningún momento menciona el término de seguridad *ciudadana*.

La importancia de lo antes expuesto radica en que la seguridad, en general, como función del Estado (considerándola en cualquiera de sus significados), no parece haber entrado al rango de "ciencia". Es decir, la construcción de los "saberes" con los que una sociedad construye las soluciones a sus problemas tiene, entre otros, estos tres elementos: a) ser un conocimiento, b) ser un conocimiento sistematizado y c) una particular manera de realizarse. Por ello, es importante subrayar que si se considera a la "seguridad" como un conocimiento, se requiere que haya precisión en sus conceptos. Igualmente que el conjunto de conceptos se agrupen (sistematicen) y que la sistematización permita ver un marco teórico desde donde se abordan los problemas de esta ciencia en la práctica. Probablemente se le ha dado demasiado valor a las metodologías basadas en percepciones del ciudadano y quizás la imprecisión de este concepto se origine por la complejidad de las percepciones de cada individuo, es decir, lo que cada individuo considera como "bueno" o "verdadero".

Las preguntas: En México es un país de contrastes. Los rankings lo consideran, por una parte, como un país de bajos índices de seguridad y por otra, como un país de alto desarrollo humano, pero a la vez, con altos índices de desigualdad sobre el desarrollo, altos índices de pobreza multidimensional (IPM) y altos índices de violación a los derechos humanos. Por regla general, los conceptos y las normas sobre estos temas se modifican o se ajustan a través del tiempo, conforme a los intereses de las clases en el poder. Para este estudio las preguntas centrales son: ¿cuáles son las fuentes de la producción discursiva de la seguridad *ciudadana* cuando el poder en turno las utiliza?, ¿debe entenderse la seguridad *ciudadana* como una política de Estado?, ¿para lograr la seguridad *pública* deben implementarse políticas públicas de seguridad *ciudadana*?, ¿es compatible un concepto de

¹⁸ REGINO, Gabriel. **Seguridad pública en México. Una aproximación al holocausto**. Colegio de Maestros en Ciencias Penales [COMPACIPE], Artículos. 2007, p. 11. Documento disponible en: http://www.comacipe.org.mx/?page_id=267

¹⁹ PEÑA RAZO, Francisco Javier. **La Seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México**. Ed. Porrúa. 2011, p. 36.

seguridad *ciudadana* como garantía del desarrollo humano en un país de políticas económicas neoliberales?, ¿es cierto que el incremento de la pobreza y la indigencia han favorecido el aumento de la violencia y la criminalidad?, ¿es posible gozar de libertad como esencia del desarrollo humano, en un país de gran desigualdad y que generen seguridad *pública o ciudadana*?

La hipótesis: El problema planteado nos señala que existe más de un discurso sobre la *seguridad*, es decir, sobre lo que se entiende por seguridad *ciudadana* y en consecuencia, sobre lo que se entiende por seguridad *pública*.

Por lo tanto, si el significado de la seguridad *ciudadana* se concibe como una política de Estado que comprende todos aquellos programas, proyectos y actividades destinadas a disminuir los índices de criminalidad como lo propone la CIDH, correspondería, entonces, a las ideas de un paradigma neoliberal que busca “seguridad” para el logro del desarrollo económico.

Por otro lado, queda claro que la aplicación de políticas criminales por si solas no generaran “desarrollo humano” en los términos propuestos por el PNUD, en donde las prioridades se concentran en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad, ya que desarrollo humano sustentable implica no sólo crecimiento económico, sino distribución equitativa de sus beneficios.

Planteada así el problema conceptual, la hipótesis se diseña en 2 partes para visualizar esta confusión), mediante un silogismo hipotético condicional negativo, en el que si no se cumple la condición señalada en la premisa mayor, la conclusión negará el efecto de la misma.

Obsérvese la estructura de un silogismo hipotético condicional negativo en dos organismos internacionales:

1. Desde la propuesta de la CIDH

Premisa mayor	Si la seguridad ciudadana es política del Estado, se disminuye la criminalidad
Premisa menor	Hoy la seguridad ciudadana no es política del Estado.
Conclusión	La seguridad ciudadana no disminuye la criminalidad

2. Desde la propuesta del PNUD

Premisa mayor	Si la seguridad <i>ciudadana</i> es desarrollo humano, se disminuye la pobreza y la desigualdad.
Premisa menor	Hoy la seguridad <i>ciudadana</i> no es desarrollo humano

Conclusión	La seguridad <i>ciudadana</i> no disminuye la desigualdad, la marginación ni la pobreza
------------	---

La metodología: Como metodología para este trabajo se propuso, desde la realización del “estado del arte” sobre este tema (reforzada por el análisis de índices y análisis de sus indicadores), que era necesario analizar las particularidades históricas del fenómeno, los impactos causados en la sociedad y en la comunidad científica. Posteriormente, el trabajo visibilizaría la conveniencia de permanecer con los mismos significados de dichos conceptos o cambiarlos. Finalmente, se haría el desvelamiento del problema planteado. Este paso es significativo y tiene como fin alentar la crítica de una “razón indolente latinoamericana” (de Sousa Santos), a fin de reconstruir desde una postura crítica, la “hermenéutica formalista” y la revisión de las motivaciones e intereses (y presiones) que están detrás de la actuación del Estado y de cada “nueva” legislación.

El marco teórico desde donde este estudio trabaja, sostiene que el derecho no solo es ley, derecho subjetivo y/o derecho objetivo, sino justicia en la sociedad y aquella, por sí misma, debe abarcar a todos, es decir, connota igualdad. Cuando la norma se utiliza para garantizar la función del Estado contra la inseguridad, derivada de la delincuencia y la criminalidad, como un problema público-político, bajo una matriz discursiva orientada a la criminalización de la exclusión y la pobreza, surge una concepción represiva de control y contención penal y policial de la crisis social que, a su vez, es producto de la aplicación del modelo económico impuesto por el propio Estado.

LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA DEL ESTADO PARA DISMINUIR LA CRIMINALIDAD

La CIDH expuso que la *seguridad ciudadana* surgió, en América Latina fundamentalmente, en el curso de las transiciones a la democracia, como un concepto para diferenciar la naturaleza de “la seguridad en democracia” frente a la “seguridad en los regímenes autoritarios”, una consecuencia lógica de la evolución del concepto de seguridad a la par de la “evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos”:

El concepto de seguridad que se manejaba antes, se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los

agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales.²⁰

No parece casual, señalan Lalama y Ojeda, "que en España, por ejemplo, haya sido necesario plantear la necesidad de sustituir el concepto 'orden público', remitente de entrada a una concepción autoritaria de la seguridad, por el de 'seguridad *ciudadana*' para hacer referencia a la finalidad de proteger los derechos ciudadanos más que una difusa concepción de orden"²¹. Explica Chinchilla que se pasó de una agenda centrada en la preocupación por la protesta social y la insurrección armada e inspirada por la doctrina de la seguridad *nacional*, a otra que fija su atención en la violencia delictual y busca inspirarse en los paradigmas de seguridad *ciudadana*²². Se buscó redefinir las relaciones entre el individuo y el Estado en materia de seguridad, en el seno de un modelo constitucional propio de un "Estado democrático y social de Derecho y de Justicia" asevera Núñez, pues se eligió el modelo de seguridad *ciudadana* para preservar derechos y libertades, como un servicio público a la ciudadanía, cuya misión fundamental sería la protección de los ciudadanos frente a un modelo basado en el orden público, con el objetivo de perpetuar la norma y mantener la autoridad, y como misión, forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma²³.

Sin embargo, el PNUD establece que la seguridad *ciudadana* es "una modalidad específica de la seguridad *humana*, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad *ciudadana* es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma 'súbita y dolorosa' la vida cotidiana de las víctimas."²⁴ Además enfatiza que la protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado e incluso la razón misma de ser del Estado. Por lo tanto, la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía y un derecho fundamental. Un delito es un acto deliberado de un ser humano en perjuicio abusivo de otro ser humano y su mejor antídoto es la existencia de alternativas legítimas,

²⁰ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**. Op. cit. supra. 12.

²¹ LALAMA, Gustavo. y OJEDA SEGOVIA, Lautano. **Privatización de la seguridad ciudadana: incompatibilidad entre oferta pública y demanda ciudadana de seguridad**, en CARRION, Fernando y DAMMERT, Manuel. (Comp.) Economía política de la seguridad ciudadana, FLACSO, Quito. (pp. 327-349), p. 328. Documento disponible: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42342.pdf>

²² CHINCHILLA MIRANDA, Laura. **Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica** en CARRIÓN, Fernando (Ed.) Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?, FLACSO, Quito. pp. 167-188, p. 167. Documento disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegchinchilla.pdf>

²³ NÚÑEZ, Gilda. **Política de Seguridad Ciudadana en Venezuela: Especial referencia al desarrollo jurídico penal**. Cap. Criminológico, vol.34, n.3, Julio-Septiembre 2006, pp. 339-361, p. 344. Disponible en: <http://pdla.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Venezuela/polsegciudadana-desarrollojuridpenal.pdf>

²⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS, **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano**, op. Cit. 11, p. 31.

porque “al atentar contra la vida, la integridad o el patrimonio de las personas se impide el ejercicio de una libertad concreta, sacrifican una opción legítima o destruyen una oportunidad de realización humana: la inseguridad ciudadana es una negación flagrante del desarrollo humano”²⁵.

No obstante, hay una realidad: la valoración social de una conducta no siempre coincide con su valoración legal: hay una gran cantidad de conductas que no son identificadas como delitos. Un Estado de derecho exige que los delitos estén exactamente definidos o “tipificados” en la ley penal, y que la interpretación de esa ley por parte de los jueces sea restrictiva.

En muchos casos, puntualiza la CIDH en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria. Por ello, las políticas de seguridad *ciudadana* históricamente implementadas se han caracterizado, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Por tal motivo, los Estados deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad *ciudadana* contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito, con especial atención en las áreas temáticas²⁶:

3. la atención a las víctimas de la violencia y el delito;
4. la privatización de los servicios de seguridad;
5. la gobernabilidad de la seguridad *ciudadana*;
6. la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y
7. la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad *ciudadana*.

Es cierto que el estudio del fenómeno de la inseguridad *ciudadana* no se puede analizar en forma aislada, como aseveran Murria y González ya que tiene dos dimensiones inseparables: la dimensión objetiva (el hecho: la delincuencia real) y la dimensión subjetiva (la percepción: la opinión sobre la seguridad de los ciudadanos), fenómenos de naturaleza diferente: el malestar del ciudadano que experimenta alguna forma de inseguridad no se corresponde necesariamente con el riesgo real de victimización al que se encuentra expuesto, sino que a menudo responde a un miedo difuso que depende de múltiples factores que forman un esquema explicativo complejo (componentes sociales, económicos, territoriales, individuales, etc.)²⁷.

²⁵ *Ibíd*, p. 35

²⁶ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**, Op. cit. supra. 12.

²⁷ MURRIA, Marta. y GONZÁLEZ MURCIANO, Carlos. **La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis**, trabajo presentado en el X Congreso Español de Sociología “Sociología y sociedad en España, Treinta años de sociedad, treinta años de sociología”

Al respecto, Rementería asegura que la seguridad *ciudadana* obedece más bien a una percepción de inseguridad instalada en la ciudadanía desde los medios de comunicación, y legitimada por los expertos interesados en asegurar la sostenibilidad de sus servicios, en el emergente “mercado de la seguridad”.²⁸

Entonces, según la propuesta de la CIDH, la seguridad *ciudadana* al ser política del Estado disminuye la criminalidad. Pero en el caso de México, como ya se indicó anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en ningún momento menciona el término seguridad *ciudadana*. El Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, tampoco lo hace.

Para el diseño de comprobación de la hipótesis, se parte del hecho que una investigación empírica estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto en la realidad, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Cabe destacar que los estudios estadísticos no son garantía de imparcialidad y que los estudios o diagnósticos de opinión ciudadana tampoco son suficientes, pues al ser un análisis social no hay neutralidad valorativa en la formulación de los protocolos y cuestionarios. También hay que tomar en cuenta que en temas como la seguridad, puede haber “problemas técnicos” tal como el grado de error o tamaño de la muestra, representatividad de la población, etc.

El punto a debatir se centra en que independientemente del grado de influencia que puedan ejercer los medios de comunicación en la presentación de los datos cuantitativos y cualitativos sobre la delincuencia, detrás de esta percepción sobre este fenómeno social, se anida la confusión conceptual.

Es importante subrayar que los trabajos sobre la “inseguridad” se han centrado principalmente en datos cuantitativos y cualitativos o en la percepción que tienen los ciudadanos como resultado de estudios empíricos, no sobre el enfoque epistemológico que los términos significan.

Resulta común que en la producción del conocimiento se confunda la teoría con la metodología. A los ciudadanos se le podría disculpar, pero a los “expertos”, a las instituciones y al Estado, no. Murria y González exponen que cada una de las formas de definir la delincuencia y la inseguridad hay un objeto de estudio diferente y pretende cuantificar diferentes aspectos: cada uno trabaja con sus propios instrumentos de medida (tienen sus propias técnicas de recogida de la información) y tienen diferentes metodologías de análisis de esta información (clasifican y usan terminologías distintas, trabajan con variables e indicadores propios)²⁹.

organizado por la Federación Española de Sociología (FES) en Navarra, los días 1, 2 y 3 de julio de 2010, p. 1. Documento disponible en: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/631.pdf>

²⁸ REMENTERÍA, Ibán. **El estado de la seguridad ciudadana en Chile**, Op. cit. supra. 16. p. 3.

²⁹ MURRIA, Marta. y GONZÁLEZ MURCLANO, Carlos. **La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis**. Op. cit. supra. 27. p. 4.

La CIDH indica que la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, es un indicador universalmente aceptado para medir el nivel de violencia en una determinada sociedad, sin perjuicio de sus constantes alteraciones³⁰. Pues bien, se tomará este indicador para analizar la información disponible respecto a las entidades federativas (Estado de México y Querétaro), municipios (Cuernavaca y Guadalajara) e instituciones u organismos (Secretarías de Seguridad ciudadana) que afirman haber adoptado no sólo este concepto, sino también en el marco conceptual del término “seguridad *ciudadana*” como política de Estado. Ello devela lo siguiente:

A nivel Estatal

Los datos expuestos por el INEGI revelan que en 2013 hubo 22 mil 732 homicidios en México, es decir, una proporción de 19 por cada 100 mil habitantes³¹. Para estar en posibilidad de realizar un comparativo, cabe recordar que el Estado de México creó la Secretaría de Seguridad *ciudadana* desde el 2011, mientras que en Querétaro se hizo en el 2014. Se han agregado los datos de las entidades federativas de Morelos y Jalisco sólo como un referente, ya que en ambos Estados su capital cuenta con una Secretaría de Seguridad *Ciudadana*.

Con la información proporcionada en la Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE]³², los datos respecto a homicidios ubican solamente al Estado de Morelos, desde el 2010, por encima de la media nacional.

Homicidios por entidad federativa según año de registro. Serie anual.

Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013*
México	2111	2623	2907	3280

³⁰ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**, Op. cit. supra 12.

³¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA [INEGI]; **En 2013 se registraron 22 mil 732 homicidios**. Boletín de prensa no. 301/14. Aguascalientes, Ags. 23 de julio de 2014.

³² INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA. **Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE]**, Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014.

Querétaro	74	109	112	119
Morelos	493	456	671	624
Jalisco	1072	1529	1560	1485

Estados Unidos Mexicanos	25757	27213	25967	22732
--------------------------	-------	-------	-------	-------

Nota: Comprende el total de registros con códigos de causa básica para homicidios (X85-Y09) según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión (CIE-10).

* Cifras preliminares con corte al 10 de julio de 2014, debido a que aún no concluían los procesos de generación de estadística.

Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales.

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE], Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

Homicidios por cada 100 mil habitantes por entidad federativa según año de registro. Serie anual.

Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013*
México	14	17	18	20
Querétaro	4	6	6	6
Morelos	27	25	36	33
Jalisco	14	20	20	19

Estados Unidos Mexicanos	25757	27213	25967	22732
--------------------------	-------	-------	-------	-------

Nota: Para el cálculo de las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes, se utilizaron los datos publicados por el CONAPO, referentes a la Conciliación demográfica para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.

* Cifras preliminares con corte al 10 de julio de 2014, debido a que aún no concluían los procesos de generación de estadística.

Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales.

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE], Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

En cuanto a la disminución de la criminalidad, se revela que la población manifiesta como su principal preocupación el tema de la inseguridad y delincuencia (58.1%), seguido del desempleo (46.1%) y el aumento de precios (37.7%):

Principales resultados de la ENVIPE 2014

Hogares con al menos una víctima de delito en 2013	Absoluta	10.7 millones
--	----------	---------------

	Porcentaje de hogares	33.9
Victimización en 2013 (población de 18 años y más)	Absoluta	22.5 millones
	Tasa (por cada 100 mil habitantes)	28224
Delitos en 2013 (población de 18 años y más)	Absoluta	33.1 millones
	Tasa (por cada 100 mil habitantes)	41563
Cifra Negra en 2013 (delitos donde no se inició averiguación previa)	Absoluta	31.0 millones
	Porcentaje	93.8
Percepción de inseguridad entre marzo y abril de 2014 (% de población de 18 años y más que percibe inseguridad en su entidad federativa)	Porcentaje	73.3
Costo nacional estimado a consecuencia de la inseguridad y el delito en 2013	213.1 mil millones de pesos (1.27% del PIB)	

Gráfica expuesta en la Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE]”, Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

Asimismo, se explica que la tasa de delitos por cada 100,000 habitantes para la población de 18 años, en 3 de las 4 entidades se ubica por arriba de la media nacional, en el 2013.

Incidencia delictiva 2012-2015 (Tasa de Delitos): tasa de delitos por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más, por entidad federativa, según el lugar de ocurrencia del delito

Entidad Federativa	Delitos		Cambio %
	2012	2013	
México	56752	93003	63.9
Querétaro	27197	27975	2.9
Morelos	35,750	36524	1485
Jalisco	49083	36524	-3.7
Estados Unidos Mexicanos	35139	41563	18.3

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE]”, Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

También hay coincidencia entre las 4 entidades en los delitos más frecuentes: robo o asalto en la calle o en el transporte público y la extorsión.

Incidencia delictiva 2012-2015 (Delitos más frecuentes): Listado de los tres delitos más frecuentes por entidad federativa 2013

Entidad Federativa	Delitos		
	1ro. más frecuente	2do. más frecuente	3ro. más frecuente
México	Robo o asalto en la calle o en el transporte público	Extorsión	Robo total o parcial del vehículo
Querétaro	Extorsión	Robo total o parcial del vehículo	Amenazas
Morelos	Robo o asalto en la calle o en el transporte público	Extorsión	Amenazas
Jalisco	Extorsión	Robo total o parcial del vehículo	Robo o asalto en la calle o en el transporte público
Estados Unidos Mexicanos	Robo o asalto en la calle o en el transporte público	Extorsión	Robo total o parcial del vehículo

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE]”, Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

En cuanto a la percepción de la población, se señala que en el 2014, el Estado de México es la entidad más insegura y superan la media nacional respecto de la situación actual que guarda la inseguridad *pública* en su entidad federativa y diversos factores como la tasa de victimización, las defunciones por homicidio, delitos con portación de arma y delitos de extorsión, incluso por arriba del estado de Morelos:

Percepción de la población respecto de la situación actual que guarda la inseguridad pública en su Entidad Federativa y diversos factores

Entidad Federativa	Percepción de Inseguridad 2014 (%)	Víctimas 2013 (Tasa por cada 100 mil hab)	Defunciones por homicidio 2013* (Tasa por cada	Delitos por portación de arma 2013 (%)	Delitos de extorsión 2013 (Tasa por
--------------------	------------------------------------	---	--	--	-------------------------------------

			100 mil hab)		cada 100 mil hab)
México	92.6	47778	20	70	21785
Querétaro	38.5	23554	6	27.3	6316
Morelos	89	26146	33	49.6	7299
Jalisco	68	33029	19	37.2	10754

Estados Unidos Mexicanos	73.3	28224	19	50.2	9790
--------------------------	------	-------	----	------	------

* Estadísticas vitales. Defunciones por homicidio. INEGI. Cifras preliminares con corte al 10 de julio de 2014 y publicadas en el Boletín de prensa no. 301/14. Aguascalientes, Ags. 23 de julio de 2014
Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE], Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

Percepción de la población respecto a la situación que guarda la inseguridad en su Entidad Federativa 2013-2014

Entidad Federativa	Entidad Federativa Insegura (Envipe 2013)	Entidad Federativa Insegura (Envipe 2014)*	Cambio (%)
México	90.7	92.6	2.1
Querétaro	41.1	38.5	-6.2
Morelos	87	89	3
Jalisco	75.9	68	-10.4

Estados Unidos Mexicanos	72.3	73.3	1.3
--------------------------	------	------	-----

* El dato representa el periodo marzo-abril de 2014

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE], Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014

No obstante los datos anteriores, en el Índice de violencia por municipios y entidades federativas³³ se asevera que Morelos es la entidad federativa más violenta de México y Cuernavaca es la ciudad con más de 100 mil habitantes, con mayores índices de inseguridad.

³³ CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PUBLICA Y LA JUSTICIA PENAL. **Violencia en municipios y entidades federativas 2014.** México. Documento disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/viewdownload/5/205>

Morelos tuvo el índice más alto de violencia con respecto a las 31 entidades federativas. Incluso el puntaje de violencia en la entidad (34.05 puntos) es casi dos veces superior a la media nacional (18.84 puntos). Según los datos recabados con información oficial, Morelos está entre los primeros tres lugares a nivel nacional en cuatro de seis delitos identificados en este estudio como los más representativos: secuestro, violación, robo con violencia y extorsión. Además, presentó la tasa más alta de extorsión en el país con 19.3 por cada 100 mil habitantes, lo cual es cinco veces superior a la media nacional (4.91 por cada 100 mil habitantes).

La violencia en las entidades federativas 2014 Puntajes parciales y total del índice de violencia por entidad federativa

Posición	Entidad	Homicidio	Secuestro	Violación	Lesiones	RCV	Extorsión	Suma
1	Morelos	12.37	1.37	3.09	4.48	12.17	0.58	34.05
6	México	6.85	0.24	1.59	9.42	8.64	0.19	26.92
15	Querétaro	3.02	0.09	2.32	7.67	4.38	0.01	17.49
21	Jalisco	6.42	0.06	0.7	3.76	2.52	0.26	13.72

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Violencia en municipios y entidades federativas 2014.

A nivel municipal

Como se refirió anteriormente, las Secretarías de Seguridad *Ciudadana* en el ámbito municipal fueron creadas, la de Cuernavaca en 2012 y la de Guadalajara en 2011.

Nuevamente del análisis del Índice de violencia por municipios y entidades federativas se desprende que de la información correspondiente a los 223 municipios con 100 mil o más habitantes, (incluidas las delegaciones del Distrito Federal), según las proyecciones demográficas realizadas, a partir de los datos oficiales de población provenientes del Censo de 2005 y el Censo de 2010 del INEGI. Cuernavaca tuvo el índice de violencia más elevado entre los municipios de más de 100 mil habitantes del país (223 para ese año) con 62.19 puntos y desplazó así al segundo lugar, a Acapulco (55.54 puntos), que había tenido el primer lugar en 2012 y 2013. El índice de violencia de Cuernavaca con 62.19 puntos es tres veces el calculado para todo el país (18.84).

La violencia en los municipios 2014 Puntajes parciales y total del índice de violencia municipal

Posición	Entidad	Homicidio	Secuestro	Violación	Lesiones	RCV	Extorsión	Suma
1	Cuernavaca	12.37	2.27	6.09	5.57	34.32	1.58	62.19
164	Guadalajara	3.7	0.05	0.62	3.46	3.82	0.36	12

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Violencia en municipios y entidades federativas 2014.

En los 223 municipios viven aproximadamente 77,872,899 habitantes, quienes constituyen poco más del 66% de la población del país y en donde tienen lugar también las dos terceras partes de los seis delitos referidos (homicidio doloso, secuestro, violación, lesiones dolosas, robo con violencia y extorsión), según las denuncias ante el ministerio público del fuero común.

Sin embargo, si solo nos remitimos al indicador señalado como referente por la CIDH, en cuanto a la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, Cuernavaca ocupa la posición 28 y no la posición 1 como lo indica el Índice de violencia municipal.

La violencia en los municipios 2014 Puntajes parciales y total del índice de violencia municipal

Posición	Municipio	Entidad	Homicidio	Población	Tasa
1	Acapulco	Guerrero	590	847,735	69.6
28	Cuernavaca	Morelos	85	378,021	22.49
149	Guadalajara	Jalisco	95	1,410,588	6.73

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Violencia en municipios y entidades federativas 2014.

De los 20 municipios con el mayor índice de violencia cinco corresponden al Estado de México, mientras que Morelos, Guerrero y Baja California tienen tres municipios cada uno. Independientemente de lo indicado en la tabla anterior, de acuerdo a las cifras de la Fiscalía del Estado de Jalisco y el Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP], el fenómeno delincuencia es mayor en la Zona Metropolitana de Guadalajara [ZMG], tanto de los delitos patrimoniales como de alto impacto y se concentran en los cinco municipios más grandes (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco), donde habita casi el 60% de la población de Jalisco. En Guadalajara

es donde se registra el mayor número de ilícitos, pero Zapopan fue donde más se incrementaron, ya que los patrimoniales repuntaron hasta en 600%³⁴.

De los datos analizados se deduce que en las entidades federativas (Estado de México y Querétaro), municipios (Cuernavaca y Guadalajara) e instituciones u organismos (Secretarías de Seguridad *Ciudadana*) que afirman haber adoptado no sólo en su nombre, sino también su marco conceptual y discurso, los presupuestos del término “seguridad *ciudadana*” como política de Estado, no han disminuido sus índices de criminalidad.

Por lo tanto, se confirma el silogismo hipotético condicional negativo y se concluye que la seguridad *ciudadana* como política del Estado, por lo menos en México, no disminuye la criminalidad.

LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DESARROLLO HUMANO PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD, LA MARGINACIÓN Y LA POBREZA

Es importante puntualizar que el concepto de igualdad para paradigma del Estado liberal se refiere a “igualdad en derechos”, no en igualdad en términos materiales o económicos.

En un mundo de globalización económica, el PNUD ha creado el término “Desarrollo Humano” que comparte una visión común con los derechos humanos³⁵. La meta es la libertad humana soportada en el bienestar y la dignidad de todas las personas, construyendo el respeto por sí mismos y el respeto por los demás, pero va más allá del reconocimiento en la ley de los derechos y libertades individuales reflejados en la percepción de seguridad individual, porque un Estado socialmente injusto genera la percepción de inseguridad social, lo que a su vez no puede garantizar la percepción de seguridad individual. Falcón explica que esta concepción requiere que la medición del nivel de desarrollo humano de un determinado país, comunidad o grupo social, no se base solamente en componentes económicos. Por ello el Índice de Desarrollo Humano [IDH]³⁶ toma en cuenta tres elementos básicos, dos de los cuales aluden a la formación de capacidades (longevidad y nivel de conocimientos) y un tercero (nivel de vida aceptable) que es una medida vinculada con el bienestar material y las capacidades de consumo familiar. Para construir este Índice, se tienen en cuenta tres elementos: el nivel de salud, representado por la esperanza de vida al nacer, el nivel de instrucción, representado por la tasa de alfabetización de adultos y el

³⁴ RAMOS, German. **Aumenta la violencia en Jalisco**. 15 de abril de 2014. Primera plana. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2014/impreso/en-aumento-violencia-e-inseguridad-en-jalisco-45022.html>

³⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD]. **¿Qué es el Desarrollo Humano?** [Online] Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VVhyUUZ-4VQ>

³⁶ FALCÓN, Vilma Lilián. **Componentes del indicador de desarrollo humano. La situación de las provincias del nordeste argentino en la década de los 90's**. Revista Geográfica Digital. Año 1- Nº 2, Julio - Diciembre 2004. [Online] Documento disponible en: <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/Geo2/contenid/idhnea1.htm>

promedio de año de escolarización y, finalmente, el ingreso, representado por el PIB por habitantes, tras una doble transformación que tiene en cuenta la diferencia del poder adquisitivo existente entre un país y otro (PIB/PPA).

El desarrollo humano sustentable implica no sólo crecimiento económico, sino distribución equitativa de sus beneficios. Las prioridades se concentran en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad, lo que es contradictorio a lo expuesto por la CIDH que asegura que “el incremento de la pobreza y la indigencia han elevado los niveles de desigualdad y exclusión social y ha favorecido el aumento de la violencia y la criminalidad”³⁷. Sobre este tema, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal sostiene que “este tipo de concepción de las causas de la violencia y el crimen así como de la política para prevenirlos, es profundamente errónea y no cumplirá el objetivo explícito que es reducir la violencia”³⁸.

Al respecto, Rosales afirma que sería simplista suponer que la variable económica decide el *quantum* de la violencia delictiva. En su opinión, el fenómeno debe analizarse desde las variables asociadas a las relaciones humanas y sociales, desde el acceso y disfrute de los derechos, mediados por el dominio del capital injustamente distribuido, acompañado de una gran carga de antivalores que atentan contra la dignidad humana, referida en términos constitucionales al acceso equitativo para la realización de los derechos humanos, y está fuertemente supereditada a la riqueza³⁹.

Por otra parte, el PNUD hace énfasis en esta paradoja, ya que a pesar de que las economías de la región han registrado un crecimiento anual promedio de 4.2% durante los últimos 10 años y han logrado disminuir de manera importante, tanto los niveles de pobreza como de desempleo, pero la violencia y el delito mantienen niveles altos. La explicación del aumento de la violencia y del delito es multidimensional⁴⁰. El informe indaga cuatro dimensiones: (a) la económico-estructural, que señala la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que el informe denomina un “delito aspiracional”; (b) la social, en la que destacan los cambios en la estructura familiar, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosionan el tejido social; (c) los

³⁷ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**, Op. cit. supra. 12.

³⁸ CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL. **La violencia en los municipios de México 2012**, México, p. 53. Documento disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/finish/5-prensa/164-la-violencia-en-los-municipios-de-mexico-2012/0>

³⁹ ROSALES GARCIA, Elsie. **Bases de un modelo de seguridad apegado al Estado Constitucional para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales [ILDIS]. Bolivia, Enero, 2007, p. 11-12. Documento disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Venezuela/reducvioldelictiva-modelo.pdf>

⁴⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD] **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina** p. 7. Documento disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

facilitadores del delito, como las armas, el alcohol y las drogas, y (d) la falta de capacidades del Estado para hacer frente al desafío de la inseguridad.

Disminuir la desigualdad es el principal desafío de México aseveran Rendón y Gutiérrez⁴¹, porque independientemente de que de los datos del IDH 2013 ubican a México en la posición 68 del ranking como un país de “alto desarrollo humano”, al contrastarlo con la desigualdad sobre el desarrollo [D], lo que para muchos países se consideraba como un logro, devela otra realidad. Lo mismo pasa cuando los resultados se contrastan con el índice de pobreza multidimensional [IPM].

México. Índice de Desarrollo Humano 2010-2012

Dimensiones	2010	2011	2012
Salud (Años de esperanza de vida)	76.7	77	77.1
Educación (Años de educación promedio)	8.5	8.5	8.5
Ingreso (PIB Per cápita \$)	12297	12601	12947
IDH TOTAL	0.77	0.773	0.775
Posición	56	n.d.	61

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Índice de desarrollo humano 2013. ¿México en ascenso?. Economía Actual. Revista de análisis y coyuntura económica. Año 6, no. 2. Abril-Junio 2013. Sección especial

Los efectos de la desigualdad sobre el desarrollo se establecen al ajustar el IDH – D, que pondera el nivel medio de desarrollo humano y su distribución a lo largo de las dimensiones de esperanza de vida, logros en educación y control sobre los recursos. Cuanto mayor es la diferencia entre el IDH y el IDH-D, mayor será la desigualdad. Además, la pobreza tiene múltiples dimensiones que incluyen déficits en la salud, en la educación y en el nivel de vida. Por ello el cálculo del IPM incluye tanto la cantidad como la intensidad de las carencias simultaneas sufridas por las personas en ingresos al bienestar, considerando aspectos sociales, ambientales y políticos.

El IDH-D en México hace evidente que la riqueza del 20% de los mexicanos más adinerados supera en 11 veces la del 20% más pobre, lo que hace que sólo unos cuantos tengan ciertas opciones materiales y se les niegue a otros. Esto limita el acceso a la salud o a la educación: uno de cada 5 mexicanos padece pobreza alimentaria, es

⁴¹ RENDON ROJAS, Liliana y GUTIERREZ ALVA, Elías Eduardo. **Índice de desarrollo humano 2013. ¿México en ascenso?**. Economía Actual. Revista de análisis y coyuntura económica. Año 6, no. 2. Abril-Junio 2013. Sección especial. p. 41. Documento disponible: http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/EA_46.pdf

decir, no cuenta con dinero suficiente para cubrir los mínimos requerimientos de alimentación y nutrición diaria. En cuanto al IPM, el 51.3% de la población vive bajo la línea de la pobreza nacional: el número de pobres pasó, en 2010 -2012, de 48.8 millones a 51.9 millones de personas⁴².

En los términos del Índice absoluto de marginación 2000-2010 ⁴³, la marginación es un fenómeno multidimensional y estructural que se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar, cuya mitigación escapa del control personal o familiar, pues esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades.

⁴² Ibid, p. 40

⁴³ CONSEJO NACIONAL DE POBLACION [CONAPO] “ Índice absoluto de marginación 2000-2010”. México. p. 11-13. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010

Esquema conceptual de la marginación				
Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios	Dimensiones económicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión	Índice de marginación
	Eduación	Analfabetismo	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	Intensidad global de la marginación económica
		Población sin primaria completa	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	
	Vivienda	Viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario	
		Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	
		Viviendas particulares habitadas sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada	
		Viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de ocupantes de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento	
		Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	
	Distribución de la población	Localidades con menos de 5 mil habitantes	Porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes	
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos	

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Índice absoluto de marginación 2000-2010.

Desde la postura del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal es la impunidad y no la marginación, el determinante de la violencia⁴⁴:

1. No hay correlación entre la violencia y la marginación derivada de factores socio-económicos.
2. No hay correlación entre marginación y violencia, en relación a las tasas de homicidio.

La violencia en los municipios 2012 Correlación entre índice de violencia e índice de marginación en los 212 municipios de más de 100 mil habitantes.

Posición	Municipio	Entidad	Índice de violencia	Posición índice de marginación
1	Acapulco	Guerrero	98.96	1,932
3	Cuernavaca	Morelos	86.5	2,418
109	Guadalajara	Jalisco	19.96	2,446

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en la violencia en los municipios de México 2012

1. No hay correlación entre la marginación y la violencia en relación a las tasas de homicidio y tasas de castigo de homicidio. Si las disputas entre los grupos criminales son un factor que ayuda a comprender la lógica del aumento de la violencia, la explicación última no es esa, sino la impunidad.

La violencia en los municipios 2012 Tasa de homicidio de los 212 municipios de 100 mil o más habitantes y tasas de castigo de homicidio

Posición	Municipio	Entidad	Tasa de homicidio	Tasa de castigo de homicidio
1	Acapulco	Guerrero	142.88	3.41
4	Cuernavaca	Morelos	72.66	6.72
85	Guadalajara	Jalisco	13.56	41.91

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en la violencia en los municipios de México 2012

De la lectura de los datos expuestos en el Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010⁴⁵, los Estados de Querétaro y Morelos presentan un grado medio de marginación, mientras que México y Jalisco tienen un índice bajo.

⁴⁴ CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL. **La violencia en los municipios de México 2012**, Op. cit. supra. 38, p. 53 y ss.

Orden de marginación descendente. Índice y grado de marginación, escala 0 a 100 y el lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa 2010.

Posición en el contexto nacional	Entidad	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice escala 0 a 100
1	Guerrero	2.532	Muy alto	88.72
22	México	-0.554	Bajo	22.86
18	Quéretaro	-0.264	Medio	29.04
19	Morelos	-0.272	Medio	28.87
27	Jalisco	-0.825	Bajo	17.08

Gráfica elaborada a partir de los datos obtenidos en Índice absoluto de marginación 2000-2010.

Ya que el PNUD ha establecido el IDH como su indicador de referencia para medir el desarrollo humano en una determinada sociedad y en el entendido que al contrastarlo con el índice de desigualdad sobre el desarrollo (D) y el índice de pobreza multidimensional (IPM) se devela otra realidad, entonces: se identifica a México como es un país de alto desarrollo humano, pero hay información contradictoria respecto a los índices de marginación, desigualdad y pobreza. Por lo tanto, regresamos a las prioridades del PNUD que se concentran en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad y desde estos supuestos, se confirma el silogismo hipotético condicional negativo y se concluye que la *seguridad ciudadana* como desarrollo humano, por lo menos en México, no disminuye la desigualdad, la marginación y la pobreza.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Por regla general, al terminar un trabajo de este tipo habría que plasmar unas "conclusiones", pero estos estudios no han concluido. El ejercicio crítico apenas ha empezado. En futuros trabajos se buscarán respuestas a preguntas relacionadas al tema de la seguridad *ciudadana*, el desarrollo humano y a los derechos humanos. Hay que tener presente que la influencia cultural será determinante al hacer valer cualquier construcción explicativa de este fenómeno.

Así que, por un lado, el modelo epistemológico racionalista y esencialista es el modelo cultural determinante con el que se ha construido la explicación de este fenómeno, pero, por otro lado, hay que considerar que ya ha comenzado una nueva "antropología constitucional" en el sistema jurídico mexicano, aunque los discursos tengan actualmente conceptos con significados anacrónicos. Por ello las explicaciones a fenómenos nuevos se construyen con modelos acrílicos. Dadas estas dificultades, es muy complejo evaluar un aporte

⁴⁵ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN [CONAPO]. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México. P. 55. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

epistemológico en este campo del conocimiento y develar los significados de los conceptos que utilizan los organismos mundiales. Por ello:

1. Del problema conceptual que presenta el problema planteado, la comprobación de las hipótesis confirma que el término seguridad *ciudadana* se utiliza para dar soporte a elementos de paradigmas que son irreconciliables para concebir, analizar y explicar un mismo objeto, puesto que se le atribuyen propiedades que lo hacen distinto en relación con la sociedad y el Estado, que se les incorpora, sin “razonar”, si el término elegido es el adecuado para dar el soporte teórico a sus significados y proposiciones.
2. También se confirma que el significado de la seguridad *ciudadana* se concibe como una política de Estado, que comprende todos aquellos programas, proyectos y actividades destinadas a disminuir los índices de criminalidad, como lo propone la CIDH, ajustándose a un paradigma neoliberal que busca “seguridad” para el logro del desarrollo económico, donde el objetivo no es satisfacer los derechos de los pobres sino prevenir que delincan.
3. Por ello la aplicación de políticas criminales no generarán “desarrollo humano” en los términos propuestos por PNUD, en donde las prioridades se concentran en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad, ya que no queda probada la relación causal entre la violencia y la marginación.

Independientemente de los múltiples intereses que condicionan el desarrollo de la investigación jurídica en el área de la seguridad pública, la posibilidad de una reconstrucción (para resolver un problema social, que reclama una solución jurídica) no puede ser sino buscar relaciones más precisas, porque algunos aspectos son visibles, pero otros no. Por ello queda, como conclusión, una nueva pregunta: ¿Cómo “visibilizar” eso que no se puede ver a simple vista? De la capacidad de formular preguntas a lo real, dependerá forjarse destrezas para poder responderlas.

CITIZEN SECURITY. ¿REDUCE CRIME OR INEQUALITY, MARGINALIZATION AND POVERTY?

Abstract

This paper sostiene that there is more than one discourse on what is meant by public safety. It also shows that the Mexican State has not adopted the term " citizen Security" in their public policies (Constitution of the United Mexican States, National Development Plan 2013-2018 and National Public Security Plan). Moreover, the statements of international organizations and "experts" on the subject have led to the possibility of confusing "

citizen Security" with "public security" and it becomes clear that in the gradual change of the meaning of the concept, some states and municipalities, which previously they called "Secretaries of Public Security" were called today "citizen Security" which is summarized in the adoption of different names but with the same features, including the application the same legal framework.

The term "citizen Security" restricted to the prevention and control of crime have acquired increasing importance as international organizations such as the Inter-American Commission on Human Rights [Commission] and the Inter American Development Bank [IDB] who are spending efforts and resources development of programs, projects and activities to generate public policies that reduce public safety levels of violence and crime. However, there are organizations like the United Nations Development Programme [UNDP] linked to citizen security and human development efforts destined to the development of programs, projects and activities to generate public policies that reduce inequality, and magination and poverty. This justifies the reason for choosing the title of this paper.

Keywords: Citizen security, human development, public safety

FUENTES DE INFORMACIÓN

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO [BID]. **Documento del marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. División de capacidad institucional del Estado**, Julio, 2014, p. 18. Disponible: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6712/Documento%20de%20Marco%20Sectorial%20de%20Seguridad%20Ciudadana%20y%20Justicia.pdf?sequence=1>

BRASDEFER HERNÁNDEZ, Gloria. **Sistema Nacional de Seguridad Pública. Avances y perspectivas**, *Revista de Administración Pública, Antología Conmemorativa 1955-2005*, Número 111, Año 2016, Tomo II, Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], México, pp. 973-992. Documento disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/111/pr/pr83.pdf>

CALLEROS ALARCON, Juan Carlos. **El vínculo entre seguridad nacional y migración en México**, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 88, Noviembre de 2009 - febrero de 2010, pp. 9-43. Documento disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n88/01calleros.pdf>

CERRUTI, P. (2013). Seguridad pública y neoconservadurismo en la Argentina neoliberal: La construcción social de la 'inseguridad' durante los años noventa: 'combate a la delincuencia', 'tolerancia cero' y 'mano dura'. **Revista de Sociología e Política**, 21(48), pp.143-160, Dec. 2013. Documento disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782013000400009>

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos** OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009. [Online] Documento disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL. **La violencia en los municipios de México 2012**, México. Documento disponible en: <http://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/biblioteca/finish/5-prensa/164-la-violencia-en-los-municipios-de-mexico-2012/0>

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PUBLICA Y LA JUSTICIA PENAL. **Violencia en municipios y entidades federativas 2014.** México. Documento disponible en: <http://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/biblioteca/prensa/viewdownload/5/205>

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN [CONAPO]. **Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.** México. p. 55. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION [CONAPO]. **Índice absoluto de marginación 2000-2010.** México. p. 11-13. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CHINCHILLA MIRANDA, Laura. Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica en CARRIÓN, Fernando (Ed.) **Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?**, FLACSO, Quito. (pp. 167-188). Documento disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegchinchilla.pdf>

ESCOBAR, Santiago, MUNIZ, Jaqueline, SANSEVIERO, Rafael, SAIN, Marcelo, ZACCH, José Marcelo. **La seguridad ciudadana como política de Estado**, Fundación Friedrich Ebert, Chile, 2004.

FALCÓN, Vilma Lilián. Componentes del indicador de desarrollo humano. La situación de las provincias del nordeste argentino en la década de los 90's. **Revista Geográfica Digital.** Año 1- Nº 2, Julio - Diciembre 2004. [Online] Documento disponible en: <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/Geo2/contenid/idhnea1.htm>

GARCÍA ZAMORA, Rodolfo y MARQUEZ COVARRUBIAS, Humberto. México: Violencia e inseguridad. Hacia una estrategia de desarrollo y seguridad humana. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.** Número Especial: América Latina, 2013. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42353

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA [INEGI]. **En 2013 se registraron 22 mil 732 homicidios.** Boletín de prensa no. 301/14. Aguascalientes, Ags. 23 de julio de 2014.

_____. **Encuesta Nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública [ENVIPE]**, Boletín de prensa no. 418/14. Aguascalientes, Ags. 30 de septiembre de 2014.

_____. **Encuesta Nacional de Seguridad Urbana [ENSU] Cifras correspondientes a diciembre de 2014.** Boletín de prensa no. 4/15. Comunicación Social. Aguascalientes, Ags. 8 de enero de 2015.

JIMÉNEZ ORNELAS, René. Seguridad Pública en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL Olga y VARGAS CASILLAS, Leticia (Coord.) **Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística. Cuartas Jornadas sobre justicia penal** ; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (pp. 169-170), México, 2005.

LALAMA, Gustavo. y OJEDA SEGOVIA, Lautano. Privatización de la seguridad ciudadana: incompatibilidad entre oferta pública y demanda ciudadana de seguridad, en CARRION, Fernando y DAMMERT, Manuel. (Comp.) **Economía política de la seguridad ciudadana**, FLACSO, Quito. (pp. 327-349). Documento disponible: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42342.pdf>

LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO

LEY DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

MURRIA, Marta. y GONZÁLEZ MURCIANO, Carlos. La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis, trabajo presentado en el X Congreso Español de Sociología Sociología y sociedad en España, Treinta años de sociedad, treinta años de sociología organizado por la **Federación Española de Sociología (FES)** en Navarra, los días 1, 2 y 3 de julio de 2010. Documento disponible en: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/631.pdf>

NÚÑEZ, Gilda. Política de Seguridad Ciudadana en Venezuela: Especial referencia al desarrollo jurídico penal. **Cap. Criminológico**, vol.34, n.3, Julio-Septiembre 2006, pp. 339-361. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Venezuela/polsegciudadana-desarrollojuridpenal.pdf>

PENA RAZO, Francisco Javier. **La Seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México**. Ed. Porrúa. 2011.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD] **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014**. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina; p. 7. Documento disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD]. **¿Qué es el Desarrollo Humano?**. [Online] Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VVhyUUZ-4VQ>

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2014-2018

RAMOS, German. **Aumenta la violencia en Jalisco**. 15 de abril de 2014. Primera plana. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2014/impreso/en-aumento-violencia-e-inseguridad-en-jalisco-45022.html>

REGINO, Gabriel. **Seguridad pública en México. Una aproximación al holocausto**. *Colegio de Maestros en Ciencias Penales* [COMPACIPE], Artículos. 2007. Documento disponible en: http://www.comacipe.org.mx/?page_id=267

REGLAMENTO DE GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE GUADALAJARA

RENDON ROJAS, Liliana y GUTIERREZ ALVA, Elías Eduardo. Índice de desarrollo humano 2013. ¿México en ascenso?. **Economía Actual. Revista de análisis y coyuntura económica**. Año 6, no. 2. Abril-Junio 2013. Sección especial. p. 41. Documento disponible: http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/EA_46.pdf

REMENTERÍA, Ibán. El estado de la seguridad ciudadana en Chile, **Polis Revista Latinoamericana**, no. 11, 2005. Documento disponible en: <http://polis.revues.org/5759>

ROSALES GARCIA, Elsie. Bases de un modelo de seguridad apegado al Estado Constitucional para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela. **Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales [ILDIS]**. Bolivia, Enero, 2007. Documento disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Venezuela/reducvioldelictiva-modelo.pdf>

SILVA SENARQUÉ, Santos Alfonso, **Control social, neoliberalismo y derecho penal**, Parte III, Fondo Editorial de la UNMSM, Perú, 2002.

SOLÍS GONZALEZ, José Luis. Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco. **Frontera norte**, Vol.25, no.50, México, jul./dic. 2013, pp. 7-34. Documento disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v25n50/v25n50a2.pdf>

SOLÓRZANO PEÑA, María y CONTRERAS ACEVEDO, Ramiro. **Administración de justicia en las entidades federativas. Dificultades para la creación de marcos teóricos en derecho**. Universidad de Guadalajara, México, 2007.

ZEMELMAN, Hugo. **Voluntad de conocer**. Ed. Antrophos, México, 2005.

Trabalho enviado em 07 de março de 2015.

Aceito em 25 de maio de 2015.