

Estado e inseguridad pública en México: los supuestos de la acción estatal

Alberto Arellano Ríos*

RESUMEN

Este ensayo resume las diferencias teóricas que existen en torno al Estado, y aborda cómo su definición delinea su acción en materia de seguridad pública. El argumento central es que el Estado, particularmente el mexicano, se distancia sustancialmente de los nuevos paradigmas que sobre seguridad se han conformado.

Palabras clave: Estado, seguridad pública, enfoques

ABSTRACT

This essay summarizes the theoretical differences existing around the State, and addresses how its definition outlines its action on public security. The central argument is that the State, particularly in Mexico, is substantially distanced from the new security paradigms that have been created.

Keywords: State, public security, approaches.

PRESENTACIÓN¹

La “inseguridad pública” es un término que define negando o evidenciando la ausencia total, o parcial, de seguridad. Sin pretender dar una definición que ter-

* El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

¹ Esta disertación teórico-conceptual formó parte del primer capítulo de la tesis que presenté en 2004 para obtener el grado de Maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Su-

mine con la reflexión académica que existe a su alrededor, la inseguridad pública primariamente consiste en la presencia de hechos o conductas que se catalogan como *delictivas*. Sin embargo, la violación a lo que el marco jurídico define como permisible o no, es apenas la punta del iceberg de un problema que habría que pensar sociológicamente. Sobre esta base, el fenómeno de la inseguridad no es preciso o fácil de delimitar, pero una forma de entenderlo es ver cómo el Estado y sus instituciones, por lo menos desde el siglo XIX, han instrumentalizado la regulación o el control de la sociedad.

Una estrategia analítica de este tipo nos conducirá, sin lugar a duda, a observar los condicionamientos conceptuales e ideológicos en los que descansa la acción estatal, los que parten de combatir la delincuencia y que muchas veces ignoran los analistas o formuladores de las políticas públicas en México. Los cuales toman una posición cómoda al reducir el debate a un asunto de eficacia o efectividad institucional.

Siendo así, en las siguientes líneas expondremos los paradigmas y nociones que sobre seguridad pública se han construido en la historia del Estado moderno. La reflexión se canaliza al análisis de los supuestos jurídicos y políticos en los que descansa el Estado mexicano, para después insertar nuestra reflexión en la teoría democrática; por un lado, en el plano conceptual, y por el otro, en el procedimental. Esto abrirá camino a la exposición de cómo el Estado instrumentaliza acciones concretas, incrustadas en nuevos enfoques de seguridad para garantizarla de mejor manera.

LOS ENFOQUES Y LAS NOCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

En un inicio habíamos pensado plantear la noción de paradigma en la seguridad pública, pero a raíz de que el filósofo y científico Thomas Kuhn escribió su tan citada obra *The Structure of Scientific Revolutions* (1970) esta categoría ha adquirido otro matiz o anchura en el campo epistemológico, que a más de alguno

periores de Occidente (ITESO). Su pertinencia es que las acciones policíacas y militares que el gobierno del presidente de México Felipe Calderón ha implementando en los años primeros de su gobierno, y lo que parece será la tónica de su sexenio, vienen a reiterar que el Estado mexicano no deja o supera la visión clásica y reducida que en torno a la seguridad pública existe. Artículo propuesto el 24/06/08, versión final recibida el 21/08/08.

quitaría el sueño por estar usándola como el común de la gente. Fuera del campo científico la palabra paradigma se concibe como algo ejemplar, una norma o modelo a seguir o que provoca cambios, pero, a raíz de la obra de Kuhn, se ciñe a los procesos de cambio y rupturas epistemológicas radicales.²

Sin embargo, aun en la misma ciencias sociales no hay consenso sobre su significado, aunque generalmente se utiliza para describir el conjunto de experiencias, sistema de valores o creencias que se introyectan en los individuos y cómo éstos perciben la realidad, o bien cómo responden a ella. En este sentido, la idea de cambio de paradigma se utiliza para remarcar cómo las sociedades se reorganizan o readecúan en el transcurso del tiempo. Si bien es cierto que en los procesos históricos diversos actores, grupos o fuerza sociales plantean propuestas o proyectos de una mejor sociedad, que bien podrían entenderse como paradigmas en los términos anteriores, las disciplinas sociales ven en esos procesos de transición, por llamarlos de otro modo, las transformaciones de los condicionamientos organizativos de la sociedad.

Planteado esto así, es claro que no hay un cambio de paradigma en la noción de seguridad, respetando los términos en que Kuhn utiliza el concepto, pues la seguridad sigue ligada al Estado y la mayoría no plantea su desaparición. Al contrario, todos tienen como piedra de toque a la idea clásica de orden en el que la seguridad física de las personas y de la propiedad son lo central. Sin embargo, algunos expertos y actores involucrados en el tema de la seguridad introducen la noción de paradigma para replantear la acción estatal y no al Estado.³ Dicho en otros términos lo que esbozan no es la eliminación o aniquilación total del Leviatán moderno sino su redimensionamiento.

Más que hacer un repaso de ella, el supuesto de justificación de la dominación radicó en el hecho de que el Estado moderno surgió para salvaguardar la integridad física de la población, así como sus bienes, frente a los enemigos

² Un paradigma se refiere más bien al conjunto de supuestos y prácticas con el cual trabajan las disciplinas científicas. De este modo un paradigma permite observar y escrutar, además de qué condicionan las interrogantes en relación al objetivo. Los cambios de paradigmas científicos son más claros como rompimientos radicales en las ciencias, como el que ocurrió cuando se pasó de la física newtoniana a la teoría de la relatividad de Einstein (véase Kuhn 1970).

³ La noción de paradigma es ensalzada por diversos expertos y funcionarios en las áreas de seguridad, principalmente del Cono Sur. En el campo académico, y utilizándolo en mayor o en menor medida, resaltan por ejemplo Escobar Sepúlveda 2006; Núñez 2006; Gerber 2006; Sanseviero 2006; y Palma 2002.

naturales y sociales. Consiguientemente hay un concepto tradicional que asocia la seguridad a la forma cómo las estructuras de dominación controlan el delito en los márgenes permisibles y tratan de mantener el orden social. Así, reiteramos que la noción de seguridad pública en el Estado moderno no puede desligarse de la visión antropológica que diversas corrientes liberales o variantes naturalistas tienen de la sociedad.

Sin pretender tampoco hacer un recuento histórico, jurídico o filosófico de estos tópicos rastreándolos en el mundo grecolatino, tomamos como punto de partida una noción primaria de seguridad pública. No deseamos dar una definición acabada sino más bien ligarla a la línea de la teoría social y política que parte de una noción sobre el individuo que se sustenta particularmente en Thomas Hobbes (1994), y que antes había hecho Nicolás Maquiavelo,⁴ y es la que indica que el Estado, para bien o para mal, se ha creado para garantizar el orden público y controlar la maldad de los hombres. Ésta es la parte negativa.

Sin embargo, esta concepción despierta el rechazo de más de alguno y recurre al rostro positivo de principios teleológicos como la búsqueda de la justicia, la paz o la felicidad. Muchos de ellos presentes en el pensamiento griego y romano, respetados, comunicados y replanteados en el medioevo. Del mismo modo, la *modernidad* los siguió e hizo suya esta línea histórica recuperándolos hasta construir como discurso o proyecto, tratando de ponerlos en práctica con la idea de los derechos humanos universales. Ésta es la contraparte positiva, que se constituye en la base de búsqueda del buen orden social.

De esta posición, las nociones de legalidad, derecho y justicia existieron para complementar al Estado moderno y ampliar su definición más allá de su medio normal, único o específico: el monopolio de la coacción física para castigar la desobediencia (véase Weber 1997).

⁴ El planteamiento de Hobbes en términos sociológicos radica en que el Estado es una respuesta a las pasiones y a los deseos de los individuos que pudieran ser antagónicos. Este proceso consiste en la utilización de los medios presentes para obtener un bien manifiesto futuro; de tal manera que si dos hombres desean la misma cosa, se vuelven enemigos y en el camino que conduce al fin, generalmente su propia conservación, tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro. En este contexto de desconfianza mutua, de competencia a atacarse con violencia, la “situación de guerra de todos contra todos” y de enemistad entre los hombres sin otra seguridad que su propia fuerza, se imposibilita la existencia y avance de la sociedad: “existe temor y peligro de muerte violenta y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve” que impide la estabilidad y desarrollo de cualquier sociedad (Hobbes, 1994: 69, y 102-104).

A partir de estas dos posiciones, una positiva y otras negativa, en ciertos momentos complementarias, pero en la mayoría de las veces antagónicas, el Estado estableció leyes y las puso en vigor para buscar y facilitar la realización de las aspiraciones que se estimó comunes en la *Modernidad*: evitar la violencia de y entre particulares, y proteger la vida y la propiedad. Dichas aspiraciones fueron la base con la cual se construye cualquier noción de seguridad pública; el qué, es claro, pero el cómo, es el que despierta la discusión. Dicho esto, un entorno de seguridad se concibe como la existencia de mínima paz y tranquilidad, mientras que la inseguridad por el contrario, y sobre todo en el plano de la sensación, se caracteriza como entorno de intranquilidad no sólo física y patrimonial sino psicológica que atemoriza y dificulta la convivencia social.

Empero, más bien estamos de acuerdo con la posición sociológica de Max Weber (1997) cuando dice que las funciones legislativas de seguridad personal y orden público, la defensa de derechos adquiridos (justicia), la defensa de amenazas externas, las políticas sociales y la administración pública fueran sólo construcciones consecuentes al poder del Estado, es decir a la dominación. Sin embargo, no podemos olvidar la parte axiológica y teleológica que hay en la construcción del Estado moderno y que se enarbola en el discurso de los juristas, para no dejar de recurrir al liberalismo como postulado filosófico y la democratización como lucha política y señalar que ambos coincidieron en los últimos 200 años en la defensa mínima de libertades y en el ensalzamiento de la ley como la piedra de toque. La ley fue desde entonces el elemento central para legitimar la acción estatal,⁵ naciendo con ello una noción clásica de orden público en la Modernidad.

Ley, libertad y seguridad pública cimientan el orden público al señalar que éste consistía en la existencia de un entorno mínimo de seguridad, paz social y orden colectivo que convive con la existencia de derechos políticos mínimos.

Sin embargo, parafraseando a Foucault, la acción estatal en la tradición del orden público clásico opera en dos direcciones: la primera, como una amenaza

⁵ La libertad en el Estado, señala Montesquieu, se define como el derecho de hacer lo que las leyes permitan, y el hecho de que los hombres hagan lo que las mismas prohíben los lleva, además de enfrentarse entre sí, a que el Estado los prive de su libertad. La fórmula es muy sencilla: la ley en un Estado moderno de derecho constitucional y democrático considera que "la libertad política consiste en la seguridad" (Montesquieu 1998: 123), y la categoría básica que media en el conflicto que se suscita entre la fuerza del Estado y la ley, es la idea de orden público.

de sanción y castigo orientada a generar temor y reencauzar la obediencia; y la segunda, en una materialización de terminales de poder, o concretamente en sus instituciones y organizaciones obligadas a infraccionar el incumplimiento de los diversos ordenamientos jurídicos. Así, los instrumentos de fuerza con los que contó el Estado (policías, jueces y cárceles) son antes que nada, los instrumentos técnicos y básicos con los que el poder estatal logra la ortopedia y la disciplina social (Foucault 1995).

Tenemos de esta manera que no se puede desvincular el orden público de las construcciones simbólicas e instrumentales que existen en torno a él.

Esta base teórica, sirve para externar que en los dos siglos de existencia del Estado moderno, el orden público se ha circunscrito a las transformaciones que ha sufrido en cuanto a sus dimensiones y alcances. Así, se le ha cuestionado pero no se ha abandonado la línea histórica en la que se fundamenta. En este sentido, los discursos democráticos y el respeto a los Derechos Humanos son los nuevos halos históricos que revisten la dominación de formas más complejas o madejas de control menos perceptibles. No obstante, implican un avance en términos de *humanización*.

La corta historia del Estado moderno y sus repercusiones en la idea de seguridad, ahora sí pública, se podrían sintetizar, coincidiendo con Boaventura de Sousa (2003), en cuatro fases: la primera es la liberal clásica; la segunda vinculada al Estado de Bienestar; la tercera al Estado neoliberal; y una cuarta que más bien sería una aspiración sobre la conformación de nuevo orden, y que llamaríamos de neo-bienestar. Dicho lo anterior, y más que abordar cada una de ellas, es menester observar cómo dichos estados han permeado a la seguridad pública de manera importante.

En la fase liberal clásica, al Estado se le concibe como vigilante del orden público y garante de las relaciones privadas a través del orden legal, concretamente de la seguridad de las personas y la propiedad.

El avance histórico llevó a la conformación de una segunda fase en la que se conforma el Estado de bienestar. En ella el Estado, además de monopolizar la fuerza, debía ser un “Estado Social y de Derecho”; ya que la acción estatal no sólo debía limitarse a la protección de los derechos y libertad individuales sino que debía propiciar las condiciones materiales para que se pudieran ejercer tales derechos.

En la tercera fase llamada neoliberal, el Estado sigue la línea histórica de protección individual y de la propiedad, pero reitera que el mejor Estado es aquél que se desempeñe óptimamente y esté a cargo de las funciones mínimas de seguridad (interna y externa) así como de la administración de la justicia para garantizar y dar mayores facilidades a las transacciones económicas.

Finalmente, podríamos hablar de un nuevo modelo de Estado, que más bien implica o tiene mucho de aspiración y poco de realidad sociológica, debido a que no hay consenso en la propuesta. Llamariamos al Estado de Neo-Bienestar, y sin entrar de lleno a delinear dicho modelo, sería, garante del orden jurídico, que asume algunas funciones instrumentales y también establece distinciones entre lo público estatal y lo público social. Lo primero se centra en cómo deben utilizarse y gestionarse los instrumentos del Estado por todos los miembros para la aproximación de dichos intereses, mientras que en lo segundo se ubica lo que es del interés de los miembros de la comunidad.

Cuadro 1. La dimensión y límites del Estado moderno

<i>Estado liberal clásico</i>	<i>Estado social (Estado de bienestar)</i>	<i>Estado neoliberal</i>	<i>Estado de Neo-bienestar</i>
Se concibe al Estado como el vigilante del orden público y garante de las relaciones privadas a través del orden legal.	Se conceptualiza al Estado como “Social y de Derecho”, pues la acción estatal no sólo garantiza la libertad individual y reconocer los derechos, sino que está obligado a propiciar las condiciones materiales para que éstos se puedan ejercer de manera real.	El Estado es garante del orden jurídico, pero en el plano meramente instrumental éste es mejor cuando se desempeñe óptimamente y se encargue de las funciones mínimas de seguridad (interna y externa), así como de la administración de la justicia.	En esta aspiración histórica se establecen distinciones entre lo público estatal y lo público social y se busca la amplia participación de la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

Tenemos así una evolución histórica en la que el delito o el crimen son el hilo que definen a la seguridad pública. Reconocemos así que lo jurídico es parte del análisis de este fenómeno, pero al mismo tiempo señalamos que la

noción de seguridad pública con la cual trabaja el Estado mexicano, favorece la represión en la práctica, se limita al despliegue de fuerzas del orden y favorece la segregación y la exclusión.

La historia nos dice que el Estado mexicano no asumió correctamente la primera fase, buscó la segunda sin lograrla; y lo paradójico es que, como ningún otro Estado, se subió al tren de la globalización económica neo-liberal, colocándonos así en una serie de contradicciones y paradojas -no en el sentido de que éstas sean negativas, sino que entre los miembros del Estado y la sociedad mexicana no hay claridad sobre sus alcances y límites.

Por otro lado, reconocemos que la noción de orden público no es estática pero en muchas ocasiones en su invocación teórica está ausente la complejidad social, la industrialización, la urbanización, el proceso tecnológico, la complejización de las relaciones sociales en la era de la información, la globalización económica, entre otros acontecimientos. De allí que en los últimos 15 años del siglo XX se hayan formulado diferentes nociones de seguridad pública más allá de la noción del orden clásico decimonónico.

Marcos Pablo Moloeznik (2002) dice que en América Latina se construyeron cuatro enfoques. El primero fue el modelo integral de seguridad humana que impulsó la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El segundo fue el de seguridad regional o transnacional en bloques de integración económica. El tercero fue el de la *seguridad ciudadana* en oposición al de seguridad nacional, cuyo ente de defensa de seguridad era el Estado y no el individuo; y el cuarto fue el modelo local que respondió a la relación global-local y que entraría dentro de los modelos policiales comunitarios.

Sobre seguridad nacional fue el discurso con el cual en la práctica los regímenes latinoamericanos no sólo amenazaron al individuo sino que violaron sistemáticamente su integridad física, psíquica, cultural, moral y sus bienes patrimoniales. La situación anterior permitió que se fuera formulando el paradigma de la seguridad ciudadana en oposición al de la seguridad nacional.

En esa misma ola, también en la década de los noventa se conformó el paradigma de seguridad humana, el cual tuvo en el Informe de Desarrollo Humano de 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su justificación y principios rectores. Este paradigma buscó librar a las personas de las amenazas contra la vida y la propiedad, ampliando el catálogo tales amenazas, que se entendieron a partir de cómo el entorno político, social o económico impedía, limitaba

o anulaba los derechos humanos. De este modo, problemas como el hambre, las enfermedades, la represión política o diversas eventualidades que perjudicaban la vida cotidiana de los individuos en el trabajo, el hogar o la comunidad vinieron a hacer más integral el enfoque de seguridad.

Lo anterior hizo que la seguridad humana tuviera como eje la seguridad de las personas y las condiciones básicas que la garantizan. Estas condiciones fueron múltiples e integraron lo político, social, económico-social, y terminaron por incorporar nuevas dimensiones o nuevos actores a la problemática de la seguridad, como el individuo, las organizaciones no gubernamentales y la propia sociedad. Y, cada vez más, la mayor relación entre la seguridad exterior y la seguridad interior.

Los nuevos enfoques, si queremos distanciarnos de la noción de paradigma, resaltan que la seguridad, a diferencia de los enfoques clásico y decimonónico de seguridad, se logra con una mirada más compleja, que requiere adoptar una aproximación más estratégica y holística. La idea básica es que el entorno de inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad, sino que es un problema complejo. Es indudable que esta dirección histórica y la conformación de estos “paradigmas” sobre seguridad no pueden desvincularse de los procesos de apertura y cambio hacia la democracia política vividos desde la década de 1980; y que al entrar el siglo XXI se han estancado e incluso ha habido retrocesos.

Con estas consideraciones, abrimos otra línea de reflexión en torno a la seguridad pública para ampliar la mirada de la acción estatal y reclamar o cuestionar por qué no se avanza o actúa en ese sentido. La línea a la que hacemos alusión gira en torno a la democracia, pero antes de establecer sus relaciones y características convendría, primero precisar con base en lo expuesto anteriormente, cuáles son los supuestos concretos de la acción del Estado mexicano en la seguridad pública.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

La intervención del Estado en la sociedad se identifica básicamente con el acto policíaco, y ésta es la forma como penetra en la sociedad civil para servir al interés de una idea de justicia y de orden público (Cohen y Arato 2000). De esta

intervención se erige la noción clásica de seguridad pública, a la que hoy se han incorporado más halos históricos, por llamarlos de alguna manera. Uno es del concepto de Estado de Derecho, y otro es la importancia de gobernar democráticamente.

Hemos reiterado a la luz de las líneas reflexivas hasta ahora expuestas, que en las instituciones y organizaciones de seguridad pública del Estado mexicano está inmerso más el elemento represivo contra las manifestaciones que puedan trastornar las relaciones político-económicas entre los grupos sociales. Haciendo con ello que la fuerza estatal se presente más en la modalidad de disuasión y castigo. Pero, siendo más claros, ¿en qué consiste ésta?

Para responder, dicho accionar del Estado se deriva de la concepción clásica del orden público, la cual pudo haber sido la correcta en el momento histórico que se formuló porque trató de conectar al Estado con la sociedad mexicana. Pero dadas las peculiaridades de ambos, aquel no sólo no se acercó a dicha noción legal, sino que en el fondo mantuvo en la práctica diversas disposiciones corporativas y semi-autoritarias que el nuevo orden legal trató más bien de encauzar hacia una nueva racionalidad política. Dicho en otros términos, si bien la nueva legislación penal trató de responder a exigencias de modernización en el fondo sólo readecuó el orden político existente. Esto es más nítido desde la historia social o de larga duración: la readaptación social, la criminalización de ciertas conductas o penalización de otras y la forma y los medios para combatir las y controlarlas, vistas con los ojos críticos de Michel Foucault (1992), revelan que en el fondo lo que persiste es el control de la sociedad.

Con base en lo anterior, no sería novedoso que alguien dijera que el Estado mexicano es un Estado-policía que busca la convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada vía la represión y el castigo.⁶ Más de uno objetaría que no es así, pero nadie podría negar que el Estado mexicano, aun cuando en él se hayan insertado diversos enfoques de la ciencia política o de la administración pública como la gestión pública, las políticas públicas, la teoría de las organizaciones o

⁶ En reiteradas ocasiones hemos hecho alusión a la función policíaca del Estado o bien al modelo policial sin profundizar en ello, por lo que más de un jurista o historiador de los orígenes nos reclamaría no haber contextualizado o rastreado desde el mundo antiguo los principios teleológicos, sin embargo remitimos a los siguientes trabajos históricos y socio-antropológicos: Azaola, 2005; Suárez de Garay, 2006; y Yañez Romero 1999, entre otros, para observar mejor el devenir sociohistórico, las prácticas o la idea que de sí mismos frente al gobierno o sus colegas tienen los policías, al menos los mexicanos.

la elección pública; se ha abandonado los supuestos con los cuales la tradición jurídica positiva mexicana lo construyó.

Esta tradición de fuertes cimientos kelsenianos o de un derecho decimonónico, reduce en nuestro Estado el orden público al cumplimiento de la ley. Parte de suponer que por el carácter coercitivo de ésta y el uso de la fuerza estatal es posible mantener el orden y disipar las conductas antisociales y criminales; por mucho y que en el discurso enarbole las garantías individuales. La realidad nos dice que, aun cuando haya conductas delictivas, los aspectos procesales son los que tratan de conciliar la finalidad de la ley y las libertades individuales: el juicio de amparo es el medio o instrumento creado para ello.

Entrando en materia, en los albores del siglo XX y XXI, las fuerzas para mantener el orden en el sistema jurídico mexicano se encontraron divididas en dos cuerpos policíacos: los preventivos y los de investigación o procuración de Justicia.

En el primero se incrustó a la Policía Federal Preventiva (PFP), las policías preventivas de los Estados y los municipios. Mientras que en el segundo se insertaron: la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Policía Militar, y la Policía Judicial, Ministerial o Investigadora como fue en el caso de las entidades federativas. Éstas integraron, junto con el Poder Judicial, el sistema penitenciario y la victimología,⁷ lo que podría llamarse como el sistema de seguridad pública en México.

La conformación institucional descrita fue resultado de la sustancial suscitada a mediados de 1990. En diciembre de 1994 se reformó el artículo 21 constitucional, y se reformó un año después la Ley Reglamentaria de Coordinación del Sistema Nacional de seguridad. Este sistema fue el antecedente del Sistema de Coordinación de Seguridad Pública de la Nación,⁸ y con ello se dio paso a que las posteriores reformas constitucionales que crearon la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

⁷ Es la ciencia encargada de analizar y estudiar a la víctima de un hecho antisocial o delictivo, no sólo por ser sujeto pasivo del mismo sino porque es un ente activo en el delito.

⁸ El Sistema de Coordinación de Seguridad Pública fue creado en abril de 1994 y fue duramente criticado por carecer de sustento constitucional pues integró en él a las fuerzas militares para funciones de seguridad pública. Esta disposición violaba el artículo 21 constitucional. Tiempo después el Congreso ratificó esta omisión y la Suprema Corte en algún ocasión se pronunció sobre la constitucionalidad de esta acción en el sentido de que sí procedía.

Dicha ley dispuso e hizo obligatoria no sólo la coordinación en materia de seguridad pública en todo el territorio nacional sino que especificó la intervención del ejército y la marina en materia de seguridad pública. Asimismo, en diciembre de 1994 se adicionó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional otorgando facultades al Congreso para expedir la ley en la materia que estableció y creó el sistema nacional de coordinación, el cual vio su luz institucional y operativa el 11 de diciembre de 1995. Su creación provocó que en los Estados se promulgaran leyes locales sobre la materia. Estos cambios jurídicos e institucionales buscaron combatir y frenar la ola delictiva. Sin embargo, en ningún momento superaron la noción clásica de seguridad pública. Esto se reafirma cuando el ordenamiento jurídico del Estado planteó, a la luz de dichas reformas, lo siguiente:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas [...]⁹

[...] 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 actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.¹⁰

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 pública.¹¹

Las citas anteriores no hacen sino evidenciar que los valores que se postulan en el derecho positivo mexicano parten de proteger la vida, pero también sus derechos y libertades frente al Estado. Una lectura más aguda revela que la seguridad pública en nuestro marco jurídico se contempla en la idea del orden público liberal clásico y la idea básica es la existencia del mismo Estado. El

⁹ Artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Artículo 2 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

orden público en la Constitución mexicana se opone al desorden y la anarquía. Por consiguiente, el Estado mexicano reduce las funciones de seguridad pública a formas policíacas.

Si bien la función de este tipo de orden público es que el Estado garantice las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y sus derechos, en la práctica el Estado se ve rebasado por la ola criminal. No cumple ni siquiera con la función mínima para la que fue creado. Planes, programas y acciones de seguridad van y vienen: el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) lanzó su plan denominado Cruzada Nacional contra la Delincuencia; el presidente Vicente Fox (2000-2006) reaccionó en julio de 2004 anunciando, en una situación de emergencia, diez puntos para combatir la alarmante ola delictiva, y el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) presentó su Plan Integral de Seguridad Pública. Lo cierto es que el supuesto de seguridad pública clásica limita su actuación y por ende su desempeño.¹²

En otra interpretación, el poder del Estado mexicano deriva de que su misión es restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar el orden mediante el establecimiento de reglas calculadas para evitar o reducir el conflicto, situación que se expresa en una acción y función de gobierno fuertemente coercitiva.

Esto nos lleva a la conclusión de que las misiones constitucionales en materia de seguridad pública del Estado mexicano no están concatenadas e integradas a las demás misiones que la Carta Magna impone. Para que quede más claro y preparar el camino de la reflexión en torno a la seguridad pública y la democracia, es necesario distinguir dos tipos de seguridad en que se debate el Estado mexicano. Uno de ellos es el orden liberal clásico, y el otro es del orden democrático, como se observa en el cuadro 2.

Se observa que las distintas nociones de orden público no escapan al cumplimiento de la legalidad establecida pero tienen diferencias significativas. Podemos diferenciar que México tiene el reto de elegir entre ambos paradigmas de seguridad y desde allí instrumentalizar su acción. Existen dos propuestas

¹² Diversos expertos, así como académicos y periodistas, critican que el combate contra la delincuencia organizada y el narcotráfico que llevó a cabo el presidente Calderón sólo se centró en la parte policíaca y militar. Cuestionan que no se hicieran pesquisas, indagaciones o labores de inteligencia para combatir la intromisión de estos lastres en la estructuras del Estado mexicano, se congelaran cuentas de los grandes capos o se pusiera un cerco a la ingeniería financiera con la cual se lava dinero.

Cuadro 2. Principios en los que se fundamentan las nociones de orden público

<i>La seguridad en el orden público liberal-clásico</i>	<i>La seguridad en el orden público democrático</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hay un principio o supuesto de aplicación estricta de la ley. • Para este enfoque el desorden social, o la anomia, es un problema de aplicación e incumplimiento de la ley. • Resalta la sobrejudicialización de las conductas individuales y sociales. • Los cuerpos encargados de mantener el orden público están estrictamente jerarquizados y son altamente centralizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para este enfoque el orden no sólo depende de la aplicación estricta de la ley. • El orden público es un compromiso entre la autoridad y la sociedad con el establecimiento de mecanismos de interacción. • Resalta la desjudicialización de las conductas y se implantan mayores mecanismos de solidaridad y subsidiaridad con los sectores sociales más desprotegidos. La idea de construir un Estado social y de Derecho. • Los cuerpos de seguridad están descentralizados moderadamente

Fuente: elaboración propia.

que podrían entenderse, la primera, como *Estado-céntrica*, y la segunda como *ciudadano-céntrica*.

La primera concepción centra su atención en el poder y dominio del Estado: la territorialidad, el armamentismo y el control son sus principales preocupaciones. En esta tradición de la idea de orden público siguen estando presentes los lineamientos clásicos de la seguridad. Su criminología sostiene que el “delito no se puede erradicar y que lo único que se puede hacer es controlarlo” (Arroyo Juárez 2003). Y muchas de las políticas públicas se sustentan en esta noción de seguridad, de tal modo que la modernización de la que hablan las autoridades mexicanas se da sólo en el plano operativo o de la gestión pero no en el plano conceptual.

La segunda concepción dirige los objetivos y alcances de las políticas de seguridad a considerar las percepciones y sensaciones que los ciudadanos tienen de la inseguridad o de la insatisfacción. El orden público desde esta noción de seguridad pretende dar mayores certidumbres, no al Estado o sus instituciones, sino a los ciudadanos. En consecuencia, la seguridad pública se comprende gene-

ralmente como un límite a los derechos y asume una importancia con referencia a los derechos reconocidos constitucionalmente.

El debate anterior se comprendería de mejor manera si oponemos este segundo paradigma a la idea de seguridad nacional que se suscitó en la segunda parte del siglo XX en América Latina y que tuvo su auge en los años de 1970 y 1980. En la realidad la seguridad nacional fue utilizada por los gobiernos militares para eliminar la oposición y atropellar los derechos humanos de la población. La seguridad nacional propugnada nada tenía que ver con el resguardo del Estado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas. En respuesta a lo anterior en América del Sur, se posicionó fuertemente la seguridad ciudadana en cuanto se opuso a la seguridad nacional que sencillamente buscaba la seguridad del régimen (Moloeznik 2002).

En suma, la seguridad pública que el Estado mexicano concibe aún se encuentra restringida a una noción clásica de orden público, no obstante que en el discurso los gobiernos y sus programas gubernamentales intentan ir más allá.¹³ Pero el elemento constante de la seguridad pública en México es que se fundamenta jurídicamente en la razón de defensa del Estado. Esto se traduce en una relación mecánica y estática de las relaciones entre sociedad civil y Estado que lo hacen conservador de la situación actual.

Plantear que la acción del Estado mexicano en materia de seguridad pública está siendo rebasada y que lo lleva a perder la batalla contra la delincuencia común y organizada, se explica porque no ha solucionado los frentes que tiene en esencia. Por un lado, jurídicamente responde al enfoque legalista de orden público del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX; por el otro, está una exigencia de dar mayor apertura e incorporación de la participación de la sociedad, descentralizar y transparentar las estructuras organizativas.

Hecho esto, es urgente la demanda de que el Estado mexicano se readecúe a las nuevas exigencias históricas: una de ellas es que su acción se cubra del manto democrático y que en la práctica se garanticen libertades y orden público. La democracia no hará sino hacer más compleja la de por sí complicada y

¹³ Un elemento de cambio, es el de concebir a la seguridad pública como un sistema que abarca la prevención y disuasión del delito, la procuración e impartición de justicia, la readaptación social, la participación ciudadana, etc.; sin embargo son pocas las políticas o programas que en la práctica dejan la visión policíaca o clásica de la seguridad pública.

nunca acabada demanda de seguridad y libertad, pero no por ello hay pretexto para darle la vuelta.

SEGURIDAD Y DEMOCRACIA

En torno al concepto de democracia hay mucha tinta vertida. A fin de canalizar el debate y establecer una relación entre seguridad pública y democracia, diremos en base a lo expuesto por Norberto Bobbio (1996), que ésta última es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas que buscan la mayor y más amplia participación posible de los interesados. Con esta definición, tenemos los elementos básicos que definen institucionalmente la democracia como un sistema para la toma de decisiones. Sin embargo, no podemos desvincularla de la parte normativa o de la aspiración hacia un ideal de buen orden (Sartori 2004).

Esta consideración lleva necesariamente a abandonar el modelo de democracia limitado al campo electoral. De tal manera que será posible diferenciar las *democracias inciviles* de las civiles. Con esta oposición podemos cuestionar el estancamiento de democracias emergentes en América Latina, diciendo que se caracteriza porque las relaciones sociales están inmersas en un entorno de prácticas autoritarias que provocan impunidad, corrupción y abuso en perjuicio de la ciudadanía (Neid 1999). Tratamos con ello de vincular claramente la democracia, el respeto a las libertades públicas y privadas, así como la observación de la ley, en la idea del Estado de Derecho: nuevo fundamento político esencial para garantizar la seguridad pública.

La democracia, por lo tanto, es un principio y un medio legitimador de los gobiernos estatales. Es una aspiración o proyecto pero al mismo tiempo un punto de partida.

En su elemento valorativo, la democracia resulta una “buena” forma de organización de la convivencia humana y es, en principio, la mejor forma de gobierno. Hay así un principio de legitimidad en el origen que necesita además una legitimación en el ejercicio del poder. Esta legitimidad se fundamenta entonces en los *objetos de legitimación*, es decir, en la forma cómo se ejerce el poder y el modo en que los gobiernos implementan las distintas políticas sociales y económicas (Werner 1990). De lo anterior, se desprende la idea de que los gobiernos democráticos deben sustentar gran parte de su legitimidad en la eficacia. Más

específicamente, la eficacia es un proceso de legitimación porque se ciñe a que materialice la seguridad, que es su razón de ser.

Así, el Estado democrático y sus gobiernos tienen en la inseguridad pública a uno de los fenómenos que erosionan su legitimidad en el corto y mediano plazo por la sencilla razón de que la seguridad es el valor colectivo esencial para el desarrollo de la sociedad. De modo que si la emergente democracia mexicana no la garantiza en el largo plazo, la posibilidad de una regresión o quiebra de la democracia es latente.¹⁴

Un entorno de zozobra social podría provocar que diversos líderes y los actores políticos, ante el clamor social por la inseguridad, tiendan a la tentación de implantar acciones autoritarias a la menor provocación de la delincuencia y el desorden público. Los actores estarían dispuestos a enfrentar el problema no con más democracia sino con el sacrificio de derechos y libertades constitucionales en pro de mejorar los niveles de seguridad.

El dilema es engañoso puesto que plantea el aniquilamiento de la sociedad civil. Por lo tanto, llegamos al punto que indica que la democracia es un sistema de equilibrios entre estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación ciudadana y eficacia en la toma de decisiones gubernamentales. Estas condiciones no son excluyentes sino complementarias en la formulación de las políticas de seguridad.

Sin embargo, para que el problema de la inseguridad pública pueda ser objeto de las políticas públicas, y con ello se puedan hacer acciones concretas, es necesario comprenderla como un problema de gobernación, y no de gobernabilidad.

Según la ciencia política, la gobernabilidad tiene como problema central la relación que hay entre el sistema político y los ciudadanos, es decir, cómo se formulan las demandas y se manifiesta la capacidad institucional del sistema. El de la gobernación, por su parte, más ligado a los enfoques de políticas públicas, tiene como problema central la observación de los instrumentos concretos de que disponen los gobiernos para emprender sus acciones: concretamente para

¹⁴ El factor fundamental de los quiebres democráticos, es la ingobernabilidad de la democracia. La incapacidad institucional de los gobiernos en el largo plazo, puede encontrar en la inseguridad pública un elemento primario que deteriore las relaciones sociales y lleve al quiebre democrático. Para una mejor comprensión de las regresiones o quiebres democráticos la obra del politólogo Juan Linz (1989) es obligada.

asegurar y/o controlar lo mejor posible los procesos y resultados de la acción gubernamental.

La gobernabilidad de un sistema político se comprende básicamente como su capacidad para responder a las demandas; se presentan problemas, crisis o ingobernabilidad cuando hay una sobrecarga a la democracia de exigencias y expectativas de los ciudadanos, grupos y partidos políticos que en muchos de los casos no puede resolver o necesita de mayores márgenes de acción y tiempo (Camou 1994).

Así, la inseguridad pública en este marco analítico podría caer más como problema de gobernación en el corto y mediano plazo. Pero la centralidad de la inseguridad pública en un marco de un proceso *transicional* se hace más fuerte porque se convierte en una variable clave para la consolidación de la democracia. Esto significa que la delincuencia común y el crimen organizado pueden afectar la gobernabilidad en el largo plazo.

El problema de la inseguridad en México revela que, en la percepción ciudadana, se está construyendo una delincuencia omnipresente y omnipotente frente a un Estado incapaz de contenerla. Las nociones de orden público con las que trabaja probablemente sean una de sus limitantes. En este escenario, el sistema penal y los cuerpos policíacos (preventivos y represivos) no son capaces de posicionar ante la ciudadanía un Estado garante de la seguridad pública.

Un entorno de tales características es peligroso y obliga a los gobiernos democráticos a la búsqueda rápida de los niveles mínimos de orden, al cumplimiento de la legislación y de las políticas gubernamentales con una filosofía de mano dura y cero tolerancia.

Dicho esto, reiteramos que las políticas de seguridad pública en México a fin de ser efectivas, deben inscribirse inicialmente en el proceso procedimental del sistema democrático, claro está, sin olvidar que en la formulación están implícitas formas de ver el mundo y la solución de sus problemas. La discusión académica y política se sitúa entonces en torno a qué tipo de acciones deben implementar los gobiernos para evitar, a la larga, un escenario de ingobernabilidad. Así, el problema deja la abstracción para hacerse concreto.

LO LOCAL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

En el mundo de incertidumbres a principios del nuevo milenio, aumentadas por la globalización y las transformaciones del Estado, por no mencionar las crisis; la idea de que prevalecía una sensación de inseguridad que impedía a la gente elegir las oportunidades que tenía hasta ese momento y estaban ausentes en su porvenir, fue motivo de que surgiera una nueva propuesta para garantizar la seguridad pública. Sobre todo cuando, desde distintos lados, detractores del Estado comenzaron, en el discurso y con la acción, a reducirlo.

La nueva propuesta giró en torno a señalar que el Estado-nación tenía dificultades para garantizar la seguridad. Esto abrió paso a que desde *lo local* se construyera el entorno de seguridad no sólo pública sino humana. Desde la ciudad, el municipio o la región, *lo local* se conceptualizó con nuevos mecanismos de participación ciudadana. La propuesta aplicada a la seguridad pública se dirigió a la pro-actividad. De este modo, se desprendió el enfoque de vigilancia comunitaria, conocido ampliamente como *policía comunitaria*.¹⁵

La policía comunitaria tuvo en los siguientes elementos su razón de ser: la actividad preventiva se enfocó a una región geográfica muy reducida; se establecieron relaciones estrechas con la comunidad y los esfuerzos policíacos se encaminaron a llevar a cabo acciones preventivas en la comunidad (Früling 2002).

La vigilancia comunitaria supuso que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad, de modo que conocía los intereses y necesidades locales y proporcionaba una retroalimentación que ayudaba a prevenir la delincuencia. El énfasis en *lo local* tuvo el inconveniente de que se enfocaba a los espacios urbanos; pero su fortaleza radicó en ello, debido a que en las ciudades es donde se manifiesta la criminalidad y los gobiernos tienen mayor presencia material (Rico 2002).

La gran virtud de este enfoque fue considerar que el cambio y las soluciones posibles se encuentran desde abajo: de la base de la sociedad, de las localidades

¹⁵ Los expertos han identificado en su orígenes dos raíces, una se remontan al modelo inglés de policía comunitaria y la otra al modelo francés o continental llamado también policía del *princeps*. En el primero la actividad de la policía es consecuencia de las demandas sociales y que hace un mínimo uso de la fuerza. Por el contrario, la policía continental, está mucho más ligada al proceso de construcción del Estado moderno y, por lo tanto, de defensa del mismo ante los procesos involucionistas o revolucionarios que ha padecido.

y los gobiernos municipales hacia el gobierno estatal y federal. En este interés por *lo local*, se manifestó la idea de que los fenómenos sociales y políticos del barrio, del pueblo y la ciudad ya no eran un tedioso interés o de importancia marginal sino los espacios concretos para la acción y el cambio.

El reto para que la vigilancia comunitaria tuviera éxito fue la comunicación social y la redefinición sobre cómo integrar a las áreas no urbanas, la apropiación del espacio público y la conformación de redes comunitarias que incluyeran no sólo la vigilancia y la denuncia sino la construcción de un entorno material y psicológico más llevadero.

La policía comunitaria implicó un cambio en la misión, organización, estrategias y funciones de las policías mexicanas que estaban diseñadas institucionalmente para el servicio de un sistema autoritario (véase Suárez de Garay 2002). La policía comunitaria puso el énfasis sobre el control y evaluación de los cuerpos de seguridad en la idea de “horizontalizar” los procesos de trabajo y de decisión. El modelo de policía comunitario o modelo de policía de proximidad, según José María Rico (2002), tuvo como finalidades específicas las siguientes misiones:

1. Identificar los problemas de la comunidad en materia de orden público y criminalidad y propiciar soluciones recurriendo a resolver problemas.
2. Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad, así como el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial y del sistema penal.
4. Favorecer la participación activa de la comunidad en la “producción” de seguridad.
5. Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia seguridad.
6. Valorizar al personal de policial.
7. Mejorar los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial; y
8. Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

Y las características del modelo policial de proximidad fueron:

1. Un cambio profundo en la organización que se traduce sobre todo en el énfasis de descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y el patrullaje a pie.

2. La ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las funciones de prevención y represión sino que se involucra en los problemas de la comunidad.
3. La selección y capacitación del personal policial que deber ser más un gestor social encargado del mantenimiento del orden público.
4. Una intervención proactiva más que reactiva.
5. Un mayor acercamiento a la comunidad con la finalidad de dar respuesta personalizada de sus miembros.
6. Una amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas.
7. El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.
8. La inserción de la acción política en las políticas de desarrollo social; y
9. La obligación de rendir cuentas a las autoridades políticas y a la comunidad.

Ya en la práctica existieron una infinidad de variantes pero las acciones concretas se encaminaron a obtener información sobre los focos de criminalidad y los factores de riesgo de inseguridad, así como a obtener ideas para diseñar políticas de carácter preventivo. Los esfuerzos para crear una policía comunitaria no son inéditos en México, pues hay experiencias en Baja California, Chihuahua, Querétaro, Guerrero, Estado de México, Nuevo León, y Distrito Federal, pero la experiencia de gestión y participación más memorable se dio en los municipios de Guanajuato, León, San Francisco del Rincón, Purísima de Bustos, Silao, Manuel Doblado y Romita.

Resulta entonces que la inseguridad pública es, sobre todo, consecuencia de un abandono político, debido a que los ciudadanos se sienten desprotegidos por las instituciones del Estado y sienten que su única protección es la comunidad y la familia.

RECAPITULACIÓN

Hemos hecho un seguimiento histórico y conceptual sobre los supuestos en los que descansa el Estado, particularmente el mexicano. La conclusión es hasta en cierto

punto fútil, pero la hacemos con intención de no cerrar el debate, sino exponer los fundamentos ideológicos en los que descansa la seguridad pública en México. Empero no nos quedamos allí, llevamos la reflexión a la teoría democrática para hacer notar que al establecerse en el plano político no se ha podido poner fin a la represión y al miedo. Señalamos y consideramos que el problema de inseguridad pública en México es de gobernación y no de gobernabilidad, pero no por ello dejamos ausente una reflexión teórica de mayor alcance.

Consideramos que hay un problema de conceptualización del problema sobre la seguridad pública que limita y debilita al Estado mexicano ante el crimen organizado y la delincuencia común. Reiteramos que la seguridad pública en un Estado democrático, social y de Derecho considera como ente central al ciudadano en la idea de que de él emana el poder; y detrás de esta enunciación hay un principio, según el cual el respeto de sus derechos y ejercicio de sus libertades inherentes, son la premisa a tener en cuenta en la relación entre el poder del Estado y la sociedad civil. De allí que la seguridad pública recaiga en ambos, al establecerse una relación activa que hace a la democracia un instrumento para alcanzar el fin de seguridad mediante el control y vigilancia técnico-profesional de las instituciones del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO JUÁREZ, Mario. 2003. "Nuevos paradigmas en seguridad." *Este País* (México), No. 152: 8-10, noviembre.
- AZAOLA, Elena. 2006. *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*. México, Gobierno del Distrito Federal-CIESAS-Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia.
- BOBBIO, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- CAMOU, Antonio. 1994. "Democracia y gobernabilidad. Elementos para un mapa conceptual", en *Noésis* (Ciudad Juárez) Año V (13) julio-diciembre.
- COHEN, Jean L. y Andrew Arato. 2000. *Sociedad civil y teoría política*, México: FCE.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. 2003. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia,*

- el derecho y la política en la transición paradigmática*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- ESCOBAR SEPÚLVEDA, Santiago. 2006. “La seguridad ciudadana como política de Estado. El cambio de paradigma en seguridad”, en Elisabet Gerber, Editora, *Políticas de seguridad ciudadana y comunicación. La agenda en el Cono Sur*. Santiago de Chile: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina-Fundación Friedrich Ebert <http://www.fes.cl/documentos/publfes/politicasegiudycom.pdf>
- HOBBS, Thomas. 1994. *El Leviatán. O la materia, forma y poder en una república eclesiástica y civil*. México: FCE.
- FOCAULT, Michael. 1998. “Sobre la justicia popular”, *Microfísica del poder*, Pp. 49-81. Madrid: La Piqueta.
- 1995. *Vigilar y castigar, el nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- FRÜLING, Hugo. 2002. “Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas.” *Renglones* (ITESO) No. 51: 23-35, mayo-agosto.
- GERBER, Elisabet. 2006. “Comunicación de las políticas públicas: la seguridad ciudadana en la agenda.” En Elisabet Gerber (ed.), *Políticas de seguridad ciudadana y comunicación. La agenda en el Cono Sur*. Santiago de Chile, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina-Fundación Friedrich Ebert Stiftung <http://www.fes.cl/documentos/publfes/politicasegiudycom.pdf>
- KUHN, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- LINZ, Juan. 1989. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- MONTESQUIEU. 1998. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo. 2002. “Seguridad humana. Un nuevo enfoque impulsado por la ONU.” en *Renglones* (ITESO) No. 51: 45-84, mayo-agosto.
- NEID, Rachel. 1999. *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La sociedad civil y la evolución del debate sobre orden público*. Centro Internacional de los Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, mimeo.
- NÚÑEZ, Ricardo. 2006. “Consumidores, ciudadanos y víctimas: la nueva trilogía social.” en Elisabet Gerber, Editora. *Políticas de seguridad ciudadana y comunicación. La agenda en el Cono Sur*, Santiago de Chile, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina-Fundación Friedrich

- Ebert Stiftung <http://www.fes.cl/documentos/publfes/politicasegciudycom.pdf>
- PALMA, Hugo. 2002. "Paz, seguridad humana y prevención de conflicto en América Latina." En Francisco Rojas Aravena y Moufida Gaucha, Editores, *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*. Santiago: UNESCO-FLACSO Chile.
- RICO, José María. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina, México: Siglo XXI*.
- SANSEVIERO, Rafael. 2006. "Rupturas y continuidades en Uruguay: enfoques del gobierno de izquierda en seguridad ciudadana." En Elisabet Gerber, Editora, *Políticas de seguridad ciudadana y comunicación. La agenda en el Cono Sur*. Santiago de Chile, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina- Fundación Friedrich Ebert <http://www.fes.cl/documentos/publfes/politicasegciudycom.pdf>
- SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia. 2006. *Los policías: una averiguación antropológica*. Guadalajara: ITESO-Universidad de Guadalajara.
- 2002. "Claves para entrañar el mundo policial. Un acercamiento antropológico." *Renglones* (ITESO) No. 51: 85-mayo-agosto.
- WEBER, Max. 1997. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.
- WERNER, Becker. 1990. *La libertad que queremos. La decisión para la democracia liberal*. México: FCE.
- YAÑEZ ROMERO, José Antonio. 1999. *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés Editores.