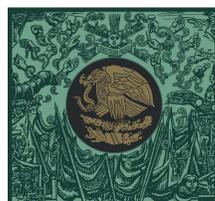


# En contexto

Seguridad y  
participación  
ciudadana

Julio 2021



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

# Seguridad y participación ciudadana

Omar Cortés Macías<sup>1</sup>

*julio, 2021*

## Introducción

La participación ciudadana es un elemento fundamental en la implementación de toda política pública. Para el caso de los temas de inseguridad y violencia la integración de las personas, así como la conjunción de otros elementos, es clave para lograr contextos de cohesión, paz y seguridad.

Para la opinión pública en México la inseguridad es uno de los temas de mayor preocupación y, por ende, prioritario para el gobierno federal y las administraciones estatales. El diseño de estrategias para atender este fenómeno debe buscar soluciones que atiendan de forma integral la situación, no sólo casos individuales o de forma sectorial, sino de forma tal que se atiendan los orígenes del fenómeno y se incluya a todas las instituciones involucradas, ya que la violencia, al ser tan compleja, con impactos en tantos ámbitos del Estado, requiere, de forma indispensable, un análisis riguroso, permanente e inclusivo, que permita la plena participación ciudadana.

Este ensayo tiene la finalidad de exponer argumentos respecto a la importancia de la integración de las personas, antes y durante la creación de políticas públicas que atenderán este fenómeno, así como durante su implementación, evaluación y modificación, ya que, ¿sería coherente hablar de seguridad pública sin la integración de los ciudadanos?

## La importancia de la participación ciudadana en la conformación de contextos de paz y seguridad

En los conceptos teóricos de seguridad se consideran tres grandes ámbitos de entendimiento:

---

<sup>1</sup> Internacionista graduado con Mención Honorífica por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: combate a la corrupción, equidad de género, violencia e inseguridad, geopolítica y política exterior. Correo electrónico: omar.cortes@diputados.gob.mx

- *Seguridad nacional*: la condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera.<sup>2</sup>
- *Seguridad interior*: es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.<sup>3</sup>
- *Seguridad pública*: es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y paz públicos...<sup>4</sup>

Conocer y analizar los conceptos de seguridad permite entender con claridad la relevancia de la integración de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones, pues es claro que el fin de ésta, en sus diferentes dimensiones y ámbitos, tiene como objetivo salvaguardar a las personas, aún más cuando se trata de la seguridad pública. De esta forma, toda política en materia de seguridad pública que no contemple la integración de los ciudadanos irremediamente tendrá muy bajas posibilidades para alcanzar sus objetivos (véase Esquema 1).

En este sentido, hablar de seguridad pública sin la integración de ciudadanos puede llegar a ser hasta contradictorio. Lo anterior se explica debido a que “su finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y paz públicos”.<sup>5</sup>

---

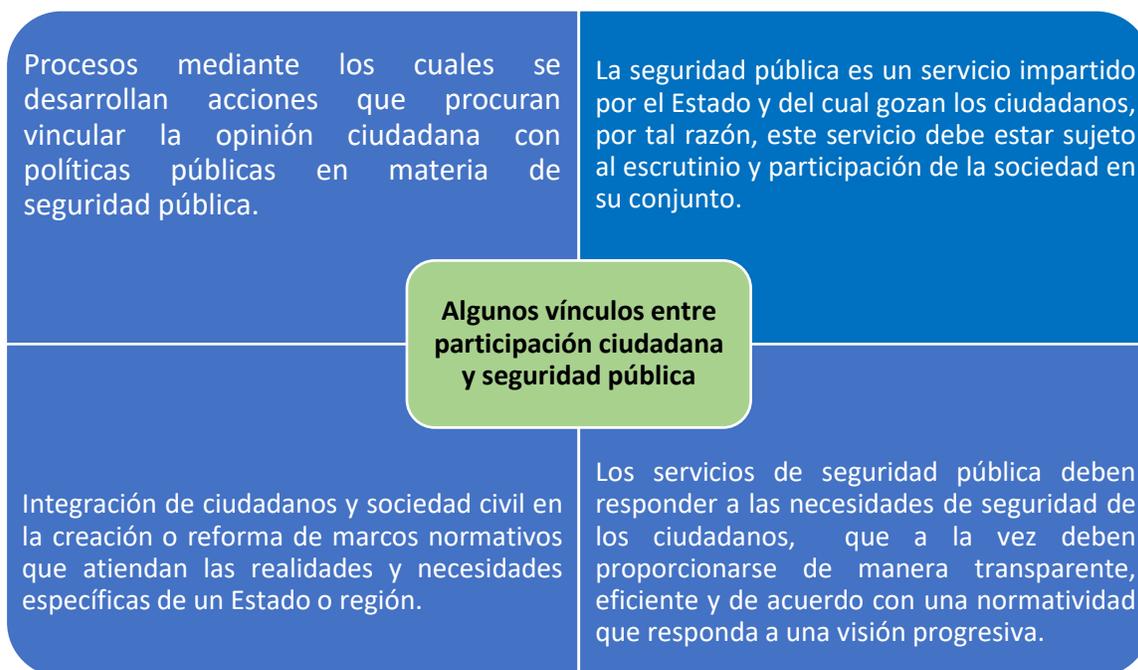
<sup>2</sup> Centro Nacional de Inteligencia, “¿Qué es la seguridad nacional?”, 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional> (consulta: 7 de julio de 2021).

<sup>3</sup> Ley de Seguridad Interior, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_300519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf) (consulta: 15 de julio de 2021).

<sup>4</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016. Disponible en: <https://www.ipax.gob.mx/docs/02-LGSNSP.pdf> (consulta: 17 de julio de 2021).

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 1.

## Esquema 1. Participación ciudadana y seguridad pública



Fuente: elaboración propia.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente, libre de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas.

Una de las herramientas útiles en la comprensión de la relación participación ciudadana y seguridad son los indicadores de percepción de impunidad, ya que a mayor percepción de impunidad se puede reflejar una mayor distancia entre las políticas públicas aplicadas, así como del mismo sistema institucional en la prevención del delito entre las instituciones de seguridad y justicia del Estado (entre otras), respecto de si éstas responden a las necesidades de seguridad en las diversas comunidades de ciudadanos, al igual que con las personas en particular.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2020,<sup>6</sup> en el que se evaluó a 69 países, México obtuvo un puntaje de 49.67, con lo cual se colocó en el último decil, ubicándose en el grupo con mayores índices de impunidad, sólo por arriba de

<sup>6</sup> Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, “Escalas de impunidad en el mundo”, Índice Global de Impunidad (IGI), Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2020. Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf> (consulta: 17 de julio de 2021).

Kirguistán (51.80), Nepal (51.94), Guyana (52.07) Paraguay (53.15) Azerbaiyán (54.56), Argelia (57.63), Marruecos (58.04) Honduras (59.69) y Tailandia (62.82).

Los datos del Índice Global de Impunidad 2020 son relevantes en la medida que se genera la apertura a reflexiones para la comprensión de los impactos ocasionados por la impunidad, y con ello la búsqueda de soluciones, ya que si bien la impunidad genera impactos en todos los ámbitos del Estado, es claro que entre sus principales consecuencias se encuentra la inhibición de la participación ciudadana; paralelamente, ocasiona que otras personas estén dispuestas a unirse a la delincuencia y vulnera la confianza en las instituciones.

En México la carencia de vínculos entre las instituciones del Estado responsables de la seguridad y justicia frente a la sociedad civil y ciudadanos ha ocasionado que surjan grupos como la policía comunitaria y grupos de autodefensa, que en muchos casos no sólo se han encargado de las labores de seguridad pública, sino de funciones de seguridad interna, ya que las instituciones de seguridad y justicia han sido notoriamente rebasadas por grupos del crimen organizado, lo que ha puesto en riesgo no sólo la integridad física, patrimonial y emocional de los ciudadanos, sino la misma solidez de instituciones estatales.

Entre algunas de las herramientas que se pueden considerar para mejorar los sistemas de seguridad y justicia se pueden mencionar:<sup>7</sup>

- Creación y/o fortalecimiento de mecanismos ciudadanos formales de rendición de cuentas hacia las instituciones de seguridad e impartición de justicia.
- Oficinas ciudadanas creadas formalmente para recibir e investigar quejas en contra de la policía, que estén vinculadas a las comisiones estatales y nacional de derechos humanos.
- Ampliar la incidencia de las organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en particular para el diseño de políticas públicas de vinculación de instituciones de seguridad pública, comunidad y ciudadanos.
- Vinculación de las instituciones encargadas de seguridad e impartición de justicia con universidades y/o centros de investigación, con el objetivo de crear sistemas de análisis y procesamiento de datos para la mejora continua en los procesos de atención de la seguridad pública e impartición de justicia.
- Promover la creación de organizaciones comunitarias y vecinales, con el objeto de fortalecer la participación social con incidencia en la toma de

---

<sup>7</sup> Aleida Ferreyra Barreiro, "Participación ciudadana en la seguridad pública", Fundación Henry Dunant. Disponible en: [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/ddhh-segciudadana-violenciaurbana/Participaci%C3%B3n\\_%20Ciudadana\\_%20en\\_%20la\\_%20Seguridad\\_%20P%C3%BAblica.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/ddhh-segciudadana-violenciaurbana/Participaci%C3%B3n_%20Ciudadana_%20en_%20la_%20Seguridad_%20P%C3%BAblica.pdf) (consulta: 11 de julio de 2021).

decisiones comunitarias en conjunto con las autoridades estatales y federales.

- Revisar y/o impulsar reformas para que la normatividad cuente con un enfoque de perspectiva de género, de tal forma que se genere incidencia en los programas de capacitación policial para una atención integral a personas tomando en cuenta las opiniones de organizaciones civiles, especialistas y ciudadanos.

En este punto vale la pena plantear en primer término y para todo proyecto de seguridad pública la siguiente pregunta: ¿sin la integración de los ciudadanos, existe seguridad pública?, pues la seguridad no puede plantearse como la simple idea de un servicio unidireccional del Estado hacia la sociedad, ya que se trata más de una construcción permanente entre los distintos actores de una nación, así como de la atención integral de los diferentes componentes que son determinantes y polivalentes en la construcción de contextos de paz y seguridad, como son: incidencia de organizaciones no gubernamentales, ciudadanos en lo particular, del mismo modo que instituciones públicas y privadas con incidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Por otro lado, es necesario no perder de vista otros elementos estructurales que deben considerarse para la formación de contextos de paz y seguridad, elementos que son interdependientes, tales como: desarrollo territorial, atención a violencias familiares, ampliación y fortalecimientos de sistemas de atención a víctimas y personas violentas, garantía de acceso a derechos, establecer una cultura de paz, desarrollo económico, entre muchos otros factores.

### **El modelo CIAS por la Paz**

El Centro de Investigación y Acción Social (CIAS por la Paz) es una asociación civil creada con la finalidad de atender la situación de violencia que vive México.<sup>8</sup>

Se identifica como:

Somos una obra social de la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús integrada por jesuitas y laicos que, movidos por la situación de violencia en el país, nos sentimos llamados por Jesús a contribuir a la construcción de condiciones para la paz desde nuestras profesiones, como una opción de vida, compartiendo la espiritualidad ignaciana.

Su VISIÓN ES:

---

<sup>8</sup> Jesuitas por la Paz. Disponible en: <https://www.ciasporlapaz.com/qui%C3%A9nes-somos/> (consulta: 7 de julio de 2021).

Ser un organismo nacional especializado en la reconstrucción del tejido social que atienda las causas estructurales y las prácticas culturales de la violencia junto con comunidades e instituciones.

Tienen como MISIÓN:

Formar comunidades e instituciones que se hacen cargo de su realidad capaces de contribuir al Buen Convivir por medio del acompañamiento de procesos locales, regionales y nacionales desde la pedagogía de la RTS.

El modelo de Reconstitución del Tejido Social empleado por el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) es relevante, pues a partir de su intervención en el municipio de Tancítaro, Michoacán, en 2010, se logró reducir la tasa de secuestro y extorsión a cero; así como replegar las acciones del crimen organizado, lo cual permitió que se atendieran problemas sociales que surgieron una vez que autoridades y ciudadanos lograron la expulsión del crimen organizado de este municipio.

La relevancia del modelo del Centro de Investigación y Acción Social hizo posible la apertura para la comprensión de atender las causas de la violencia y la delincuencia por medio de modelos institucionales, así como la inserción de equipos multidisciplinarios a nivel barrial o municipal.

En esta región de Michoacán se identificaron procesos que contribuyeron a la ruptura del tejido social, particularmente en el municipio de Tancítaro: <sup>9</sup>

- Tres décadas de migración a Estados Unidos que generaron una ruptura cultural;
- más de dos décadas con cultivos de marihuana que favorecieron una ruptura económica;
- una ruptura política cuando aparecieron los partidos de oposición;
- todo esto se agudizó al generalizarse el cultivo del aguacate a partir del año 2000.

Estos hechos fueron detonantes de la inseguridad y la violencia, trayendo como consecuencia el debilitamiento del tejido social reflejado en: <sup>10</sup>

- Disparidad en el acceso a los recursos económicos, lo cual desató la envidia y aceleró el proceso de individualización;
- Pérdida de los relatos con un sentido comunitario y aparición de los relatos de una vida exitosa individual;

---

<sup>9</sup> Jesuitas- Conferencia de Provinciales en América Latina y el Caribe (CPAL), 2018. Disponible en: <https://jesuitas.lat/noticias/15-nivel-2/4222-cias-por-la-paz-mexico> (consulta: 15 de julio de 2021).

<sup>10</sup> *Idem.*

- Debilitamiento de los vínculos en la familia, en las localidades, así como en las habilidades para construir acuerdos sociales.

El modelo de intervención de CIAS por la Paz para lograr la reconstitución del tejido social contempla como base la integración de autoridades municipales, ciudadanos, empresarios, iglesias y/u organizaciones sociales, en donde cada instancia se compromete a cubrir una parte de los gastos, de acciones como: impartición de cursos, talleres, honorarios por la renta de equipos que operarán en el territorio con la finalidad de crear convenios institucionales e insertar equipos multidisciplinarios a nivel barrial o municipal (véase Esquema 2).

**Esquema 2. Elementos básicos para la reconstitución del tejido social**



Fuente: Conferencia de provinciales en América Latina y el Caribe (CPAL).

Para cerrar con esta breve aproximación del trabajo que realiza el Centro de Investigación y Acción Social, vale la pena retomar algunas de las reflexiones más destacadas del sacerdote Jorge Atilano González Candia, director del CIAS:

- La democracia como institución requiere ciudadanos que tomen buenas decisiones y para ello necesitan participar activamente en la comunidad, recibir información sobre la situación socio-económica y participar activamente en la toma de decisiones de política pública local.<sup>11</sup>
- Lo que más está fracturando el tejido social es la cultura asistencialista, porque los proyectos exitosos requieren que la ciudadanía sea protagonista.<sup>12</sup>
- La violencia tiene que ver con una fractura social relacionada con un proceso de desvinculación social y existencial, y atribuyó el desarrollo de un proceso de separación: *el aceleramiento del individualismo*.<sup>13</sup>
- Lo que descubrimos es que la conducta se regula por los vínculos que se establecen y, al perderse esa vinculación se pierden los sistemas que regulan la conducta, se pierde aquello que nos motiva a portarnos en esa tónica del buen convivir.
- Las desvinculaciones están generando traumas comunitarios y explicó que el trauma tiene que ver con una situación de amenaza, en la que, en lugar de apoyo por parte de las personas significativas para cada individuo, se recibe indiferencia, engaños, maltrato o violencia.
- Lo que pasa en una colectividad, cuando se desvincula, es que se dan también desvinculaciones semejantes a las individuales, pero que tienen afectaciones sociales.
- Hoy han proliferado los mitos individuales, cada quien quiere tener su símbolo, su rito, su narrativa, y eso ha ido en detrimento de lo común; y la

---

<sup>11</sup> “Incremento de la asistencia a los espacios de convivencia: principal impacto de los proyectos de reconstrucción del tejido social” Jesuitas por la paz, 2019. Disponible en: <https://www.ciasporlapaz.com/2019/10/24/incremento-de-la-asistencia-a-los-espacios-de-convivencia-principal-impacto-de-los-proyectos-de-reconstrucci%C3%B3n-del-tejido-social/> (consulta: 17 de julio de 2021).

<sup>12</sup> Miroslava López, “Los jesuitas publican libro sobre su experiencia en la construcción de paz en México”, Vida Nueva Digital, 28 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.vidanuevadigital.com/2019/11/28/los-jesuitas-publican-libro-sobre-su-experiencia-en-la-construccion-de-paz-en-mexico/> (consulta: 17 de julio de 2021).

<sup>13</sup> UDEM, “Proponen recuperar vínculos sociales como camino para la paz”, Universidad de Monterrey, 28 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.udem.edu.mx/en/node/23601> (consulta: 15 de julio de 2021).

sociedad, para organizarse, para funcionar, necesita el reconocimiento de cosas comunes. Vemos que eso está deteriorado.

- Las acciones simultáneas son las que nos permiten rehacer las acciones entre nosotros, recuperar el sentido de comunidad y eso es lo que nos va a permitir rehacer los sistemas que van regulando la conducta.
- Lo que actualmente le pasa a la sociedad es que hay una casi total desvinculación y las claves para entender esta desvinculación actual son, primero, la pérdida de habilidades para la comunicación profunda, que ha conducido al debilitamiento de los vínculos comunitarios; y segundo, la pérdida de instancias a las cuales los ciudadanos puedan comunicarse, lo que ha facilitado la cooptación de los grupos armados.

### **Efectos de la impunidad en la participación social**

La impunidad es por excelencia un incentivo para que se cometan todo tipo de delitos, lo que trae consigo efectos negativos en todos los ámbitos del Estado, en primera instancia a nivel institucional, por el incremento de corrupción y el detrimento de su funcionamiento; a nivel social, el deterioro de la percepción de la confianza en las instituciones; ruptura del tejido social, debilitamiento de la democracia, entre otros aspectos (véase Esquema 3).

La impunidad es el flagelo más grave de nuestro sistema de seguridad y justicia penal. El hecho de que las personas culpables de cometer un delito no reciban la sanción correspondiente genera una gran frustración en las víctimas, deslegitima al sistema y provoca una sensación de inseguridad y desgobierno en la sociedad.

Paralelamente, este problema no sólo incentiva la comisión de delitos debido a la ausencia de sanción, sino que también provoca una espiral ascendente de un número creciente de personas dispuestas a unirse a la delincuencia, ya que la relación costo-beneficio tiene una tendencia positiva.<sup>14</sup>

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, impunidad significa:

Ausencia de castigo ante la existencia de una violación de los derechos humanos; el sistema judicial penal diseñado para llevar a juicio y castigar a los responsables se encuentra ausente o no entra en funcionamiento. Cuando esto ocurre la noción misma de justicia, sustento esencial de la

---

<sup>14</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, “Modelo nacional de policía y justicia cívica”. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf> (consulta: 15 de julio de 2021).

convivencia democrática, se ve profundamente distorsionada. Los responsables de tales violaciones, al constatar que pueden violar la ley impunemente, encuentran aliento para seguir cometiendo esos crímenes. Esto socava la doctrina del Estado de Derecho, que presume que nadie, incluyendo a los funcionarios y los gobernantes, se encuentra por encima de la ley.<sup>15</sup>

### Esquema 3. Inferencias de impunidad



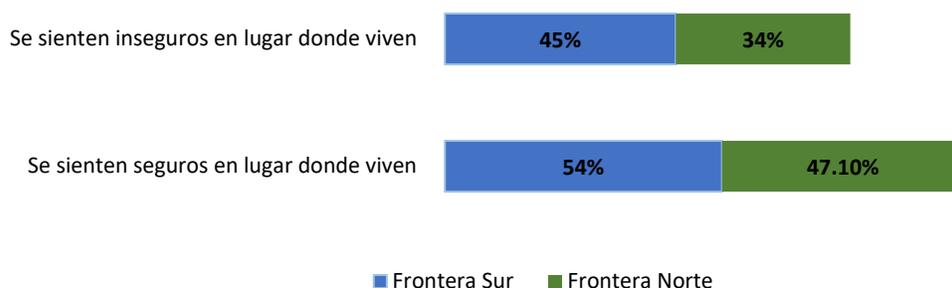
Fuente: elaboración propia a partir de información de la Fundación Henry Dunant.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) realizó en 2019 las encuestas Seguridad, participación ciudadana y migración, entidades de la frontera norte, y otra para entidades de la frontera sur, ejercicios demoscópicos que muestran la percepción de las personas respecto a los temas de seguridad y violencia en nuestro país (véanse gráficas 1 y 2).

<sup>15</sup> Wilder Tayler, "La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas –notas para la reflexión–", *Revista IIDH*, vol. 24, 1996. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06843-7.pdf> (consulta: 7 de julio de 2021).

## Gráfica 1

### En términos generales, ¿cómo se siente en el lugar donde vive?

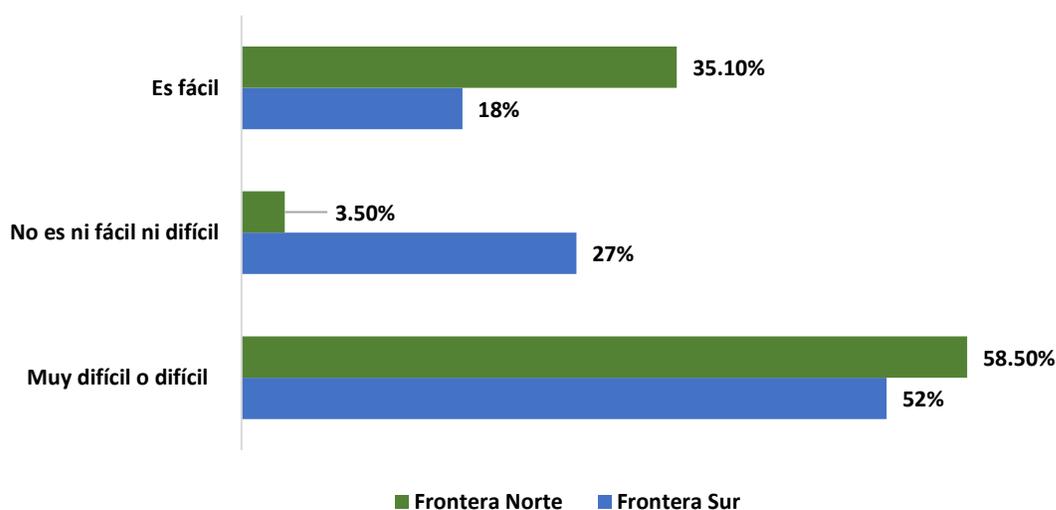


Fuente: elaboración propia a partir de datos de encuestas CESOP 2020.

La ausencia de mecanismos de participación social ágiles, expeditos y eficaces pueden generar que las percepciones respecto a organizarse por iniciativa propia no sean muy alentadoras, como se aprecia en la Gráfica 2.

## Gráfica 2

### ¿Qué tan fácil o difícil cree usted que es organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común?



Fuente: elaboración propia a partir de datos de encuestas CESOP 2020.

## Comentarios finales

La participación ciudadana es el elemento clave en la consolidación de los sistemas democráticos; las personas son el elemento fundamental del Estado. De esta forma, toda política pública tiene como centro de atención a los individuos. En este sentido, si las instituciones públicas y privadas no generan mecanismos de vinculación entre ellos, el tejido social comienza a romperse, pues son justamente los factores culturales y sociales los que unen y conllevan a actuar en grupo y generar lazos que construyan una comunidad.

De esta manera, no es posible hablar de planes de seguridad bajo una visión de instituciones que la brinden detrás de un escritorio, puesto que los problemas reales de las personas no se atenderían, sólo se considerarían los intereses de los grupos en el poder, que pueden pagar o generar diálogo con los organismos de seguridad y justicia.

Para generar resultados perceptibles para los ciudadanos es fundamental la creación de modelos de participación reales, incluyentes e independientes, que permitan la aportación de propuestas con incidencia de las personas en la toma de decisiones para la atención de las zonas donde viven; de otra forma, únicamente se replicarían modelos que desvinculan, generan mala percepción, pero, de los cuales, sobre todo, se obtienen escasos resultados.