

CULTURA POLÍTICA Y EJERCICIO CIUDADANO

ESPECIAL: REFERENCIA A SU IMPACTO

EN LA PREVENCIÓN DE DELITO

.....

Luis Felipe Guerrero Agripino

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España;
Rector del Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las demandas ciudadanas más intensas en nuestro País es por la seguridad pública. La angustia ocasionada por la delincuencia influye en la dinámica de las relaciones sociales. Como reacción a la demanda ciudadana la respuesta institucional, desde hace más de diez años, se ha intensificado, sobre todo en el endurecimiento del sistema de justicia penal. En contrapartida, un gran sector de expertos hace énfasis en la necesidad de orientar los derroteros institucionales hacia el terreno de la prevención. Desde esta óptica el papel del ciudadano representa un aporte fundamental, asume un rol indispensable en el desarrollo y consolidación de la democracia; se posiciona como un factor clave en la reconfiguración de los compromisos del pacto social.

Al respecto, cobran importancia el surgimiento de nuevas modalidades de organización del Estado. Y la construcción de escenarios orientados a fortalecer la gobernabilidad, así como la diversificación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad¹ que propicien el desarrollo democrático en la reconfiguración del estado contemporáneo.²

Los aspectos referidos constituyen el eje total de este artículo: La cultura política y el ejercicio ciudadano, fundamentalmente en el ámbito de la prevención del delito. El trabajo se elabora a partir de la precisión del marco conceptual de los elementos señalados, para posicionar nuestra postura: la participación responsable de la ciudadanía resulta indispensable en el gran reto de prevenir delitos. Indudablemente, en un país como el nuestro donde las instituciones son sistemáticamente cuestionadas, debemos insistir en cambiar paradigmas a fin de que la ciudadanía no sólo se perciba como receptora de los beneficios o perjuicios de lo que acontece en su entorno, sino como factor decisivo de su transformación.

II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La consolidación de la democracia no se agota en las urnas. La transparencia electoral, es apenas el inicio en la construcción de sociedades con mayores niveles de equidad y seguridad; de escenarios sociales en los que existan condiciones mínimas para el desarrollo de la vida social. Existen otros factores que de manera positiva o negativa inciden en dicha consolidación. Por ejemplo, en nuestro País la percepción de inseguridad social generada por el incremento de la violencia y de la actividad delictiva, sobre todo la vinculada con la delincuencia organizada,³ ha incidido de manera desfavorable en la dinámica social.

El sistema de justicia penal no se encuentra en su mejor momento. Sus instituciones y sus políticas no han logrado sancionar ni prevenir eficazmente los delitos, pese a los reiterados esfuerzos por endurecerlo.⁴ Existe desconfianza en las instituciones públicas, a tal grado que en ocasiones la ciudadanía ha tomado la justicia en propia mano, lo que representa, sin lugar a dudas, un problema de gobernabilidad.⁵

La falta de credibilidad y de confianza en las instituciones públicas, además de los problemas de representatividad y de representación,⁶ característicos de la democracia representativa ortodoxa, generan procesos de desarticulación y fragmentación social. Estos procesos impiden enfrentar exitosamente los problemas sociales del complejo mundo contemporáneo,⁷ entre ellos la delincuencia que en la actualidad destaca por la alarma social que ha generado. Al respecto, resulta aplicable la reflexión de Elisa Bin:

... en el seno de la Sociedad Civil se ha producido un cambio que se expresa no sólo en la exteriorización de la sensación de malestar por la pérdida del bienestar general, sino también en el fortalecimiento de los nuevos movimientos sociales ante el debilitamiento y

retroceso del Estado para atender la demanda social..."⁸

En el ámbito de la seguridad pública, los movimientos ciudadanos abarcan diversas estructuras organizativas y pretensiones. Un ejemplo de ello son las agrupaciones vecinales que mediante la generación de redes de auto protección, estrategias y dispositivos de seguridad situacional y vigilancia compartida, pretenden reducir los márgenes de inseguridad. Otro ejemplo lo constituyen organismos no gubernamentales como *México Unido Contra la Delincuencia*, desde los que se promueve, en ocasiones, el mismo discurso gubernamental: endurecimiento del sistema penal.

La incorporación de la seguridad pública o la incidencia delictiva como temas urgentes de la agenda nacional resulta loable siempre y cuando se le vinculen con otras prioridades que precisamente inciden en el ámbito en cuestión. No se trata de minimizar la problemática, ni mucho menos restarle importancia a la impotencia que se genera en las víctimas, pero en nada favorece descuidar otras políticas económicas y sociales. El rigor en el tratamiento del problema debe anteponerse a cualquier tentación propagandística. Al respecto, resulta acertada la apreciación de Zygmunt Bauman:⁹

... La lucha contra el crimen, como el crimen mismo, sobre todo aquel que atenta contra el cuerpo y la propiedad privada, produce un espectáculo excelente, emocionante, muy entretenido...

La consecuencia más general de todo esto es la autopropulsión del miedo. La preocupación por la protección personal, influida y recargada de significados que la desbordan debido a los afluentes de inseguridad existencial e incertidumbre psicológica, se alza sobre los otros miedos expresados y hunde los demás motivos de ansiedad en una sombra cada vez más profunda... Qué alivio para los gobiernos: nadie o casi nadie los apremiará a ocuparse de cosas que sus manos pequeñas o débiles no puedan sostener.

Sin dejar de lado las bondades de la iniciativa ciudadana para coadyuvar en el tratamiento de la delincuencia, existe el riesgo de que se propicie el fenómeno de la *subsidiariedad inversa*,¹⁰ en el que la ciudadanía toma por cuenta propia los problemas que la administración pública sola no ha logrado resolver. Precisamente para ello es necesario que esta participación social se realice dentro del marco que impone el Estado de derecho. La

participación social en el marco de la democracia participativa representa una opción viable para fortalecer el desarrollo democrático, para generar políticas públicas en las que ciudadanos, sociedad civil organizada y gobierno asuman el fenómeno delictivo, no sólo desde la sanción, sino desde la prevención social del delito.

La presencia de la ciudadanía como factor clave en la toma de decisiones estatales de hecho es immanente a la concepción de la democracia, desde diversas expresiones. Una de ellas, quizás la de mayor nivel de institucionalidad es la representación. No obstante, el aparato público debe reconocer y garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos de interés público vitales para el desarrollo democrático. Es menester que la sociedad participe responsablemente en la búsqueda de soluciones a los problemas que la aquejan. Esto requiere compromiso de los actores: gobierno con apertura y sociedad responsable.¹¹

Esta configuración permite la construcción de una política criminal susceptible de "conciliar de la mejor manera posible tanto la prevención general, como la prevención especial... con la satisfacción de los derechos de la víctima".¹² Esta perspectiva, desde luego, representa un enfoque distinto a una política criminal enfocada sólo al endurecimiento del sistema de justicia penal.

La democracia participativa se perfila como una alternativa que promueve la ampliación de los derechos ciudadanos, por medio de la participación proactiva en el proceso de consolidación democrática, para reducir la crisis de desconfianza institucional. Asimismo, se fomentan los sentidos de pertenencia y de identidad del ciudadano con su entorno, más allá de la representación popular.¹³

De esta manera, la democracia participativa se orienta hacia una reconsideración de la democracia constitucional, en la que el electorado no sólo adquiere la categoría de *detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno*,¹⁴ por medio de la organización electoral y de la acción de los partidos políticos, sino por su participación activa, libre y responsable en la toma de decisiones fundamentales y en la evaluación del desempeño institucional, para consolidar el Estado Constitucional.¹⁵

Aunado a lo anterior, en un Estado democrático de Derecho, es necesario delimitar la magnitud de la toma de decisiones fundadas en la participación ciudadana mediante un acatamiento imprescindible: el respeto a los derechos

fundamentales, máxime en el terreno del sistema penal. En este ámbito no es suficiente apelar a la voluntad de las mayorías para justificar decisiones que vulneran los márgenes de un sistema garantista. Incluso, en un caso extremo las propias unanimidades pueden resultar inadmisibles si el sentir es contrario a los postulados derivados de los derechos fundamentales.

III. CULTURA POLÍTICA Y EJERCICIO CIUDADANO

La participación ciudadana requiere de una condición para que se canalice de manera acorde: la cultura política. A continuación haremos algunos planteamientos al respecto.

La complejidad del escenario social contemporáneo y el desarrollo de la democracia han modificado las relaciones entre mercado, sociedad y gobierno. Gobernabilidad ahora no se define sólo como Estado –administración pública– o como mercado. Tampoco es posible identificarla exclusivamente como sociedad, es necesario construir y promover una nueva cultura política que oriente la agenda pública en el marco de las democracias constitucionales. La reconfiguración del pacto y los nuevos acuerdos que se realicen han de incorporar garantías de previsibilidad y de compromiso de los actores.¹⁶

Al margen de las diferencias en torno a la definición de cultura política,¹⁷ es posible identificarla como el “conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil”.¹⁸ Bajo esta dinámica, valores democráticos como libertad, tolerancia y respeto, entre otros, orientan las relaciones entre los actores sociales, con demandas ciudadanas responsables frente a un aparato público obligado a rendir cuentas, pero también, sobre todo, con una participación social responsable a través de canales institucionales.

1. Relación Gobierno-Ciudadano

Bajo esa panorámica, resulta pertinente dimensionar la relación gobierno-ciudadano. Para tal efecto se aprecia factible asumir una premisa: “La fuerza más poderosa que posee el individuo es su propio gobierno. O de gobiernos, porque la multiplicidad de niveles significa multiplicidad de fuerzas”.¹⁹ En efecto, siguiendo a John Ralston, una característica básica del individualismo es que precisamente el individuo vive en sociedad, aunque la cuestión está en determinar cuál será la

forma que adoptará esa sociedad. En dicha forma se sustenta la legitimidad y de aquella se derivan cuatro opciones: un dios, un rey, unos grupos o la ciudadanía de los individuos actuando como un todo. Ahora, ante la pregunta de si los individuos pueden ser un sustitutivo del gobierno, la respuesta en democracia es que son el gobierno mismo, “el mito del individuo triunfante y sin ningún género de vínculos es puro romanticismo”.²⁰ Ante la pregunta ¿qué tipo de gobierno?, debe corresponder más bien gobierno... ¿de quién?, pues si los individuos no ocupan la posición que legítimamente les corresponde, éste será ocupado por un dios, un rey o una coalición de grupos de interés. En otras palabras, si los ciudadanos no ejercen el poder que les confiere su legitimidad, otros lo harán.

Por otro lado, los propios límites que los ciudadanos establezcan al propio poder emanado de ellos es símbolo de la propia fuerza democrática. Es decir, no basta la existencia de un gobierno emanado de la ciudadanía, sino la presencia de un gobierno con límites, que actúe en el marco de una actuación previamente establecida. Pero hablamos de límites –y son los que deben cuidar celosamente la ciudadanía– no de antagonismos irracionales. De acuerdo al propio Ralston, al identificar al gobierno como su enemigo, muchos individuos se han centrado casi exclusivamente en la burocracia gubernamental. Opinan que esa burocracia se ha impuesto, lo cual constituye un temor justificable, pero atacar el problema con ese planteamiento es un error que invita a otros mucho peores.²¹

2. Factores que inciden en la Cultura Política

En la conformación de una cultura política que fortalezca el desarrollo democrático es posible ubicar algunos factores.

Primeramente la relación compleja entre gobernabilidad y democracia. Por sí mismas las instituciones democráticas no resuelven los problemas de gobernabilidad. Es necesario distinguir la eficacia gubernamental –sobre actores clave: empresarios y líderes de opinión, entre otros–, y los acontecimientos cruciales –por ejemplo devaluación y seguridad pública– de la forma de gobierno.

Por otro lado, el compromiso estatal implica que el actuar del gobierno se desarrolle mediante una administración pública no sólo eficiente y eficaz, sino transparente, cuyos límites de actuación sean los derechos fundamentales.

Existe otro factor: el fenómeno de la globalización. Es de tomar en cuenta la estrecha interrelación que en la actualidad se ha producido entre Estados, debido a la ampliación de los mercados y al desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones. En virtud de dicho fenómeno la vida interna de un Estado, las prácticas sociales en su interior y el diseño de las políticas públicas no pueden estar al margen del compromiso estatal con la comunidad internacional. De esa interacción es preciso preservar la identidad propia nacional en el marco de la diversidad y la multiculturalidad.

Además, los procesos de globalización han estado revestidos de cierta hegemonía, lo cual ha provocado, en todo el mundo, la intensificación de la exclusión social y la marginación de grandes sectores de la población. Ante tales procesos han surgido reacciones importantes de diverso tenor: resistencias, iniciativas y movimientos populares que como reacción a tal exclusión pretenden abrirse espacios a la participación democrática, para propiciar su inclusión. Boaventura de Sousa precisa que este tipo de movimientos, en virtud de que no hablan el mismo lenguaje hegemónico de la globalización, suelen adoptarse como reacciones *per se* contra la globalización, pero lo cierto es que tienen dimensiones mucho más propositivas. Dichas modalidades se suelen presentar tanto en contextos urbanos como rurales e incluyen a ciudadanos comunes o grupos especialmente vulnerables y abordan una gran variedad de cuestiones como la autodeterminación, la biodiversidad, la justicia comunitaria, etc. Asimismo, mantienen relaciones diversas con el Estado, desde el distanciamiento total, hasta la confrontación, pasando por la complementariedad.²²

Ahora bien, la responsabilidad ciudadana, como principio de la cultura política, subraya la responsabilidad plena, en el ámbito de su competencia, del ciudadano en dos sentidos: la racionalidad de sus demandas y el cumplimiento de sus compromisos.

Como corolario a lo anterior, cobra trascendencia la integración de valores, en el marco de la multiculturalidad, en el que prevalezca el respeto a la diversidad y se favorezca la inclusión lo cual no resulta sencillo en una sociedad globalizada inmersa en mecanismos de interacción y de exclusión altamente polarizados. Al respecto resulta oportuna la referencia de Arendt: "Lo que hace difícil de soportar a la sociedad de masas no es el número de personas, o al menos no de manera fundamental, sino el hecho

de que entre ellas el mundo ha perdido su poder para agruparlas, relacionarlas y separarlas".²³

Una cultura política delineada con integración de valores forja ciudadanos proactivos, capaces de nombrar a sus representantes y de organizarse para defender sus derechos y para influir en el rumbo político del Estado.

En este contexto, gobierno y sociedad se encuentran comprometidos con la dirección de las políticas públicas. Son corresponsables de sus consecuencias. Por un lado, la administración pública es responsable por diseñarla y operarla. Por otra parte, la ciudadanía tiene la responsabilidad de vigilar su cumplimiento y de participar en su ejecución, dentro de su respectivo ámbito.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

1. La tendencia nacional

La seguridad pública representa uno de los temas de la agenda nacional en los que con mayor ahínco se ha manifestado la ciudadanía. La percepción de inseguridad, provocada por el incremento de la violencia y la participación de los medios,²⁴ ha intensificado la reacción punitiva del Estado y al mismo tiempo se insiste en la necesidad de generar proyectos preventivos. No obstante esta doble pretensión, como contenidos de la política criminal, lo cierto es que no se ha logrado restaurar la tranquilidad ciudadana.

La impunidad cercana al 98%, el incremento en diversas ciudades del País de la violencia vinculada al crimen organizado y destinar el 70% de los recursos en la investigación y sanción de delitos convencionales, hacen que la población viva con el temor de ser victimizados.²⁵

La necesidad de seguridad, al margen de los referentes en la integración personal y social, ha desencadenado una relación circular entre delito y sistema penal. La política criminal se ha vuelto autorreferencial: represión y prevención la integran, preponderantemente desde el ámbito penal, desde las teorías relativas de la pena, en las que se pretende al mismo tiempo sancionar y prevenir.²⁶

Al margen de los resultados hasta ahora obtenidos,²⁷ las aspiraciones preventivas siguen presentes tanto en la esfera gubernamental como en el sentir ciudadano. No obstante, la prevención del delito debe ubicarse en un marco conceptual que nos permita precisar qué entendemos por eso. Si no es así se estaría en una acepción carente

de contenido o, lo que es peor, en un eslogan publicitario carente de resultados. A continuación referimos algunas orientaciones al respecto.

2. Marco teórico de la prevención y de la participación ciudadana

La Prevención, en sentido estricto, es definida como la intervención previa en el entorno con el propósito de evitar la aparición o magnitud de un evento, en este caso disminuir la frecuencia y la violencia empleada en la comisión de delitos. La intervención puede realizarse en tres niveles, por ello es factible identificar estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria.

En el primer nivel, la prevención primaria identifica las medidas y acciones orientadas a la sociedad para propiciar condiciones acordes que favorezcan el cumplimiento del orden jurídico. Este tipo de intervención, en términos generales, es a largo plazo y requiere de políticas públicas que involucren a diversos sectores de la sociedad. Su nivel de incidencia está en todo el contexto social. En este nivel, la participación ciudadana se encuentra orientada hacia la contribución en el diseño de políticas públicas, en la que participan organismos no gubernamentales, grupos vecinales o ciudadanos independientes.

En el marco de una nueva prevención, el ejercicio ciudadano en este ámbito no está restringido al terreno eminentemente penal o de seguridad pública. La prevención en este rubro requiere, ante todo, de la participación responsable en otros ámbitos. Por ejemplo, de la cultura de la legalidad, del compromiso social y de la lucha por disminuir las grandes diferencias entre los integrantes de los extremos de pobreza y riqueza; la promoción y vigencia real de los derechos a la educación, a la administración de justicia, al trabajo y a la intimidad representan, entre otros, los ámbitos de intervención,²⁸ de participación ciudadana como ejercicio responsable de ciudadanos comprometidos.

El segundo nivel, prevención secundaria, está orientado a evitar infracciones y a disminuir riesgos específicos, ya sea desde la perspectiva de la víctima o del delincuente.

Este nivel de prevención constituye un espacio en el que la participación ciudadana encuentra terreno fértil en la construcción de escenarios sociales en los que se que fortalezcan los lazos de cohesión social. La participación en este nivel implica incidencia en factores específicos de riesgo, grupos vulnerables, zonas de riesgo o concurrencia de delitos específicos.

Es aquí donde confluyen las acciones de política pública, desde la administración gubernamental y desde la organización ciudadana, en un doble sentido: tanto por el ejercicio ciudadano participativo en la política pública como por el apoyo institucional para la iniciativa ciudadana, por ello la caracterizan la confluencia y corresponsabilidad de autoridades y ciudadanía. En las intervenciones preventivas participan activamente actores gubernamentales y ciudadanos. Por medio de la creación de redes sociales e interinstitucionales se busca fortalecer los vínculos sociales entre ciudadanos y entre éstos y la autoridad. Programas como *Colonia Segura* en Naucalpan; *Barrio Seguro* en Chile y *Comunidades Justas y Seguras* de las Universidades de Toronto y Rosario, entre otros,²⁹ son ejemplo de este tipo de programas. También se ubican en este rubro las estrategias de prevención situacional, tendientes a disminuir el riesgo delictivo a través del empleo de dispositivos que obstaculicen la comisión de delitos.

Finalmente, la prevención terciaria está orientada a evitar la reincidencia.³⁰ En este nivel la participación ciudadana se encuentra presente, sobre todo, por medio de la participación de la sociedad civil organizada, organismos no gubernamentales y agrupaciones de ciudadanos en actividades culturales, deportivas sociales, religiosas y económicas, entre otras, tendientes a promover la vigencia de los derechos de los sentenciados. Mediante este acercamiento se favorece la interacción con la sociedad, por parte del interno, y se fomenta su sentido de responsabilidad.

3. Marco constitucional

En las últimas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al artículo 21, que regula el ámbito de competencia en la investigación de los delitos, se le incorporaron dos incisos que marcan la pauta para la generación de orientaciones político criminales con un enfoque preventivo y para la regulación de la participación ciudadana. Dichos preceptos señalan:

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

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.

c) La formulación de las políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) 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.

4. Marco legislativo secundario

En el ámbito de la legislación secundaria, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³¹ en el Título Primero, Disposiciones Preliminares, artículo 2, párrafo segundo, establece que:

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Este mismo ordenamiento, en el Título Octavo, De la Participación de la Comunidad, Capítulo Único, De los Servicios de Atención a la Población, artículos del 128 al 134, regula los términos de la participación.

5. Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad

El 25 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad. Se trata de una declaración sustancial con repercusiones en distintos ámbitos del sistema de justicia penal y de seguridad pública. Lo suscribieron los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas.

De dicho acuerdo se derivan 74 líneas de actuación y se alcanzan a derivar las siguientes premisas.

"1. La política de seguridad es una política de Estado.

2. La coordinación, cooperación e intercambio de información entre los tres Poderes de la unión y los tres órdenes de gobierno, es condición indispensable para garantizar la seguridad pública.

3. Cada uno de los poderes y cada uno de los órdenes de gobierno debe ejecutar la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos.

4. El acuerdo debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas.

5. De la misma manera el éxito del acuerdo nacional requiere de la participación responsable de los medios de comunicación para que, en el marco de la libertad de e la expresión, se promueva la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana, la prevención de adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades.

6. Cada compromiso particular suscrito por los firmantes del acuerdo deberá hacerse del conocimiento de la sociedad e incluirá mecanismos transparentes de rendición de cuentas, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.

7. Es necesaria la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para que dé seguimiento y evalúe el cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión.

8. El acuerdo debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben".

De las 74 líneas de actuación que se derivan de dicho Acuerdo, por lo que al tema abordado en el presente trabajo atañen, es de resaltarse las siguientes:

"XX. Instrumentar campañas para promover la cultura de la legalidad.

XXI. Fortalecer la atención a personas con problemas de adicciones.

XXII. Fortalecer el programa de rescate de espacios públicos.

XXXIII. Fortalecer el programa de Escuela Segura.

XXVI. Promover la creación de un observatorio ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos.

XXVII. Crear indicadores de desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia con la participación de instancias ciudadanas.

XXVIII. Incluir en los programas de estudio la cultura de la legalidad, el combate a las adicciones, el respeto a los derechos humanos y la transparencia.

LXVIII. Promover entre integrantes de las organizaciones de la sociedad civil la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.”

V. CONSIDERACIÓN FINAL

La cultura política singular de un Estado democrático se sustenta en el rol proactivo que asumen gobierno y ciudadanía. Este esquema favorece para que, incluso, las organizaciones de la sociedad civil asuman que muchos de los problemas podrían resolverse sin necesidad de llegar ante las autoridades de su entorno.

El ciudadano como actor de primer orden en la configuración de la política pública le permite trascender, de mero espectador de la decisión gubernamental a partícipe de la política estatal, incidiendo activa y comprometidamente en los

programas y acciones de los tres niveles de la prevención.

Ante el temor de ser victimizada, la ciudadanía puede optar, ante la desesperación, por políticas públicas y acciones ciudadanas que deterioren el tejido social y minen los procesos democráticos sin disminuir realmente el impacto de la comisión de delitos. Las Políticas fundadas en concepciones intolerantes y eminentemente represivas pueden ser para alguien discursivamente atractivas, pero no necesariamente acordes a un modelo democrático. La prevención secundaria no escapa a estos riesgos. Las medidas extremas de prevención situacional, el incremento del empleo de dispositivos tecnológicos para preservar la seguridad, lo mismo que las acciones cosméticas, por ejemplo las políticas de seguridad de *cero tolerancia*, construyen escenarios sociales de exclusión e incrementan la violencia. En la prevención terciaria, el desapego social y la exacerbación de la venganza institucionalizada, producen efectos similares.

El acuerdo nacional representa un punto de partida aceptable, pero insuficiente si no impacta de manera trascendente en el diseño de otras políticas públicas.

FUENTES

- BARATTA, Alessandro, "Entre la política criminal de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos", trad. de Fernando Tenorio Tagle, *Revista Alter de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, Universidad de Campeche, Centro de Investigaciones Jurídicas, México, núms. 4-5, enero-agosto de 1998.
- BAUMAN, Zygmunt, *La globalización (consecuencias humanas)*, 2ª ed., trad. de Daniel Zadunaisky, Porrúa, México, 2004.
- BOAVENTURA DE SOUSA, Santos: *Democratizar la democracia. (Los caminos de la democracia participativa)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- _____. *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, Breviario núm. 476, 1989.
- CALDERÓN, Fernando, "Cultura política y desarrollo", www.cultureandpublication.org/bijupdf/Calderon-Spanish.p, [Consulta: marzo 20 de 2009]
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 6, 1995.
- CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2005.
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, "Democracia semidirecta en México. En: Democracia y gobernabilidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, coords., Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, Serie doctrina, núm. 63, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/9.pdf>, [Consulta: febrero 25 de 2009].
- GARCÍA GONZÁLEZ, Dora Elvira, *Del poder político al amor al mundo*, Porrúa, México, 2005.
- GARCÍA JURADO, Roberto, "Crítica de la teoría de la cultura política", en: *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Departamento de Política, México, núm. 26, 2006, pp. 13-155, www.xoc.uam.mx/~polcul/ [Consulta: marzo 20 de 2009]
- GASCÓ, Mila, "¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina", Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de trabajo, España, núm. 8, 2004, <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=biblioteca¬a=1308> [Consulta: marzo 02 de 2009]
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (coord.) et. al., *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad, 11 estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Porrúa, México, 2008.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, "Democracia directa y democracia participativa", en: *Democracia y gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, (coords.) Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, Serie doctrina, núm. 63, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/9.pdf>, [Consulta: febrero 25 de 2009].
- GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe (coord.), *Consideraciones sobre la Reforma del Estado Mexicano. La agenda urgente y algunos temas pendientes*, Universidad de Guanajuato, México, 2008.
- _____. "Seguridad Pública y Prevención del Delito en el Estado Social de Derecho. Especial comentario a la trascendencia de la educación", <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72001616>, [Consulta: marzo 23 de 2009, 18:50 h].
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia, "Uso y abuso del concepto de gobernabilidad", Francia, UNESCO, <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantaraspa.html>, [Consulta: enero 12 de 2009].
- INSTITUTO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, *Sistema penal*, PGJDF, México, 2007. (Edición especial).
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, enero 02 de 2009.
- MATEOS, Areceli, "Cultura política", España, www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf, [Consulta: marzo 19 de 2009].
- MUÑOZ CONDE, Francisco, *La Relación entre Sistema del Derecho Penal y Política Criminal*.

- Historia de una relación atormentada*, UBIJUS, México, 2008.
- PAVARINI, Massimo, et. al., *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, trad. de Fernando Tenorio Tagle, Ediciones Coyoacán, Colección Alter libros, México, 2006.
- PAVARINI, Massimo, "Necesidades en materia de seguridad y cuestión criminal", trad. de Fernando Tenorio Tagle, *Revista Alter de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, Universidad de Campeche, Centro de Investigaciones Jurídicas, México, núms. 4-5, enero-agosto, 1998.
- PEÑALOZA, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Instituto Federal Electoral, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, 1994.
- RALSTON SAUL, John, *La civilización inconsciente*, trad. de Javier Calzada, Anagrama, Barcelona, 1997.
- RENDÓN CORONA, Armando, "Los retos de la Democracia participativa", Universidad Autónoma Metropolitana U. Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2004, en: *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5408.pdf>, [Consulta: marzo 03 de 2009]
- RIGHI, Esteban, *Teoría de la Pena*, Hammurabi, Argentina, 2001.
- ROMERO, Ricardo (Comp.), "Democracia participativa, una utopía en marcha. Reflexiones experiencias y un análisis del caso porteño", Red de Ciencia Política Mariano Moreno, Argentina, 2005, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/libros/gedep.pdf>, [Consulta: marzo 05 de 2009]
- ZAMPETTI, Pier Luigi, *La Democracia participativa y la transición*, Coordinación General de Asesores del C. Gobernador de Aguascalientes, México, s/f, p. 53. (Cuadernos del cambio núm. 1 "La transición").
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, Fundación Friedrich Naumann (FFN)/Centro de investigaciones para el Desarrollo, AC (CIDAC), México, s/a.

NOTAS

1. "... indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional" Hewitt de Alcántara, Cynthia, "Uso y abuso del concepto de gobernabilidad", UNESCO, Francia, <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>, [Consulta: enero 12 de 2009]. Desde la perspectiva trilateral el problema central de la gobernabilidad democrática es el desequilibrio entre el crecimiento de las demandas sociales y la incapacidad gubernamental para atenderlas. Eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político, caracterizan la gobernabilidad, cfr. Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 6, 1995. Por su parte, Bobbio, refiere los problemas de gobernabilidad en las democracias a "... la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja... no el exceso sino el defecto de poder". Además identifica tres circunstancias: i) sobrecargo, incremento de las demandas sociales y la capacidad – limitada – de respuesta del sistema político, ii) conflictualidad propia de las democracias y iii) distribución del poder. En: Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, Breviario núm. 476, 1989, pp. 103 y ss.
2. El desarrollo democrático amplía los derechos políticos del ciudadano, por ello, no se circunscriben sólo al sufragio, se identifican por su participación responsable en los asuntos públicos, cfr. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Asimismo, Corona Nakamura, Luis Antonio, "Democracia semidirecta en México. En: Democracia y gobernabilidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, coords., Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, Serie doctrina, núm. 63, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/9.pdf>, [Consulta: febrero 25 de 2009]. También, González Schmal, Raúl: *Democracia directa y democracia participativa*. *Ibidem*.
3. La percepción de inseguridad se encuentra vinculada con los procesos de integración de la información, con la experiencia previa y con el sentido de membrecía. No obstante que los índices de la delincuencia convencional – no organizada – han permanecido constantes durante los últimos años, a diferencia de los relativos a la delincuencia organizada, la sociedad se siente atemorizada por el incremento *desmesurado* de delitos, sin identificar claramente la fuente e impacto de la información, cfr. Arango Durán, Arturo y Lara Medina Cristina, "Las estadísticas de seguridad pública en México, situación y perspectivas", en: González Placencia, Luis (coord.) et. al., *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad, 11 estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Porrúa, México, 2008.
4. Cfr. Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Sistema penal*, PGJDF, México, 2007. (Edición especial). Asimismo, Guerrero Agripino, Luis Felipe (coord.), *Consideraciones sobre la Reforma del Estado Mexicano. La agenda urgente y algunos temas pendientes*, Universidad de Guanajuato, México, 2008.
5. Cfr. Maynard, Andrea, "El presupuesto participativo: un acercamiento teórico", en Ricardo Romero (Comp.), *Democracia participativa, una utopía en marcha. Reflexiones experiencias y un análisis del caso porteño*, Red de Ciencia Política Mariano Moreno, Argentina, 2005, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/libros/gedep.pdf>, [Consulta: marzo 05 de 2009]
6. Parte de la problemática está referida a la diferencia sustancial entre la teoría del mandato civil y la teoría del mandato representativo del derecho público, en ésta última, la relación representantes-representado no es vinculante, pues los electores sólo son el medio de expresión de la nación, soberana real, y ante la imposibilidad de pronunciamiento de ésta, los elegidos son libres en cuanto a sus actos y decisiones. Cfr. González Schmal, *op. cit.*, p. 93. También: Zampetti, Pier Luigi, *La Democracia participativa y la transición*, Coordinación General de Asesores del C. Gobernador de Aguascalientes, México, s/f, p. 53. (Cuadernos del cambio núm. 1 "La transición".)

7. Véase, Bin, Elisa, "Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la Democracia participativa", en Ricardo Romero, Ricardo, *op. cit.*
8. *Ibidem.*
9. Bauman, Zygmunt, *La globalización (consecuencias humanas)*, 2ª ed., trad. de Daniel Zadunaisky, Porrúa, México, 2004, p. 154.
10. Rendón Corona, Armando, "Los retos de la Democracia participativa", Universidad Autónoma Metropolitana U. Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2004, en: *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5408.pdf>, [Consulta: marzo 03 de 2009]
11. Polimeni, Florencia, "¿Democracia Representativa vs. Democracia Participativa? La falsa disyuntiva", en Ricardo Romero, *op. cit.* También puede verse: Knopoff, Samuel, "Democracia participativa y Reforma Política", en *Ibidem.*
12. Roxin, citado en: Muñoz Conde, Francisco, *La Relación entre Sistema del Derecho Penal y Política Criminal. Historia de una relación atormentada*, UBIJUS, México, 2008.
13. La democracia representativa en su modalidad más acabada, se resume en dos funciones: significa una delegación de poder de los ciudadanos a los gobernantes, pero manteniendo la facultad de control sobre éstos. Tal facultad es la que da lugar a las instituciones de control social sobre el poder público, meta aún incipiente en la mayor parte de los países latinoamericanos, *cfr.* Rendón Corona, *op. cit.*
14. González Schmal, *op. cit.*, p. 92.
15. Ferrajoli, Luis, "Pasado y futuro del Estado de Derecho", en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, México, 2005, pp. 13-30.
16. *Cfr.* Hewitt de Alcántara, *op. cit.*
17. *Cfr.* Mateos, Areceli, "Cultura política", España, www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf, [Consulta: marzo 19 de 2009]. Se encuentra disponible una revisión de la teoría de la cultura política en: García Jurado, Roberto, "Crítica de la teoría de la cultura política", en: *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Departamento de Política, México, núm. 26, 2006, pp. 13-155, www.xoc.uam.mx/~polcul/ [Consulta: marzo 20 de 2009]. También está disponible un análisis entre igualdad y desarrollo a partir de la cultura deliberativa en: Calderón, Fernando, "Cultura política y desarrollo", www.cultureandpublicaction.org/bijupdf/Calderon-Spanish.p, [Consulta: marzo 20 de 2009]
18. *Cfr.* Hewitt de Alcántara, *op. cit.*
19. Así, Ralston Saul, John, *La civilización inconsciente*, trad. de Javier Calzada, Anagrama, Barcelona, 1997, p. 87.
20. Ralston, *op. cit.*, p. 88.
21. Vid. Ralston, *op. cit.*, p. 89.
22. BOAVENTURA DE SOUSA, Santos: *Democratizar la democracia. (Los caminos de la democracia participativa)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 391 y 392.
23. Citado por: GARCÍA GONZÁLEZ, Dora Elvira, *Del poder político al amor al mundo*, Porrúa, México, 2005, p. 107.
24. En el terreno de la Seguridad pública, en el que se ha inscrito la política criminal, la reacción institucional se ha caracterizado como un intercambio político entre funcionarios y sociedad civil en el que la moneda de cambio es el endurecimiento del sistema de justicia penal, en el que la inflación penal es signo de la crisis de la democracia representativa y de la emergencia de la democracia de opinión. Es la democracia de opinión lo que es exaltado en la percepción emocional del sujeto reducido a sus emociones más elementales: miedo y rencor. Y el nuevo discurso político tiende a articularse más sobre estas emociones, de las cuales singularmente el sistema de justicia penal es capaz de brindar una coherente expresión, en la función de producción simbólica de sentido, a través del proceso de imputación de responsabilidad. *Cfr.* Pavarini, Massimo, "Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad", en Pavarini, Massimo, et. al., *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, trad. de Fernando Tenorio Tagle, Ediciones Coyoacán, Colección Alter libros, México, 2006, p. 56-57.
25. Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, Fundación Friedrich Naumann (FFN)/Centro de investigaciones para el Desarrollo, AC (CIDAC), México, s/a, p. 9.
26. *Cfr.* Righi, Esteban, *Teoría de la Pena*, Hammurabi, Argentina, 2001, en especial párrafos 1 y 2. También puede verse: Kala, Julio César: "Perseverancia en los contenidos

- penales preventivos" en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005, pp. 345 ss.
27. Cfr. BARATTA, Alessandro, "Entre la política criminal de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos", trad. de Fernando Tenorio Tagle, *Revista Alter de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, Universidad de Campeche, Centro de Investigaciones Jurídicas, México, núms. 4-5, enero-agosto de 1998, pp. 1-49. También PAVARINI, Massimo, "Necesidades en materia de seguridad y cuestión criminal", trad. de Fernando Tenorio Tagle, *Revista Alter de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, Universidad de Campeche, Centro de Investigaciones Jurídicas, México, núms. 4-5, enero-agosto, 1998, pp. 51-77.
28. Pérez Carrillo, Agustín A., "La planeación delictiva en un ambiente de conflicto social", en Pavarini, Massimo, *et. al., op. cit.*, pp. 111-227.
29. Arce Aguilar, José Luis, "Colonia segura, una experiencia local: la política pública como estrategia en materia de seguridad", en González Placencia, *et. al., op. cit.*, pp. 37-77.
30. Guerrero Agripino, Luis Felipe, "Seguridad Pública y Prevención del Delito en el Estado Social de Derecho. Especial comentario a la trascendencia de la educación", <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72001616>, [Consulta: marzo 23 de 2009, 18:50 h]. Asimismo: Rodríguez Luna, Ricardo, "La participación de la ciudadanía en la prevención del delito: estudio de caso en la ciudad de México", en González Placencia, *et. al., op. cit.*, p. 228.
31. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, enero 02 de 2009.