

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA PERSPECTIVA LOCAL: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL

Luis Armando GONZÁLEZ PLACENCIA
Ricardo RODRÍGUEZ LUNA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Premisas teóricas*. III. *Método*.
IV. *Resultados*. V. *Discusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La inquietud generada por la inseguridad relacionada con los delitos ha posicionado el problema, en los últimos quince años, como uno de los temas de primer orden en la agenda pública en prácticamente todas las ciudades de occidente. En Europa, Estados Unidos y América Latina, la cuestión ha sido planteada como una de las prioridades de alcaldes y síndicos, y forma parte de las políticas de sus programas de gobierno, incluso desde el momento en el que son todavía parte de sus plataformas electorales. De hecho, los programas gubernamentales que más difusión han logrado en el combate y la prevención del delito son de origen local: salvando la diferencia de enfoques, tal es el caso del proyecto neoyorquino *Cero tolerancia* del alcalde Rudolph Guilliani, del palermitano *Cultura de legalidad* impulsado por el sindicato Leoluca Orlando, y *Bogotá para vivir* del alcalde Antanas Mockus.

En México, paradójicamente, desde que en 1995 la seguridad pública fue introducida como una prioridad gubernamental, se prefirió asumir una perspectiva federal que, entre otros múltiples problemas de fondo,¹ no ha

¹ González Placencia, L., "Cultura y desviación en el fin de milenio: el *pathos* melancólico finisecular", *Alter*, año 1, núm. 3, 1997, pp. 23-55.

permitido el desarrollo amplio de proyectos de atención local en la prevención de los delitos y en la reducción de la inseguridad.

Sin embargo, la asimilación de las experiencias internacionales, así como el resultado de proyectos de investigación realizados en México en torno a la percepción de la inseguridad,² dan cuenta de la existencia de un componente territorial que debiera ser determinante en el diseño de las políticas públicas en la materia. Aunada a la certeza de la dimensión local del problema, dos enseñanzas más se imponen: la primera, relativa al importante número de eventos criminalizables que tienen lugar y que, dados los bajos niveles de denuncia, configuran una elevadísima cifra oscura, prácticamente inatendible desde una perspectiva institucional; la segunda, que da cuenta del papel que la ciudadanía tiene que estar jugando en la gestión cotidiana del fenómeno del delito, tanto en términos del modo en el que se viven las consecuencias de haber sido victimizado —a veces varias veces victimizado— como en lo referido a las estrategias que en lo particular o colectivamente se ponen en marcha para prevenirlo.

De ahí que el estudio de la participación ciudadana juegue un papel tan importante en la comprensión del fenómeno de la inseguridad, desde una perspectiva local. Como se sabe, no hay una modalidad única de participación y, en este sentido, son relevantes los esfuerzos que desde diferentes perspectivas se han ocupado de impulsarla, algunas veces desde el propio gobierno, dentro del marco de los procesos de modernización del Estado mexicano; otras, sin embargo, han surgido en el seno de la cotidianidad misma de los ciudadanos.

En este documento nos interesa perfilar especialmente estas últimas; de modo tal que se trata de una primera aproximación a la relación actual entre la participación ciudadana autónoma, definida como “...aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe (*sic*) en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por este”,³ y la prevención del delito en el Distrito

² González Placencia, L., *La inseguridad subjetiva en la ciudad de México: estudio exploratorio acerca de las actitudes de los capitalinos frente a la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 1999. Del mismo autor, “La concepción sistémica de la seguridad en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)”, *Nueva Sociedad*, núm. 167, mayo-junio de 2000, pp. 87-98.

³ Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad democrática y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998, p. 36.

Federal. Con esta finalidad se realizó un trabajo de campo de tipo cualitativo basado en entrevistas a diversas organizaciones civiles del Distrito Federal. La hipótesis de estudio que guió la investigación fue la siguiente:

- Dado el incremento en la cifra oscura del delito y frente al escaso éxito de las políticas públicas en materia de prevención delictiva, son los propios ciudadanos, a través de formas de organización de la participación, quienes establecen mecanismos de gestión para prevenir y enfrentar el delito.

II. PREMISAS TEÓRICAS

Según ha sido demostrado con experiencias recientes en diversos contextos urbanos, el involucramiento de la ciudadanía en las tareas de seguridad puede resultar sumamente provechoso. Sin embargo, es necesario distinguir al menos, entre dos formas de participación. Por un lado, está aquélla que es impulsada desde la ley y que se materializa en la constitución de comités de seguridad basados en la capacidad de representación territorial. Aun cuando estas agrupaciones cuentan con el reconocimiento inmediato de la ley y de los organismos de gobierno, lo cierto es que, dado el origen o las vinculaciones partidistas que suelen tener, carecen de la base social necesaria para legitimarse.⁴ Por sus mecanismos de constitución y de funcionamiento, esta forma de participación tiene los siguientes inconvenientes:

- Fomenta la atomización de la sociedad civil en la medida en la que, al privilegiar un trato vertical “personalizado”, no permite una acción horizontal entre los representantes de los ciudadanos y, *de facto*, entorpece naturalmente una atención igualitaria.
- Al hacer abstracción de los individuos, no considera que una franja importante de personas no puede o no quiere participar debido a que la mayor parte del día la destina a otras actividades productivas o bien, a disfrutar su escaso tiempo libre en actividades familiares, sociales o personales, lo que con frecuencia alimenta un sentimiento de

⁴ Concha, H., “América Latina: entre el impulso democratizante y la creación de un Estado de derecho”, *Isonomía*, México, abril de 2000, núm. 14, pp. 65-78.

frustración entre quienes sí participan, así como, en casos extremos, el condicionamiento de la respuesta institucional por una relativa ausencia de representatividad.

- Dado que se centra en la participación de los ciudadanos como individuos, obvia la posibilidad de que otros actores sociales actúen como colectivos capaces de aportar ideas y hasta financiamiento. Tal es el caso de empresas, instituciones académicas y organizaciones civiles de distinta índole (clubes sociales y deportivos, por ejemplo).

Por el otro lado está la participación más o menos espontánea de individuos en el seno de organismos no gubernamentales y otras agrupaciones de la llamada sociedad civil.

A contrario sensu, dado que la espontaneidad es una característica de estas agrupaciones, la posibilidad de que el criterio de convergencia lo constituya, en efecto, la necesidad de poner en el debate público problemas por ellos detectados, garantiza el interés en la participación. Por su naturaleza y por su cercanía con la cotidianidad, estas agrupaciones se benefician de la experiencia de viejos y jóvenes de ambos sexos que aún no ingresan o ya han sido excluidos del mercado laboral. En tanto que actores relevantes en su comunidad, la confianza y la colaboración de la mayoría no participante con ellos se facilita notoriamente. Dada la tendencia a la comunicación horizontal entre grupos de la sociedad civil, se facilita también la construcción de redes cuya representatividad y fuerza de negociación política les permiten una interlocución más eficiente con la autoridad.

El diagnóstico en torno a la participación ciudadana debe, entonces, discriminar entre estas dos formas de participación, para estar en posibilidad de comprender mejor sus interacciones. En el análisis centrado en las agrupaciones civiles distintas a los comités institucionales debe ponerse atención a la evaluación de su capacidad de gestión, su potencial para integrarse a redes de comunicación, y su representatividad territorial. En lo que se refiere a los comités de origen institucional, resulta conveniente explorar su funcionamiento efectivo, los mecanismos de negociación y sus resultados, incluyendo la reacción de sus representados. También es conveniente explorar las posibilidades de colaboración de empresas y organismos locales, sobre la base de la convergencia de intereses, de manera tal que, pensando en la seguridad de sus trabajadores y socios, de sus bienes y servicios, participen directamente en la detección de riesgos, el diseño de

programas preventivos y la puesta en práctica de experiencias piloto que beneficien a toda la comunidad.

Estas acciones contribuyen de manera decisiva al *empowerment* de la sociedad que, en la medida en la que se desarrolla y madura, se hace capaz también de corresponsabilizarse en las tareas de protección. En este sentido, la devolución de potestades a la sociedad civil se convierte en un mecanismo eficaz para garantizar sus derechos, sobre todo los de segunda generación, pues el gobierno local se convierte así en un interlocutor válido con el empresariado y en un importante propulsor de las llamadas instituciones del tercer sector, y de los organismos sociales de segundo nivel, en los que la participación organizada de los habitantes de un municipio se vuelve un motor fundamental en la planeación, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas municipales.⁵

En todo caso, es imprescindible evitar cualquier tentación para promover o permitir el involucramiento de la sociedad civil en tareas que son de responsabilidad indubitable de los gobiernos (concretamente la persecución de delitos, la administración de justicia y la ejecución de penas). Particularmente importante es desalentar intentos destinados a convertir al ciudadano en policía o a avalar agrupaciones sociales que se tomen la justicia por propia mano, o que impulsen o sugieran a otros conciudadanos la necesidad de tomar medidas violentas contra la delincuencia. La ruptura del Estado de derecho y la diseminación de la venganza privada pueden ser las consecuencias más relevantes de una política errónea de encubrimiento social.

Para efectos del presente análisis, por participación ciudadana entendemos la de aquellos individuos que intervienen en la búsqueda de soluciones a los problemas que los aquejan, en lo individual o de modo colectivo, y que en ese sentido se organizan para proponer e interactuar independientemente de las instituciones estatales, en el sentido de Ziccardi.⁶ Dicha intervención, en tanto que las personas comparten ciertos intereses o demandas sociales, se da en asuntos públicos.⁷ El nivel de la participación

⁵ Chalmers, D., "Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo nivel", *Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero de 2000, pp. 60-87.

⁶ Ziccardi, Alicia, *op. cit.*, nota 3.

⁷ Arteaga, N., "Sociedad y policía: un desencuentro", *Ciudades*, México, núm. 40, octubre diciembre de 1998.

queda referido al grado de intervención del individuo en la toma de decisiones públicas. Diversos autores coinciden en señalar que la participación se da, en un primer nivel, a través de la información; un segundo nivel es el de la consulta, en donde los actores sociales tienen la posibilidad de expresarse respecto de las decisiones públicas; posteriormente, en un grado mayor de participación, la opinión del gobernado forma parte de la decisión que se tome, y finalmente el ciudadano participa en la ejecución de la actividad o prestación del servicio, ya sea, a través de la gestión o de la cogestión de dicha tarea.

Por prevención delictiva, entendemos cualquier medida que a través de la intervención en situaciones contingentes, por medio de programas sociales o de organización comunitaria,⁸ tienen como finalidad auxiliar a la víctima de un delito o evitar ser victimizado.

Con base en los elementos teóricos esbozados interesa precisar que la presente investigación se centró en grupos de personas que comparten las siguientes características:

- Expresamente declaran que están tomando medidas para prevenir el delito, a nivel de colonias, en el Distrito Federal.
- Se han organizado por iniciativa propia con otros vecinos de su ámbito cotidiano de vida.
- Determinan las medidas que van a tomar ante el problema.
- Proponen medidas ante dicho problema.
- No tienen un fin lucrativo.

III. MÉTODO

El punto de vista desde el cual se abordó esta experiencia se corresponde con el que caracteriza a los análisis cualitativos, es decir, aquél basado en la significación de un evento para las personas que, a diferencia de la perspectiva adoptada por los métodos cuantitativos, no se basa en los registros y datos estadísticos.

En principio, dos fueron las formas que se siguieron para entrar en contacto con las organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal. La

⁸ Sozzo, M., “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre prevención del delito e institución policial”. Manuscrito inédito, 2000.

primera consistió en que, a partir de una organización conocida, a ésta se le solicitaron los datos de aquellas otras agrupaciones con las que había tenido o mantenía contacto en el desarrollo de sus actividades de prevención delictiva. A partir de aquí se contactó con el mayor número de organizaciones de la sociedad civil posibles para llevar a cabo la entrevista respectiva.

La segunda forma de contactar con los grupos de interés para la presente investigación fue a partir de la revisión de diversos directorios de organizaciones de la sociedad civil, los cuales se actualizan en forma constante y consideran a la mayoría de los grupos de ciudadanos organizados que existen en el Distrito Federal.⁹ De la clasificación que realizan los directorios, se eligieron aquellos grupos que están organizados en torno a la seguridad pública, por ser éste el rubro más general de clasificación con que se identifica a aquellos grupos que trabajan en la prevención del delito.

Una vez ubicadas las organizaciones se procedió a recabar la información sobre las medidas que han adoptado para prevenir el delito, a través de una entrevista de carácter semi-estructurado, conformada por indicadores destinados a encauzar el relato del entrevistado. Tales indicadores son:

- Nombre de la agrupación.
- Año de inicio de actividades.
- Número de miembros o integrantes de la agrupación.
- Historia de la organización.
- Origen o motivación para organizarse con los vecinos.
- Vínculos con otros grupos y con la autoridad.
- Medidas tomadas para prevenir el delito.

A partir de estos indicadores se intentó obtener un panorama respecto de la tradición organizativa de cada grupo, así como conocer los canales de

⁹ Al efecto se revisaron los siguientes directorios de organizaciones de la sociedad civil mexicana: Directorio de Organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación; Directorio de Organismos de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Directorio de Instituciones Filantrópicas del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi); Sistema de Información de Organismos de la Sociedad Civil (SIOS); Directorio de Redes y de Convergencia de Organismos Afines. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (Cedicom); Directorio de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados; Political Database of the Americas; Foro Apoyo Mutuo. Promotora de Redes y Organismos Sociales; Consejo Nacional de Organismos No Gubernamentales de la República Mexicana.

comunicación que estas organizaciones han establecido con las autoridades y con otros grupos similares. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de una hora. Las sesiones se realizaron en la sede de cada organización y fueron grabadas en cintas de audio. Se registraron las entrevistas, así como las asambleas, reuniones o juntas informativas en las que uno de los investigadores pudo estar presente. Las sesiones tuvieron lugar entre el 10 de febrero y el 31 de mayo de 2001.

La muestra de trabajo se integró en principio con doce agrupaciones, aquéllas a las que fue posible localizar a través de las dos formas de acercamiento ya comentadas; sin embargo, al final, dada la imposibilidad de continuar el contacto con tres de ellas, quedó constituida por nueve. Como se ha comentado, el único criterio de inclusión establecido fue que en forma expresa estuvieran trabajando frente a la inseguridad pública y en la prevención del delito.

IV. RESULTADOS

Una de las primeras situaciones que llamó fuertemente la atención fue el hecho de encontrar un número reducido de agrupaciones civiles que en forma expresa participan organizadamente en cuestiones relativas a la inseguridad o a la prevención. Las organizaciones que fue posible contactar son las siguientes:

- Romanos del Sur.
- Alianza Nacional de Ciudadanos y Trabajadores al Servicio de la Seguridad Pública (Anctrassep).
- Movimiento Pro-Vecino.
- Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública (Consegu).
- Red Azteca. Movimiento Ciudadano Joven (Vertebra, D. F.).
- Vecinos de Tlatelolco.
- Asociación de Residentes de Jardines del Pedregal.
- Vecinos y Amigos de Iztapalapa de Cuitláhuac.
- Red de Prevención del Delito.
- Vecinos Unidos de la Malinche en Magdalena Contreras.
- México Unido contra la Delincuencia.
- Comunidad Ajusco Huayamilpas.

De estas doce organizaciones, tres quedaron excluidas del estudio, como se ha dicho, dado que no fue posible concertar una cita para la entrevista.

Para llevar a cabo el análisis de la información obtenida en la fase del levantamiento de datos, se tuvieron en cuenta diversos elementos, de acuerdo con los indicadores utilizados en la guía de entrevista. Presentamos los resultados de acuerdo con las principales líneas de análisis que se siguieron.

1. Origen o motivación para organizarse

Conforme a la información recabada, se pudo determinar que el origen o motivación para la organización tiene un punto de partida común, radicado en la certeza de que las autoridades correspondientes no satisficieron diversas necesidades de los ciudadanos en su demarcación, lo cual los llevó a agruparse para atender por sí mismos la escasez de ciertos bienes o para satisfacer la necesidad de algún o algunos servicios que no eran prestados por las autoridades, o bien que eran prestados en forma deficiente. En la mayoría de los casos, la satisfacción de las necesidades que llevó a unirse a los habitantes de un área determinada sentó los antecedentes organizativos de los grupos estudiados de modo tal que, posteriormente, cada una de las agrupaciones dirigió su capacidad de intervención a diversos ámbitos de la vida social, según sus intereses, experiencias, nuevas necesidades, etcétera. Para este tipo de organizaciones, no obstante que sus miembros y otros habitantes del vecindario en el que se encuentran ubicadas han padecido experiencias delictivas, éste no fue el factor determinante para pretender intervenir en la toma de decisiones de los asuntos públicos referentes a la inseguridad; más bien, su interés radica en que consideran a la prevención del delito como una de las prioridades en la sociedad mexicana. Sin embargo, un segundo grupo de organizaciones civiles dedicadas a la prevención surge a partir de la necesidad de articular las demandas y los esfuerzos de quienes sí han sido víctimas de delitos, de modo que su identidad y sus objetivos son notoriamente más concretos en lo que a la inseguridad se refiere. Por otro lado, dadas ciertas circunstancias no tematizadas en este documento, pero asociadas con las características de una notoria actitud de paranoia que domina la cultura contemporánea, el alcance que han logrado estas asociaciones las ha dimensionado mucho más en el nivel nacional, que en el local.

Hay que agregar que otra de las motivaciones para ambos tipos de organización la constituye el descrédito de las instituciones encargadas de prestar

diversos servicios, la crisis de representatividad y de eficacia de las instancias gubernamentales. Para el tema de las instituciones que intervienen en las tareas de seguridad pública, tal desconfianza ciudadana es incuestionable, lo que se corrobora según diversos estudios y encuestas realizados en el Distrito Federal.¹⁰

2. *Los vínculos con otras organizaciones*

Respecto a este punto, resaltó el hecho de que el establecimiento de vínculos entre los organismos de la sociedad civil que se han organizado en el Distrito Federal en el ámbito de la prevención del delito, se encontró en un estado incipiente; aun cuando comparten intereses, no resultaron muy estrechos los lazos de unión para el desarrollo de sus actividades, para el intercambio de información, para presionar a la autoridad o para intervenir en una decisión pública de su demarcación. Incluso los casos en los que organizaciones de víctimas han salido a las calles para hacerse escuchar, no se tienen datos claros acerca de la articulación de esfuerzos con otras organizaciones civiles de carácter más local. Dados los resultados de la búsqueda realizada, se presume también, que en igual situación se encuentra la creación de redes sociales,¹¹ en la temática de nuestro interés.

¹⁰ Respecto del descrédito de las instituciones gubernamentales, existen estudios que muestran la influencia de diversas variables en esta temática, las cuales, van desde las macro económicas hasta aquellas medidas concretas tomadas en ámbitos locales, sea municipio, delegación o colonia. En lo respecta al desempeño de las instituciones en ámbitos locales, Regalado, 1998; S. Bolos, 1999; Leal, Añez y Morín, 1999; Tenorio, 2000. Respecto de los trabajos empíricos que se han desarrollado y que dan indicios de los niveles de no denuncia de los ciudadanos y de cómo perciben éstos el delito y a las instituciones que con el se involucran, *cfr.* encuestas del periódico *Reforma*: 1998, 1999, 2000, 2001; Frühling, 1997; Rojas y Rivera, 1998; González, 1999 y 2000; Fundación Arturo Rosenbleuth, 2000.

¹¹ Silvia Bolos señala: “Las redes sociales en un espacio determinado —como la colonia, el barrio por ejemplo— son la mediación entre lo familiar y lo social global; constituyen las vinculaciones afectivas que cada individuo tiene con sus vecinos, familiares, amigos ya sea personalmente o como miembros de una familia. Al mismo tiempo una red social —para que sea tal— implica conexiones entre las personas que forman parte de ella. En este sentido una red no implica una relación radial (de unos hacia los otros) sino interacciones de distinto grado e intensidad entre sus componentes. No todos se relacionan entre sí y la densidad de las relaciones entre los miembros de la red caracterizará a ésta: hay redes muy intensas en las que sus componentes tienen una relación muy estrecha entre sí y otras poco unidas”. Bolos, Silvia, *La constitución de actores sociales y la política*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 1999, p. 249.

3. *Los comités vecinales y las organizaciones autónomas*

Conforme a los resultados obtenidos, se puede decir que la forma en la que los ciudadanos se relacionan con las autoridades de sus respectivas demarcaciones en el ámbito que se estudia, depende en buena medida y en primer orden, de que se encuentren agrupados bajo figuras institucionalizadas de fomento a la participación, como es el caso de los “comités vecinales”, y sólo en segundo término, depende de que se encuentren organizados bajo formas autónomas de participación, como es el caso de las asociaciones entrevistadas. De esta forma, se puede decir que la atención que recibe el ciudadano depende del grado y tipo de organización a la que pertenezca, lo cual dificulta seriamente la situación para aquellas personas que no pueden o no quieren participar de modo organizado y que se presentan a título individual con alguna petición ante las autoridades.

Otro aspecto que resulta importante analizar en la relación de las organizaciones con las autoridades, es el referido a la calidad y atención en el servicio que desempeñan aquellas personas que laboran en las instituciones que intervienen en el ámbito de justicia. Lo delicado de esta situación, según pudo observarse, es que las formas autoritarias y burocráticas que a menudo se presentan en las instancias de gobierno y con las que frecuentemente han tenido que lidiar las asociaciones civiles contribuyen por un lado, más a la “burocratización” que al fomento de la participación ciudadana, sea o no institucionalizada. Por otro lado, contribuyen también a excluir, o mejor dicho, a subordinar la participación ciudadana autónoma a la institucionalizada.¹²

4. *Medidas que para prevenir el delito han tomado las asociaciones*

Respecto a este punto se encontró que las medidas que las personas han adoptado pueden agruparse bajo tres rubros, clasificación que se realizó

¹² En este sentido, Ziccardi, cuando habla de los cambios legislativos en materia de participación ciudadana, señala: “Todo indica que esta nueva legalidad no se tradujo en una forma de gobernar con una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura de gobierno, lo cual permite suponer que, más que una forma de participación, se institucionalizaba una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana”. Ziccardi, Alicia, *op. cit.*, nota 3, p. 127.

sólo con la intención de poder manejar más adecuadamente la información obtenida a través de las entrevistas aplicadas. Se distinguieron, entonces, las siguientes medidas para prevenir el delito.

Las que son adoptadas en forma circunstancial. Ante una eventualidad, que no necesariamente tiene que ser un delito, los integrantes de la organización toman una decisión y actúan contingentemente, con lo cual consideran el problema resuelto, de modo que nadie queda a cargo de vigilar el desarrollo del funcionamiento de la solución adoptada. El tipo de solución depende del problema y puede consistir en diversas formas de ayuda, en la que los miembros de la organización median entre el o los afectados y la institución que les brindará atención en forma definitiva; o bien, acompañando al o los afectados hasta el momento en el que la contingencia queda resuelta.

Medidas situacionales. Estas medidas se refieren a aquellas que tienen que ver con diversos aspectos de su persona y sus bienes, tales como procurarse autoprotección: no salir solo, no ser ostentoso, cambiar de rutas, llevar o recoger a un familiar. Estas medidas influyen en la propuesta de horarios de circulación para las personas, sugerencias para que regresen más temprano a casa o para que no salgan de noche, por ejemplo. Estas medidas son recomendadas al resto de los ciudadanos, a la vez que aplican a sus miembros en lo particular. Eventualmente forman parte de programas preventivos que suelen ser difundidos mediante volantes y cuadernillos impresos que son distribuidos entre los vecinos.

Medidas contempladas a mediano y largo plazo. Son diversas este tipo de medidas; de ellas es posible desprender una concepción de la prevención del delito que va mucho más allá de su dimensión estrictamente legal. Es más, consideran aspectos que difícilmente son tenidos en cuenta en las políticas públicas que en la materia ha implementado el gobierno del Distrito Federal. Entre estas medidas, destacan las siguientes:

- Fomento a la cultura del buen vecino. Programas destinados a que los vecinos se conozcan y convivan entre sí para poder crear lazos fuertes de solidaridad y apoyo en el vecindario.
- Cursos o talleres, tanto para quienes forman parte de la organización, como para cualquier persona interesada. Estos cursos hacen hincapié en temas como la importancia del trabajo en grupo, la participación ciudadana, la seguridad pública, la prevención del delito, etcétera. Para llevar a cabo este tipo de eventos, en diversas ocasiones, las

- asociaciones han participado con las autoridades en manera conjunta, aunque no siempre es así.
- Creación de un periódico comunitario, el cual constituye un una forma de expresarse, un medio de apoyo entre vecinos y un foro de denuncia del actuar de quienes se desempeñan en la administración pública en una colonia determinada.
 - En el caso de agrupaciones en las que el número de sus miembros, y los recursos con los que cuentan permiten un radio de acción más amplio —por ejemplo, porque reciben financiamiento por parte de importantes grupos empresariales— hay programas de seguimiento estadístico de ciertos fenómenos delictivos, tales como secuestros o robos, así como el levantamiento periódico de encuestas de victimización. Con frecuencia, estas agrupaciones suelen contar con asesoría especializada, lo que les permite proponer y difundir propuestas de prevención dirigidas a concientizar a ciertos públicos sobre su vulnerabilidad respecto de determinados actos delictivos. Frente a ciertos eventos —una elevada frecuencia en los secuestros o casos de homicidio que tienen una importante repercusión social, por citar algunos— han logrado sistematizar programas muy completos de prevención y represión de la delincuencia destinados a sugerir a las autoridades el modo en el que el fenómeno debe ser atendido. Cabe decir que este tipo de medidas es característica de los grupos conformados por víctimas.

V. DISCUSIÓN

Los resultados de esta primera aproximación al modo en el que se da la participación ciudadana ofrecen evidencias que tienen que ser rastreadas con estudios posteriores; sin embargo, según pudo apreciarse, la participación ciudadana se da, de modo predominante, en tres niveles: el primero está señalado por la capacidad que las organizaciones tienen para actuar contingentemente, de modo que la asistencia que brindan depende de factores tales como el arraigo que tienen en la comunidad, el que las personas identifiquen más o menos claramente sus servicios y objetivos; en un segundo nivel, más sistematizado, se aprecia la participación directa de los miembros de las organizaciones en el acopio, procesamiento y difusión de la información considerada relevante para la prevención del delito; en este sentido, el predominio de las propuestas de prevención situacional es no-

torio, aunque, no obstante su utilidad manifiesta, en las entrevistas constatamos que no es éste un nivel de acción que satisfaga a las organizaciones contactadas. Un tercer nivel está referido a la intervención de estas asociaciones en la política pública de su colonia. Encontramos casos en los que los miembros de la asociación se turnan para hacer rondas de vigilancia destinadas a localizar delitos o faltas flagrantes que son de inmediato denunciadas ante la policía del sector. También funcionan mecanismos discretos de denuncia de actividades consideradas “sospechosas”, destinadas a auxiliar a la policía en la detección de domicilios en los que se vende droga, se ejerce la prostitución o se presentan conductas consideradas anti o para-sociales por parte de los vecinos organizados.

En la medida que las asociaciones entrevistadas despliegan su capacidad organizativa en el ámbito local, al referirse al delito, reflejan preocupaciones respecto de la delincuencia común, en los que sobresale el robo, el asalto, la violación y en los últimos años, de modo relevante, el secuestro. Figuró también en el imaginario de las asociaciones, la delincuencia asociada a la corrupción de las instituciones gubernamentales, lo cual constituyó uno de los motivos por los que surge como una medida preventiva del delito, la creación del periódico comunitario de una de las asociaciones estudiadas.

Finalmente, se encontró que las autoridades, cuando convocan a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno local, tienen preferencia por las formas institucionales de participación, lo que deriva en la desincentivación y atomización de la participación espontánea y autónoma.¹³ No obstante que fue muy claro el interés de las personas por participar en la solución de los problemas de su cotidianidad, el interés de las autoridades parece más centrado en aumentar la eficacia en los servicios que presta que en fomentar la intervención de los gobernados en las decisiones públicas, prefiriendo que la participación se dé en los niveles de consulta y opinión. Así, la intervención de los ciudadanos se constituye más bien en un instrumento de gestión en la prestación de servicios.¹⁴

Mención aparte merece el caso de las organizaciones de víctimas cuyo activismo ha sido notorio. Los recursos con los que cuentan les permiten

¹³ Arteaga, N., *op. cit.*, nota 7.

¹⁴ Arellano Gault, D. y Rivera, Liliana, *Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1998.

un nivel de penetración mucho mayor en la medida en la que tienen acceso a los medios masivos de comunicación, a la realización de grandes congresos de víctimas y a la movilización de personas para manifestarse en marchas, actividades en las cuales suelen presentar, como se ha dicho, completos programas de prevención y represión del delito. Notoria también es la capacidad de estos grupos, conformados por personas de clases medias, medias altas y altas, para ejercer presión a los gobiernos para que sean atendidas sus demandas.

En contraste, resultó de interés que son aquellas medidas que tienen que ver con un sentido de pertenencia a la comunidad, con el fomento a los lazos de vecindad y solidaridad, las que las organizaciones locales consideran como verdaderamente importantes. Esto es comprensible si se tiene en cuenta el hecho de que estas organizaciones han implementado medidas concretas en el ámbito en el que desarrollan sus actividades cotidianas y conforme a los problemas que padecen día con día. En este sentido, tales medidas concuerdan con lo planteado en algunos estudios que muestran la relevancia de atender la cuestión de la seguridad pública en el ámbito local.¹⁵

Cabe señalar, sin embargo, que el conocimiento del fenómeno en estas organizaciones es apenas el necesario para reaccionar en los niveles de difusión e intervención en lo que se refiere a las tácticas preventivas de tipo contingente y situacional, pero no es suficiente para validar otros modos de intervención que tienen efectos en la política pública de seguridad. Sin exagerar, y de modo particular en las organizaciones constituidas por víctimas, parece que es esa condición la que hace suponer a estas organizaciones el dominio de un *know how* que les autoriza a promover su visión acerca de lo que la política criminal debe ser, aun cuando ello ha significado, como es posible constatarlo en los medios de comunicación masiva, ahondar la brecha entre la aparente oposición entre derechos humanos y seguridad pública.

En este sentido, parece aconsejable que la participación ciudadana en materia de prevención del delito sea encauzada, por ejemplo, desde el po-

¹⁵ Lea, J.; Mathews, R. y Young, J., “El Estado y el control del delito (enfoques relativos a la actividad diversificada de sus agentes)”, Bergalli *et al.*, *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*, Barcelona, Hacer, 1993. Véase también Bergalli, R., “La forma estado social y el sistema penal”, Bergalli, R. *et al.*, *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*, Barcelona, Hacer, 1993.

tencial de conocimiento que sobre el tema de la seguridad pública pueden tener las instituciones académicas locales o nacionales, de modo tal que se optimice su labor, dentro de los límites y las potencialidades que significa su labor social y frente a las instituciones gubernamentales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GAULT, D. y RIVERA, Liliana, *Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1998.
- ARTEAGA, N., “Sociedad y policía: un desencuentro”, *Ciudades*, México, núm. 40, octubre diciembre de 1998.
- _____ y LÓPEZ, S., *Viaje al interior de la policía*, México, Grijalbo, 1999.
- BARATTA, A., “I nuovi orizzonti della prevenzione”, *Sicurezza e Territorio*, núm. 2, marzo-abril de 1993.
- _____, “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos”, en Carranza, E. (coord.), *La situación del delito y de la seguridad de los habitantes en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.
- _____, “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguritat Pública*, Barcelona, núm. 8, junio de 2001.
- BEIJERSE, J. y VAN SWAANINGEN, R., “El control social como política estatal: moralismo pragmático con un déficit estructural (la falacia de la prevención del delito en los Países Bajos)”, Bergalli, R. et al., *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*, Barcelona, Hacer, 1993.
- BERGALLI, R., “La forma estado social y el sistema penal”, Bergalli, R. et al., *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*, Barcelona, Hacer, 1993.
- BOLOS, Silvia, *La constitución de actores sociales y la política*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 1999.
- CHALMERS, D., “Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo nivel”, *Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero de 2000.
- CONCHA, H., “América Latina: entre el impulso democratizante y la creación de un Estado de derecho”, *Isonomía*, México, abril de 2000, núm. 14.
- FOURNIER, *El problema de la inseguridad en la ciudad de México, soluciones y propuestas por los ciudadanos*, México, UAM-X, Grupo de encuestas por muestreo, 1998.

- FUNDACIÓN ARTURO ROSENBLUETH, *Inseguridad y violencia en las ciudades mexicanas. Reporte de investigación*, México, FAR, 2000.
- GARZÓN VALDÉS, E., “Derecho y democracia en América Latina”, *Isonomía*, México, abril de 2001, núm. 14.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, L., “Cultura y desviación en el fin de milenio: el pathos melancólico finisecular”, *Alter*, año 1, núm. 3, 1997.
- , *La inseguridad subjetiva en la ciudad de México: estudio exploratorio acerca de las actitudes de los capitalinos frente a la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 1999.
- , “La concepción sistémica de la seguridad en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)”, *Nueva Sociedad*, núm. 167, mayo-junio de 2000.
- , “El modelo de la seguridad: contra el sistema de justicia penal”, *Diálogo y Debate*, abril-junio de 2000, año 3, núm. 12.
- , *Percepción ciudadana de la inseguridad*, México, FCE, 2001.
- y RODRÍGUEZ LUNA, R., “Inseguridad subjetiva y experiencia con el delito”, *Revista Catalana de Seguridad Pública*, Barcelona, núm. 7, octubre de 2000.
- LEA, J.; Mathews, R. y YOUNG, J., “El Estado y el control del delito (enfoques relativos a la actividad diversificada de sus agentes)”, Bergalli *et al.*, *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*, Barcelona, Hacer, 1993.
- LOMNITZ, C., “La construcción de la ciudadanía en México”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, julio-septiembre de 2000.
- Manifiesto de las ciudades*, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, Nápoles, 7, 8 y 9 de diciembre.
- O’DONELL, G., “Accountability horizontal”, *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, octubre de 1998.
- , “Accountability horizontal. La institucionalización de la desconfianza”, *Isonomía*, abril de 2001, núm. 14.
- PAVARINI, M., “Necesidades en materia de seguridad y cuestión criminal”, *Alter*, año II, enero-agosto de 1998, núms. 4/5.
- PEGORARO, J., “Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad”, *Alter*, enero-agosto de 1998, año II, núms. 4/5.
- , “Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana”, *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 2000, núm. 167.

- PITCH, *Seguridad pública y género*, México, UAM-A, diciembre de 1999.
- SCHEERER, S., “El delincuente como una categoría marchita de conocimiento”, Rivera y Dobón, *Secuestros institucionales y derechos humanos*, Barcelona, Bosch, 1996.
- SOZZO, M., “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre prevención del delito e institución policial”, manuscrito inédito, 2000.
- TENORIO, F., “Crimen, inseguridad ciudadana y políticas de prevención”, *Alter*, enero-agosto de 1998, año II, núms. 4/5.
- WIMMER, A., “La cultura como concertación”, *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 2000, vol. LXII, núm. 4.
- ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad democrática y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998.