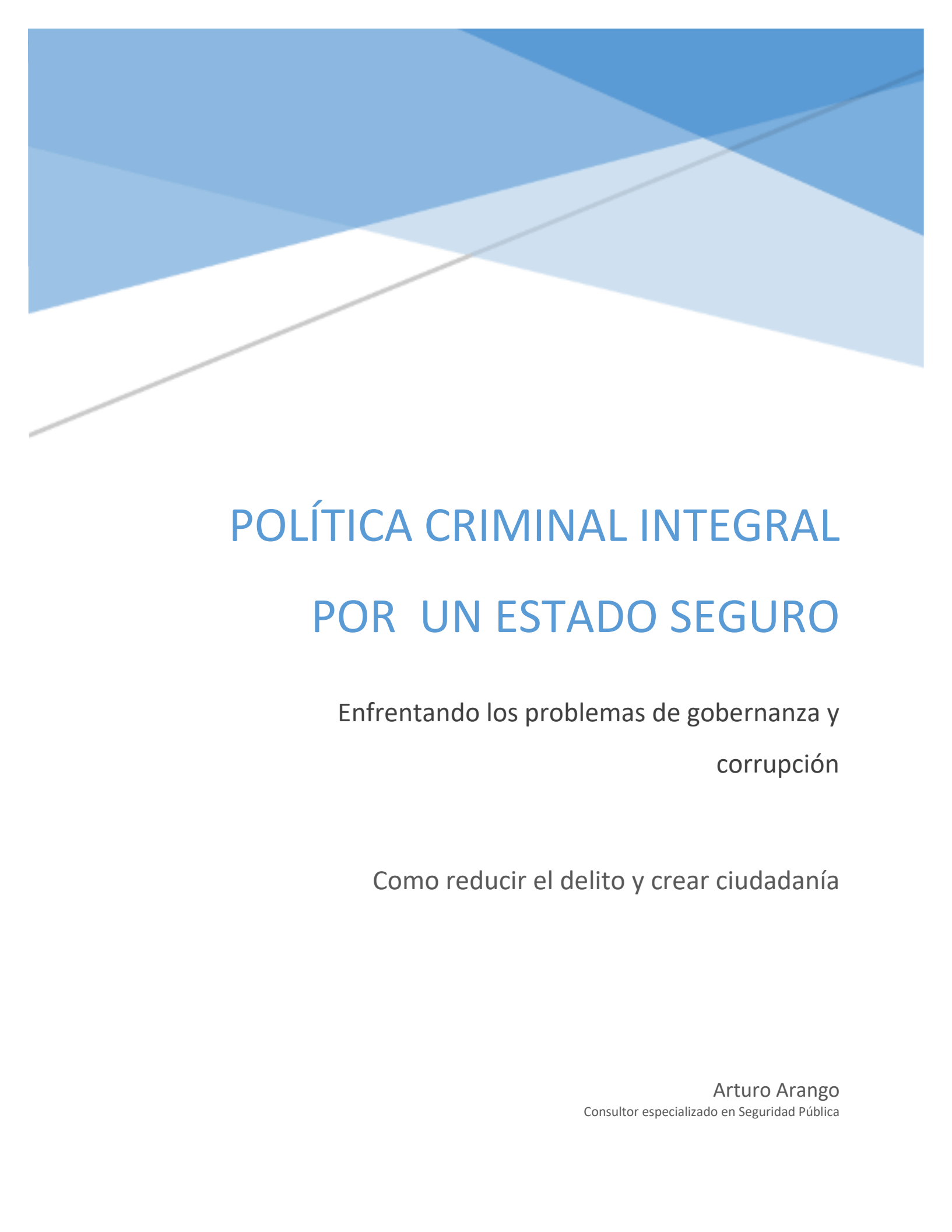




POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL POR UN ESTADO SEGURO

Enfrentando los problemas de gobernanza y
corrupción

Como reducir el delito y crear ciudadanía

Arturo Arango
Consultor especializado en Seguridad Pública

Contenido

1. Introducción.....	3
1. Marco de referencia.....	8
1.1. La función del Estado en materia de Seguridad.....	8
1.2. Razón de Estado y combate a la delincuencia.....	9
1.3. Reforma del Estado y gobernabilidad.....	12
1.4. Reforma de Estado y política criminal.....	15
2. Reestructuración o refundación del sistema de seguridad pública y justicia penal.....	17
2.1. Estrategias del sistema de seguridad pública y justicia penal.....	18
2.2 Criterios para la elaboración de un programa de reestructuración o refundación del sistema de seguridad pública y de justicia penal.	19
2.3. Principal reto: eficacia institucional para modificar temores y percepciones negativas de la sociedad.	20
2.4. Retos metodológicos: alternativas.....	22
2.4.1. Visión “sistémica”: ¿Cómo lograr interrelacionar los componentes del sistema de seguridad, procuración e impartición de justicia?	22
2.4.2. Intervención Total de Sistemas: ¿Qué herramientas se requieren para solucionar.....	25
2.4.3. Planeación estratégico situacional: ¿Qué requisitos son indispensables para la eficacia de las reformas judiciales y del programa de reforma de la procuraduría?	27
3. Diagnóstico de factores críticos, índices delictivos y factores operacionales.....	31
4. Diagnóstico de las condiciones institucionales y sociales. Fortalezas y oportunidades	36

5. Diagnóstico de narco- menudeo, armas, control de territorio y problemas relacionados con Delincuencia Organizada.	42
6. Propuesta.....	46
6.1 Propuestas respecto de la violencia derivada de Delincuencia Organizada	63
Intervención en puntos críticos de mercados de drogas IPCMD	63
Vigilancia de Puntos Críticos.....	64
Cese al Fuego	65
Policía de Proximidad en Puntos Críticos	65
Operación Pacificador	67
Juzgados de Tratamiento de Drogas	67
Operación Callejón Sin Salida	67
Combate al narcomenudeo	68
7. Visión, misión y lineamientos estratégicos del programa.....	68
7.1. Visión y misión del programa	68
7.2 Objetivos generales	69
Bibliografía.....	80

1. Introducción.

Cuando no se comprenden las causas subyacentes de la fragilidad y conflicto en un estado se pueden generar intervenciones que exacerban las tensiones que afectan a dicho estado, su gobierno y sus habitantes.

Buena parte de las entidades de la República actualmente pueden considerarse como Estados Frágiles pues en general, se ha padecido una falta de capacidad institucional en diversas funciones y dimensiones. Los distintos y persistentes conflictos que se han dado tienen que ver y se derivan principalmente de la corrupción. Han incidido en tal manera que, aparentemente, la autoridad gubernamental del estado ha perdido la capacidad de establecer y sostener aquellos equilibrios de poder entre los distintos intereses en conflicto. Equilibrios que son necesarios para mantener la paz y la estabilidad política. Esta incapacidad derivada de la corrupción, la impunidad, la transparencia y la rendición de cuentas, ha llevado a una debilidad institucional propiciando repetidos ciclos de conflicto y violencia.

La corrupción erosiona la credibilidad de las instituciones, la política y los políticos. La constatación, por parte de los ciudadanos, de prácticas manipuladoras de instituciones y reglas en beneficio privado socava la legitimidad del Estado. La corrupción debilita los canales legítimos de influencia donde, a través de la competencia política, los electores pueden tener un impacto en la formulación de políticas. La corrupción excluye a ciertos grupos del proceso e incluye a otros a través de una relación dependiente entre el ciudadano y los líderes políticos (como ocurre, por ejemplo, en casos de patronazgo y clientelismo) (Warren, 2004 y Johnston, 1999). La corrupción debilita los mecanismos de rendición de cuentas al generar decisiones y políticas secretas, dada su naturaleza ilícita, que los ciudadanos desconocen y no pueden incorporar a la hora de elegir a sus gobernantes. (Echebarría, pág. 2)

Los conflictos y la falta de gobernanza en el Estado ha llevado a que algunas ciudades, su población, enfrenten severos problemas económicos sobre todo por la violencia con que se enfrentan los diferentes grupos de narcotraficantes, entre sí, y entre estos y el gobierno, que ha logrado que se reduzca, cada vez más, el número de visitantes o que, incluso, algunas empresas

hayan decidido dejar de participar, temporal o permanentemente, en algunos mercados por cuestiones de inseguridad y la falta de garantías para poder desarrollar sus actividades en paz.

Existe la certeza que una parte de las autoridades actuales y/o pasadas están involucradas con los traficantes de drogas; ya que desde sus directivos hasta los de más bajo nivel se han visto involucrados en diferentes actos de corrupción (venta de plazas, secuestros, homicidios, narcotráfico, protección a la delincuencia organizada entre otros).

Existen algunas zonas y/o algunas localidades de varios municipios donde ya las autoridades no pueden entrar y las cuestiones de servicios y demás han sido arrebatadas por los propios grupos de delinquentes quienes son los que las llevan a cabo, o son los presidentes municipales de dichas zonas, pero en franca negociación con el narco y bajo la supervisión y permiso directo de éstos, como los presidentes logran llevar a cabo sus funciones.

Actualmente, las instituciones del Estado viven una aguda escalada de descomposición institucional y de violencia alcanzando un carácter social no solo ante el fracaso generalizado de las acciones del gobierno sino por el hartazgo provocado por la evidente y creciente corrupción del narco en todos los niveles de gobierno. La consolidación del poder económico de la delincuencia organizada a través de vínculos directos y duraderos con los aparatos institucionales, cuya operación se da en forma clandestina o, a veces, abiertamente y por todos conocida y denunciada públicamente, con bandas criminales de narcotraficantes en los distintos niveles de gobierno, están desviando las políticas públicas y debilitando la autoridad pública y el Estado de derecho. (Briscoe, 2008)

Esta violencia se manifiesta en todas las estructuras sociales organizadas y no organizadas. Se trata de la frustración social y política ante la claudicación de los propios actores sociales, cuando se hacen evidentes los distintos nexos existentes entre los políticos al permitir una severa disminución de las garantías ciudadanas en aras de esperar que la acción de políticos, policías y militares derrotase al narco y eliminar las drogas y las armas de las calles.

Con el fracaso total de la estrategia de seguridad derivada de corrupción e impunidad, se dio inicio a una violencia generalizada, tanto de carácter delincencial como de tipo social y político

motivada por la incapacidad del Estado de proveer un mínimo de garantías a la propiedad y la integridad de la población. La penetración del narco en las estructuras del Estado en sus tres niveles de gobierno, trajo consigo el riesgo del colapso de sus instituciones.

El término “estado paralelo” está ahora siendo utilizado con mayor frecuencia para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. En términos amplios, la naturaleza de un acuerdo “paralelo” es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de *profundos y duraderos vínculos* con el Estado, así como a *outsiders* que se especializan en crimen y violencia. (Briscoe, 2008)

Ante el fracaso institucional, el malestar social tiene manifestaciones fuera de los cauces institucionales y puede adquirir formas más violentas que no son fáciles de prever. Parte de esta violencia social se ha manifestado como mera protesta callejera atendiendo el llamado tanto de líderes espontáneos, encabezados por las víctimas directas de la violencia o de militantes radicales de los partidos anteriormente aislados y segregados de las dirigencias y sus burocracias beneficiadas de los dineros públicos.

Otro componente de la violencia social, no menos peligroso, sería la eventual interfase que pudiese representar el aglutinamiento de las causas de grupos armados guerrilleros o no, que han hallado un caldo de cultivo propicio para extender acciones contra el Estado, o lo que queda de él. Considérese la conformación de grupos de autodefensa en diversos municipios del estado, los cuales decidieron encargarse de la seguridad de la población frente a la creciente delincuencia, inseguridad y violencia en que se vieron inmersas sus comunidades, ante el abandono y la omisión de las autoridades estatales y municipales para ejercer de manera eficiente sus obligaciones en materia de seguridad pública.

En efecto, las lamentables condiciones sociales imperantes, provocadas por el abandono y la ausencia del ejercicio de las funciones de seguridad pública, a cargo de los gobiernos estatal y municipales, explican el surgimiento de los grupos de autodefensa, sin soslayar que existan

adicionalmente condiciones históricas y regionales, propias de cada una de las comunidades. El gobierno está por completo desarticulado en cuanto a la homogeneidad de acciones de seguridad. (Paez, 2014)

No se olvide que la población ha estado continuamente afectada por violaciones a los derechos humanos en diversas comunidades, en donde prolifera el abuso del poder, la falta de aplicación de la ley, el incumplimiento de las reglas del debido proceso y la ausencia de sanciones legales a aquellos servidores públicos infractores o negligentes, así como la falta de sistemas efectivos de control en las dependencias encargadas de brindar seguridad pública. (Paez, 2014)

Ello ha provocado un nuevo escenario de inseguridad pública, que se ve reflejado en fuertes espirales de violencia ante las cuales, grupos de la sociedad toman lo que entienden como “justicia por propia mano”, alimentados por la impunidad y el abandono del ejercicio de la función de seguridad pública a cargo del gobierno estatal y los municipales, que no solamente han puesto en riesgo los valores de la convivencia social, atentando contra la vigencia del Estado de Derecho, sino que también han generado una percepción generalizada de inseguridad y dificultado la posibilidad de que los guerrerenses puedan desarrollarse libremente. (Paez, 2014)

Según Briscoe (Briscoe, 2008) el efecto principal de un estado paralelo es el de perpetuar la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos – tales como la seguridad, el Estado de derecho, el bienestar social, y el crecimiento económico – a través de la desviación o coacción de políticas de gobierno al servicio de estos poderes de facto, aun cuando se mantiene la apariencia de un sistema estatal legítimo y en funcionamiento

Cuando se ve que el Estado es un convidado de piedra que no ofrece acciones contundentes, cuando el Estado permanece a la vera, en pleno punto de inflexión, o cuando “Los líderes gubernamentales y sus agencias de seguridad se aprovecharon de las oportunidades para el robo y el contrabando que les brindaban los espacios ilegales en los que operaban, o simplemente delegaban la represión y otras tareas políticas a redes criminales establecidas” (Briscoe, 2008) entonces una parte de la población no ve en las actividades delictivas o en la utilización de la

violencia como algo que afecte su modo de vida sino como un medio de acceso a aquellas franjas de riqueza que, de una manera legal, difícilmente podrían alcanzar. (Arango & Arango)

Bajo esta perspectiva, lograr una paz sostenible pasa necesariamente por encausar al estado, acabando con ese acuerdo, rompiendo con ese estado paralelo y construyendo instituciones que conlleven mayores niveles de bienestar, erradicación de la pobreza y aumentar y compartir la prosperidad. Cuando la población observa “la combinación precisa de acción estatal, aparato represor y cooptación criminal” (Briscoe, 2008) con un esquema de explotación donde sólo unos pocos gozan de los beneficios del crecimiento económico, y que la gran mayoría está en condiciones de pobreza y no se puede ni se quiere atender las necesidades más básicas, se tiene un caldo de cultivo donde la delincuencia, organizada o no, y el chantaje político tan practicado por distintas organizaciones sociales, son vistos como una opción inmediata para acceder a la riqueza.

Sin paz no se pueden proteger los derechos humanos ni se puede garantizar la realización de las actividades básicas de empleo, educación, trabajo, comercio, traslados o esparcimiento. Con la pobreza, muchos podrían ser privados de las necesidades más básicas. Sin mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida, la población no tendría acceso a los satisfactores sociales más básicos: salud, educación, transporte, esparcimiento, etc. Sin prosperidad compartida sólo unos pocos gozarían de los beneficios del crecimiento económico.

En virtud de los alcances que presenta este documento, de los objetivos planteados en el párrafo anterior sólo se hará revisión en el que tiene que ver con la creación de una paz sostenible, dejando de lado o tocando sólo marginalmente los que tienen que ver con el Mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida, la Disminución de la pobreza y la Compartición de la prosperidad. Sin embargo es necesario mencionar que no se puede lograr una paz sostenible si no se avanza al mismo tiempo en la consecución de los cuatro objetivos como un todo, social e indivisible.

2. 1. Marco de referencia.

2.1. La función del Estado en materia de Seguridad

El Estado es la forma más desarrollada que la civilización ha tenido para protegerse y organizar la cooperación ordenada de la población en un determinado territorio. En este sentido la naturaleza del Estado no es la de un ente abstracto o ficticio sino el resultado de la realidad social y de las diversas fuerzas que han coexistido en distintos momentos de la nación mexicana.

La necesidad de aprobación social del individuo es su principal motivación para actuar de acuerdo al orden normativo de la sociedad y el Estado. Es por ello que la sociedad demanda de un orden institucional que puede emplear en última instancia un medio de coacción física que garantice la continuidad histórica de la comunidad y el equilibrio de intereses de los miembros de la sociedad.

En este proceso el Estado se legitima de manera renovada pues la sociedad acepta y obedece los mandatos estatales ya que en el estado se monopoliza el ejercicio legal de la violencia como poder de coacción ante la desobediencia de leyes y códigos de derecho positivo.

El desempeño deficiente de esta función estatal tiene como consecuencia el deterioro de su legitimidad ante la sociedad que exige el cumplimiento debido de la función que en su momento dio origen y justificó la creación del Estado.

Cuando el Derecho no se aplica con eficacia a través de sus respectivas leyes y códigos, pierde su vigencia y por lo tanto su función para regular los conflictos entre individuos y grupos sociales. Por ello el reto del Estado es dotarse de órganos, estructuras e instituciones de seguridad y justicia que hagan efectiva la aplicación del derecho.

En este contexto el contenido y orientación de las nuevas o fortalecidas instituciones para prevenir, procurar e impartir justicia no son neutras pues responden a la ideología política establecida en la Constitución y la que en su momento tiene el grupo gobernante.

La existencia de temores e inseguridad de los ciudadanos ante la violencia y delincuencia indica que el Estado no está desempeñando sus funciones con eficacia, en particular la facultad exclusiva de crear el derecho y de utilizar la fuerza legal en caso de desobediencia. Cuando no se ejerce el poder estatal soberano se pierde la razón de ser y justificación del Estado mismo

Ante circunstancias adversas que impidan o dificultan al Estado utilizar su poder supremo se hace necesario para su propia conservación y fortalecimiento y de acuerdo a la razón de Estado, modificar sus estructuras legislativas, judiciales y de gobierno, a la vez de promover renovados consensos y adhesiones sociales en una realidad social compleja en la cual participan nuevos grupos sociales, alianzas coyunturales, adversarios gubernamentales y organizaciones delictivas poderosas.

Toda acción futura del Estado debe incluir la necesidad de establecer la estabilidad política, restablecer la seguridad, establecer la justicia, y lograr un "dividendo de la paz". Subyacente a todo el proceso es la necesidad de restablecer la confianza y la confianza en el sector público. Y, dada la posibilidad de ciclos repetidos de conflicto y un riesgo persistente de la violencia, el problema de ganar y mantener la confianza ciudadana debe ser considerado permanentemente.

2.2. Razón de Estado y combate a la delincuencia.

La razón de Estado representa la suma de potencias y capacidades de que dispone un Estado, señalando los caminos para su mejor aprovechamiento.

El objetivo central de la razón de Estado es la sana conservación del mismo. Ello implica que el ejercicio del poder no está sujeto a caprichos ni desplantes por parte de los gobernantes y funcionarios. Con ella, el sentido del Estado, en cuanto a institución tiene significado: le interesa preservar su esencia política.

Uno de los mayores retos que enfrenta un nuevo gobierno es la necesidad de construir instituciones capaces y responsables del sector público. Tanto la legitimidad del gobierno y el lograr la paz social dependerá de la capacidad para restablecer los servicios y retomar el ejercicio responsable de la seguridad pública. La construcción de legitimidad requerirá que las instituciones

del sector público sean sensibles y responsables ante los ciudadanos a los que sirven, bajo una óptica de transparencia y rendición de cuentas que eliminen o disminuyan sensiblemente corrupción e impunidades. El desafío es construir una estrategia y planificar el fortalecimiento de la capacidad institucional, algo en lo que no ha habido un éxito notable en el pasado.

Con la razón de Estado los hilos del poder e influencia de los órganos estatales se utilizan con sentido de cálculo para evitar discusiones y controversias que tiendan a su daño. Frente a otros poderes la razón de Estado denota que el Estado, además de ser soberano, lucha constantemente por evitar ser desplazado, en el caso de la procuración e impartición de justicia penal, por los grupos delictivos y el crimen organizado que utilizan la corrupción e impunidad para debilitar esta función del estado.

En estas circunstancias se comprueba que el poder estatal no es de contenido formal. Es influido por fuerzas y poderes de la sociedad. Se consolida o debilita en la medida que el gobernante sabe cómo conducir al Estado y de esta manera lograr o imponer la obediencia al poder estatal sin que las políticas, programas o acciones estén precedidas por un riguroso diagnóstico de fuerzas, unidad de mando descentralizado, sorpresa y confidencialidad, entre otros.

La razón de Estado como tecnología del poder exige que las capacidades del Estado no se malogren o desgasten en operaciones mal planeadas o carentes de recursos. Al contrario cualquier acción de impacto para combatir la delincuencia o el crimen organizado debe buscar que las fuerzas del estado sean incrementadas para asegurar su supervivencia.

Es responsabilidad del gobernante y los funcionarios de seguridad, procuración e impartición de justicia anticiparse y prevenir los acontecimientos que afecten los niveles de delincuencia e inseguridad en la entidad e identificar los factores negativos que la influyan.

Las fuerzas y capacidades del Estado así como los de los factores criminógenos y organizaciones delictivas son conocimiento obligado que el gobernante y sus funcionarios no debe soslayar. De ellas depende no solo la certeza de que se puede gobernar no con los adversarios de la sociedad en el estado sino a pesar de ellos.

Se puede concluir que no se puede enfrentar al crimen organizado por azar ni por supuestos permanentes. Se les enfrenta atendiendo al comportamiento presente de organizaciones con gran capacidad de maniobra y recursos e intereses, estableciendo la probabilidad de enfrentar incertidumbres e imprevistos sorpresa

Depende de las circunstancias y de la capacidad del gobernante y sus funcionarios saber aprovechar las condiciones favorables para avanzar en el combate contra la delincuencia.

La limitante del poder estatal es a la vez su propia fuerza ya que al respetar y reconocer que su naturaleza proviene de la sociedad y los gobernados, entonces tiene conciencia de cómo proceder y hasta dónde.

Al rebasar los límites, declina la fuerza estatal. Para ello es necesario reconocer la existencia de fuerzas y poderes a los cuales no es posible ignorar ni hostigar para saldar cuentas. Si algo caracteriza los asuntos del Estado es que no son susceptibles de manejarse.

Corresponde al gobernante, por medio de la razón de Estado, impedir que las fuerzas del Estado aniquilen, con el abuso de autoridad, lo que existe como adverso o distinto al poder. El combate a los enemigos se hace con medios políticos. Este es el terreno de la razón de Estado la cual es fundamento de su eficacia. Es la brújula que orienta los movimientos estatales que requieren sapiencia y tacto para su ejecución con base en realidades dadas.

En suma se requiere objetividad y no espontaneidad. Se requiere de la acción estatal y no contemplación; y eficacia y no espectacularidad de acciones de gobierno. La razón de Estado como tecnología de poder involucra la práctica de procedimiento y técnicas de gobierno y orden y raciocinio político, con objeto de no desarticular la realidad encontrada con otras fuerzas políticas.

El principal reto es evitar que la delincuencia organizada actúe como una estructura paralela al Estado. Que sea el estado, legitimado en sus acciones, y no los mafiosos los que determinen la libertad de información, realicen tareas de patrullaje, eviten la extorsión y el cobro del derecho de piso como un impuesto de seguridad al mismo estilo que las mafias italianas. Que sea el Estado

legítimo, construido en sus acciones el que tenga la capacidad de control sobre lo prohibido por la ley, pero también la capacidad de utilizar las propias reglas de un estado de derecho con la violencia institucional y legítima, como moneda de cambio, para someter y ejercer el control sobre el territorio de su dominio.

2.3. Reforma del Estado y gobernabilidad

Gobernar con base en la razón de Estado es proceder de conformidad con realidades propias y ajenas; objetivas y desafiantes; contradictorias y cambiantes.

La razón de Estado indica como ejercer la función estatal y no se agota en la mera conservación del poder. Busca que la conservación sea respaldada por efecto de la inteligencia política que reclama la eficacia en el arte de gobierno. Ello indica que rebasa esquemas y reglas preconcebidas. Son las circunstancias y la sensibilidad del gobernante el aprovechamiento de las condiciones favorables para avanzar en la consolidación de la relación entre gobernantes y gobernados.

La eficacia del Estado a través de la acciones de sus gobernantes es determinante para renovar su legitimidad con la sociedad y los gobernados. La ineficacia conduce a la crisis de gobernabilidad o ingobernabilidad.

La gobernabilidad es un fenómeno multidimensional. Se trata del dilema legitimidad-eficacia; de las presiones y demandas del entorno gubernamental o de la carga de responsabilidades que asume o le es atribuida del gobernante a los gobernados. La sabiduría del gobernante le permitirá identificar cuando el Estado a través de sus tres poderes de gobierno enfrenta las siguientes situaciones. Según Alcántara (Alcantara Sáez, pág. 30)

- I. La indisciplina, manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
- II. La inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes.

- III. La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado.
- IV. la ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evitar restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia

En forma complementaria el gobernante podrá identificar una crisis de gobernabilidad en la presencia de los siguientes factores:

- 1. La primera es el grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas.
- 2. Al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento.
- 3. Contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos, el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad.

Ante estas circunstancias la razón de Estado indica la necesidad de una reforma a los poderes estatales e instituciones de gobierno; de la relación entre éstas con la sociedad y gobernados, así como de los nuevos asuntos o problemas que la sociedad demanda al Estado sean incluidos como foco de atención gubernamental.

Por razón de Estado es esencial incluir en la propuesta de reforma el tipo de administración pública necesaria para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad. No es viable un Estado que conserve una administración pública tradicional y un sistema de impartición de justicia en la cual la ciudadanía no confía por considerarla ineficiente, corrupta, violatoria de los derechos ciudadanos y de desvinculada de los problemas sociales. (de, s.f.)

En esencia la reforma del estado como respuesta a la crisis de gobernabilidad tiene por objetivo fundamental adaptar las instituciones de gobierno a la nueva realidad política y a la redistribución de poder que se experimenta en el Estado y sociedad mexicana.

Por lo anterior la Reforma del Estado no puede ser percibida como una simple alteración del organigrama de gobierno sino como un cambio en las relaciones entre diferentes actores sociales, políticos, económicos y administrativos en la entidad.

Dada la fragilidad institucional, una acción importante tiene que ver con hacer frente a los problemas de gobernabilidad y corrupción¹. Un buen gobierno esta generalmente asociado con el crecimiento más rápido, del sector privado y con el abatimiento de la pobreza y generación de oportunidades de desarrollo sostenible. El mal gobierno tiene todo los efectos contrarios y proporciona un mayor margen para que se produzca la corrupción. En la entidad actual, donde la gobernanza es pobre, la corrupción puede ser tanto una causa como una consecuencia de los conflictos y violencia que se viven actualmente en dicho Estado. Los conflictos en la entidad han propiciado la necesidad y la oportunidad de saquear los recursos naturales y el desarrollo de redes criminales tráfico de armas, drogas y personas. En la etapa y condiciones actuales que vive el Estado, la corrupción generalizada tiene consecuencias negativas para el crecimiento y la reducción de la pobreza y es probable que generen resentimiento y frustración entre los desfavorecidos, sembrando las semillas de futuros conflictos. Incluso en ausencia de conflictos, el mal gobierno y la corrupción reducen la confianza y la credibilidad en el sector público no sólo entre los ciudadanos, sino entre los inversionistas, con graves consecuencias para la continuidad del apoyo financiero.

¹ Corrupción que alimenta impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas.

2.4. Reforma de Estado y política criminal.

De acuerdo a los indicadores de ingobernabilidad mencionados destaca en México el relativo a la incapacidad del Estado para proporcionar seguridad y protección al derecho a la vida y patrimonio de los gobernados. Este indicador de ineficacia se expresa en tres aspectos:

- Inseguridad ciudadana.
- Falta de transparencia y rendición de cuentas, que alimentan la
- Ineficacia, corrupción e impunidad en el sistema de justicia penal.

Es inadmisibles que la primera función que se le otorgó al Estado como es la protección ciudadana y la aplicación del derecho haya merecido tan poca atención por parte del Estado y gobiernos mexicanos durante casi 100 años a partir de la Revolución Mexicana.

Durante este periodo y en particular durante los últimos 20 años se han instrumentado reformas de acciones desarticuladas, contradictorias e ineficaces por parte de las autoridades legislativas, judiciales y ejecutivas del estado mexicano y en consecuencia en los gobiernos tanto de las entidades federativas como de los Ayuntamientos.

En gran medida la ineficacia y articulación de acciones en materia de seguridad e impartición de justicia ha sido la ausencia de una política criminal del Estado, por ello se puede afirmar que el problema de cómo enfrentar a la delincuencia y de cuáles son las estrategias y acciones para luchar contra ella, no es sino un problema de política criminal, de política pública, para luchar contra la delincuencia. La cuestión es cómo diseñar la política pública; de cómo diseñar y en consecuencia, asegurar la política pública.

La política criminal que se requiere en México y en las entidades federativas debe dejar en primer término de ser sectorizada y convertirse en una política criminal integral, que contenga no solo medidas represivas de carácter penal, sino principalmente medidas de prevención, bajo una gestión basada en resultados y donde se evalúen los impactos y los procesos de dichas medidas.

Esta visión integral del problema implica, también, revisar y rediseñar de manera exhaustiva el sistema de justicia penal; lo que implica el escrutinio no solamente de la legislación penal (sustantiva, procesal y ejecutiva), sino sobre todo la forma de su aplicación concreta, esto es la forma de funcionar de los órganos encargados de la prevención, procuración y administración de justicia, así como la forma de funcionar del sistema penitenciario. Todo ello implica revisar y transformar el sistema de seguridad pública y justicia penal en su conjunto.

En la realización de sus objetivos, la política criminal del Estado deberá observar principios dependiendo de la ideología que le sirva de base y como por tanto de la actual orientación de la reforma de estado que tal como se ha planteado responde al objetivo de consolidar en la entidad un Estado Democrático de Derecho.

En este sentido la política criminal de un estado, con estas características, será ampliamente respetuoso de los derechos humanos y acorde con las garantías establecidas en la Constitución Política así como por los Tratados Internacionales que sobre esta materia han sido aprobados por el gobierno mexicano.

En ellos se reconoce a la persona como un “fin en sí mismo” al que le corresponden derechos y libertades. El estado debe reconocerlos y respetarlos. En este sentido el sistema de seguridad pública y justicia penal que deba diseñarse y regir, debe también partir de esa concepción del hombre. Por esta razón debe reforzarse la vigencia de principios fundamentales que orienten la formulación de la política criminal, y entre los cuales destacan el principio de legalidad, presunción de inocencia, de publicidad y de inmediatez entre otros.

En este contexto y de acuerdo a especialistas mexicanos se requiere modificar el paradigma tradicional de que el delito sólo se combate con represión. Para ello se requiere replantear el concepto de delito como una categoría social y no solamente jurídica, pues el derecho penal no considera a todos aquellos factores de riesgo que puedan ser impulsores de los delitos.

Se sigue combatiendo a la delincuencia con un enfoque ineficaz: los criminales son perseguidos como un fenómeno exógeno a las contradicciones sociales; los violadores de la ley son observados como seres provenientes de otro mundo. Por eso, quienes infringen la ley vienen de un mundo

desconocido, es necesario “readaptarlos”, es decir confinarlos en un establecimiento carcelario para que se reeduquen, salgan y se inserten, otra vez, en esa misma sociedad que los pervirtió y así hasta el infinito.

El único medio que se está usando para combatir los delitos es saturar las cárceles. No se exploran otros caminos. El único instrumento que se utiliza es el derecho penal. Lo que ha provocado un aumento en las sanciones y sobrepoblación penitenciaria.

En el fondo, la actual crisis del derecho penal está en su utilización dogmática que pretende resolver todo por medio del establecimiento de nuevas leyes y el incremento de penas. El derecho penal no está diseñado para combatir los factores que originan los hechos delictivos. Se deja de lado el contexto social que rodea un individuo para cometer un delito.

Para superar este paradigma es necesario que la política criminal replantee la función del estado en el combate a la delincuencia y utilice a la prevención social del delito, conjuntamente con otras políticas que eleven el bienestar social, como una política de estado por encima de las divergencias ideológicas y partidistas. Como ya se señaló más atrás, para lograr una paz sostenible se debe pasar necesariamente por mayores niveles de bienestar, erradicación de la pobreza y aumentar y compartir la prosperidad

La justificación para entender las reformas con estos alcances no solo proviene de los reclamos de la sociedad expresados también en indicadores de gobernabilidad, sino también de los diagnósticos y evaluaciones realizadas en los últimos años.

3. Reestructuración o refundación del sistema de seguridad pública y justicia penal

La mayoría de los estudios realizados hasta la fecha coinciden en que la forma en que se organizan y funcionan las instituciones de seguridad pública y justicia penal, su falta de transparencia y la nula rendición de cuentas, propician corrupción e impunidad. El diseño institucional de dichas instituciones no garantiza plenamente la capacidad de los funcionarios para desempeñar sus

atribuciones y carece de un sistema eficaz de controles que minimicen los espacios y oportunidades para la desviación de poder y para posibles actos de corrupción.

Durante los últimos años, la ineficacia, corrupción e impunidad que se ha dado en el sistema de seguridad pública y justicia penal ha sido objeto de discursos, promesas, compromisos de los políticos en turno e innovaciones programáticas que no han dado resultado: la ineficacia, la corrupción y la impunidad siguen presentes, llegando a los extremos por todos conocidos de clara connivencia entre autoridades y la delincuencia organizada lo que ha arrojado eventos criminales de extrema crueldad y polarizado a los distintos actores sociales, cayendo en espirales de violencia hasta el momento incontrolables.

Por otro lado se ha dado un crecimiento desproporcionado de recursos financieros, humanos y materiales para perseguir el delito que no han logrado disminuir el rezago ni evitar la delincuencia. Todos los resultados han sido cuestionados, pues el crimen organizado está en franca expansión sin que la inversión tuviera un efecto disuasivo mayor al respecto.

Actualmente el sistema de seguridad pública y justicia penal que combate a la delincuencia es fundamentalmente “simbólico”. Así, frente al delito, violencia y el temor, las instituciones son totalmente ineficaces para reducir ansiedades de la población o para detener al fenómeno delictivo.

3.1. Estrategias del sistema de seguridad pública y justicia penal.

Para la reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal existen dos grandes líneas de reforma complementarias. Lo que distingue a las dos reformas entre sí, no es únicamente el alcance y profundidad de la misma sino también su complejidad para proponer, condensar y ejecutarlas.

Para la **Reforma 1 (reestructuración o refundación)** del sistema de seguridad pública y justicia penal, las autoridades estatales tienen casi la total autonomía para realizarlas salvo lo concerniente a las acciones que deben realizarse desde, y cuya focalización se concentra en el poder legislativo.

La Reforma 1, En sentido estricto es una reforma administrativa para mejorar o cambiar el funcionamiento y control de las instancias del sistema de seguridad pública y justicia penal. Como veremos más adelante su principal limitante es el bajo impacto para disminuir los niveles de corrupción e impunidad. Su ventaja es su factibilidad en el corto plazo (6/12 meses) y que resulta complementaria o va preparando el camino para la reforma 2.

3.2 Criterios para la elaboración de un programa de reestructuración o refundación del sistema de seguridad pública y de justicia penal.

Se identificaron los siguientes criterios básicos para la elaboración del programa:

- Responder en el corto plazo a las demanda ciudadanas de justicia, reduciendo corrupción e impunidad en su funcionamiento, considerando una política de transparencia, rendición de cuentas y auditoria y supervisión ciudadana, de tal forma que se promueva la confianza y se disminuyan tanto la percepción negativa como los temores sobre su funcionamiento.
- Reorganizar y renovar la organización e infraestructura del sistema de seguridad pública y justicia penal.
- Garantizar el respeto a los Derechos Humanos de los ciudadanos a la vez de implementar y fortalecer la vinculación entre la procuraduría y la ciudadanía.
- Evaluar y depurar la plantilla de recursos humanos mediante una estrategia permanente de reclutamiento vía convocatoria abierta a profesionales, académicos e investigadores de los centros universitarios.
- Incorporar métodos científicos para la investigación y persecución de delitos con el soporte de la tecnología de sistemas más avanzada.
- Establecer un novedoso sistema de información para monitorear y evaluar el desempeño y el impacto que las distintas instituciones del sistema muestran para combatir con

eficacia y oportunidad el delito y para evitar la impunidad y la corrupción en el desempeño de sus responsabilidades.

La **Reforma 2 (reforma judicial)** que se llevó a cabo en los últimos años, en el país, tuvo como objetivo sustituir el sistema inquisitivo por el sistema acusatorio en el sistema penal, para lograr los siguientes objetivos que no se logran con la Reforma 1:

1. Garantizar los derechos individuales en la impartición de justicia acordes a un Estado Democrático de Derecho.
2. Proporcionar un servicio de impartición de justicia más accesible, ágil y transparente tanto a los acusados como a las víctimas.
3. Impactar y disminuir los actuales niveles de impunidad y corrupción existentes en la fase de averiguación previa.

3.3. Principal reto: eficacia institucional para modificar temores y percepciones negativas de la sociedad.

Como se ha mencionado en innumerables investigaciones, las cifras de índice delictivo tanto en el gobierno federal como en cada entidad federativa se “administran” o manejan a la baja; en particular, aquellas asociadas con el índice de denuncias presentadas. Sin embargo, al considerar a las encuestas de “victimización” se muestra claramente que existe una gran cantidad de delitos no denunciados que representan de alguna forma el nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema de seguridad pública y de justicia penal. Para modificar esta situación crítica existente entre gobernante y gobernados (crisis de gobernabilidad) es indispensable un nuevo abordaje para reorganizar y disminuir los índices de desconfianza vía combate a la impunidad y la corrupción.

Para analizar las expectativas que genera el desempeño institucional de las instituciones de seguridad pública, deben analizarse, al menos, en dos frecuencias simultáneas: las expectativas de las víctimas y las de los presuntos delincuentes.

Si las víctimas tienen baja expectativa sobre la importancia o utilidad de presentar su denuncia, la frecuencia de la denuncia será baja. Si la expectativa generada por sistema ante las víctimas es alta, debido a su eficiencia, eficacia y calidad, mayor será la frecuencia de la denuncia.

Si entre los delincuentes existe la alta expectativa de que el ministerio público y sus auxiliares (la policía investigadora –judicial o ministerial-, los peritos y circunstancialmente, las policías preventivas) lleguen a descubrirlo, detenerlos y procesarlos con éxito, sus actividades delictivas serán menores.

Contrariamente, si entre los delincuentes existe baja expectativa de ser investigados y encausados penalmente, por la mala calidad y deficiente desempeño del sistema, la frecuencia de sus actos delictivos será mayor. De ello resulta, por ejemplo que a mayor confianza en el sistema, mayor será la denuncia que deberá producir/recibir; a menos confianza, menor denuncia.

EXPECTATIVAS SOCIALES Y EFECTIVIDADES INSTITUCIONALES

	Efectividad Alta del Sistema	Efectividad Baja del Sistema
Expectativa de víctimas alta	Denuncia alta	Denuncia media
Expectativa de víctimas baja	Denuncia media	Denuncia escasa
expectativa de delincuentes Alta	Incidencia delictiva baja	Incidencia delictiva media
expectativa de delincuentes Baja	Incidencia delictiva media	Incidencia delictiva alta

Desde esta perspectiva, es el propio sistema el que contribuye a generar mayor o menor incidencia, mayor o menor denuncia, a partir de su propio desempeño.

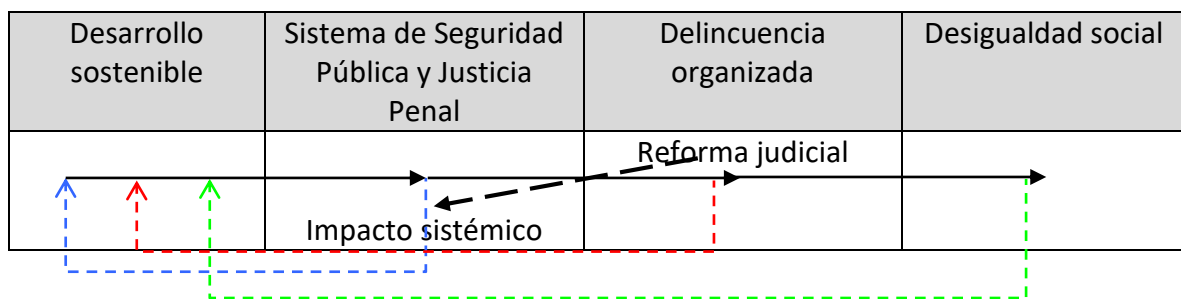
Así las relaciones entre expectativas generadas por el sistema explican, independientemente de otros factores sociales, políticos, psicológicos, culturales o económicos, la frecuencia de la denuncia, la incidencia y prevalencia delictiva. Entonces el análisis de los indicadores de eficiencia y eficacia del sistema debe realizarse desde el punto de vista de las expectativas y las efectividades institucionales.

3.4. Retos metodológicos: alternativas.

En la actual coyuntura se requiere tener especial rigor metodológico por ello se propone la utilización de los siguientes métodos o enfoque analíticos.

3.4.1. Visión “sistémica”: ¿Cómo lograr interrelacionar los componentes del sistema de seguridad, procuración e impartición de justicia?

La carencia de una “visión sistémica” del sistema y de las relaciones que se dan entre violencia y las carencias sociales, la delincuencia organizada y las políticas de desarrollo sostenible y/o la desigualdad social, provoca que las reformas al sistema se realicen en forma aislada sin tomar en cuenta a las interacciones que se dan no sólo entre los distintos componentes del sistema, sino a la relación entre violencia y desigualdad social.

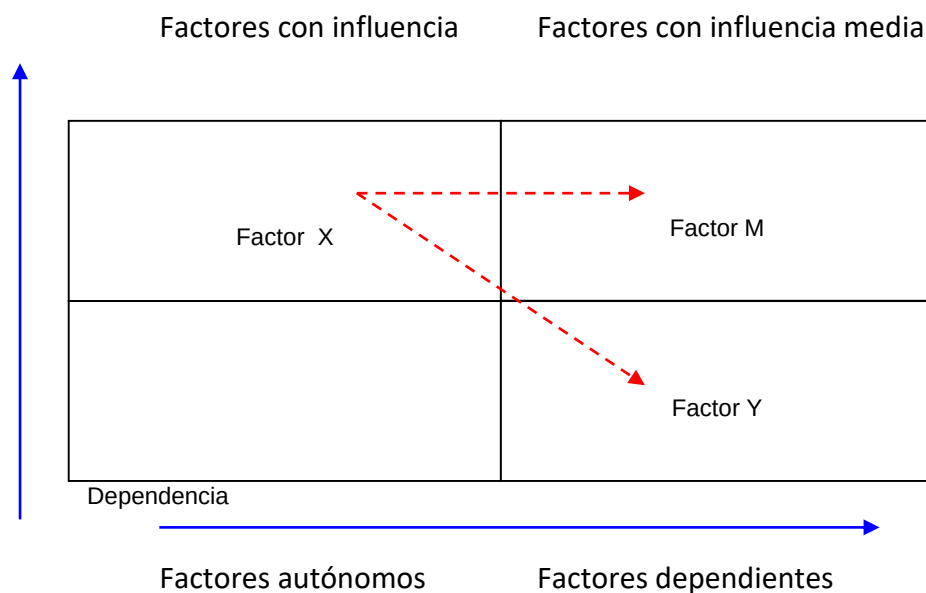


El mejor ejemplo de que el diagnóstico del sistema requiere de un enfoque sistémico se muestra en esta gráfica. La reforma procesal penal para sustituir el modelo inquisitivo por uno acusatorio replanteará las vulnerabilidades y riesgos para la corrupción e impunidad del sistema, o mostrará la vulnerabilidad del mismo, ante la escasa capacidad de los recursos humanos existentes para incrementar el número de personas a las que se sanciona o para hacer que el castigo llegue a más delincuentes.

3.4.2. Planeación estratégica participativa: ¿Cómo lograr visión de conjunto y consenso?

[illegible]

Este análisis se realiza inquiriendo ¿cuál es la incidencia del factor 1 de impartición de justicia con el resto de los 19 factores analizados? ¿Cuál es el factor que tiene mayor influencia en el conjunto de factores y por tanto su solución o programa influye y debe de considerar a los otros?

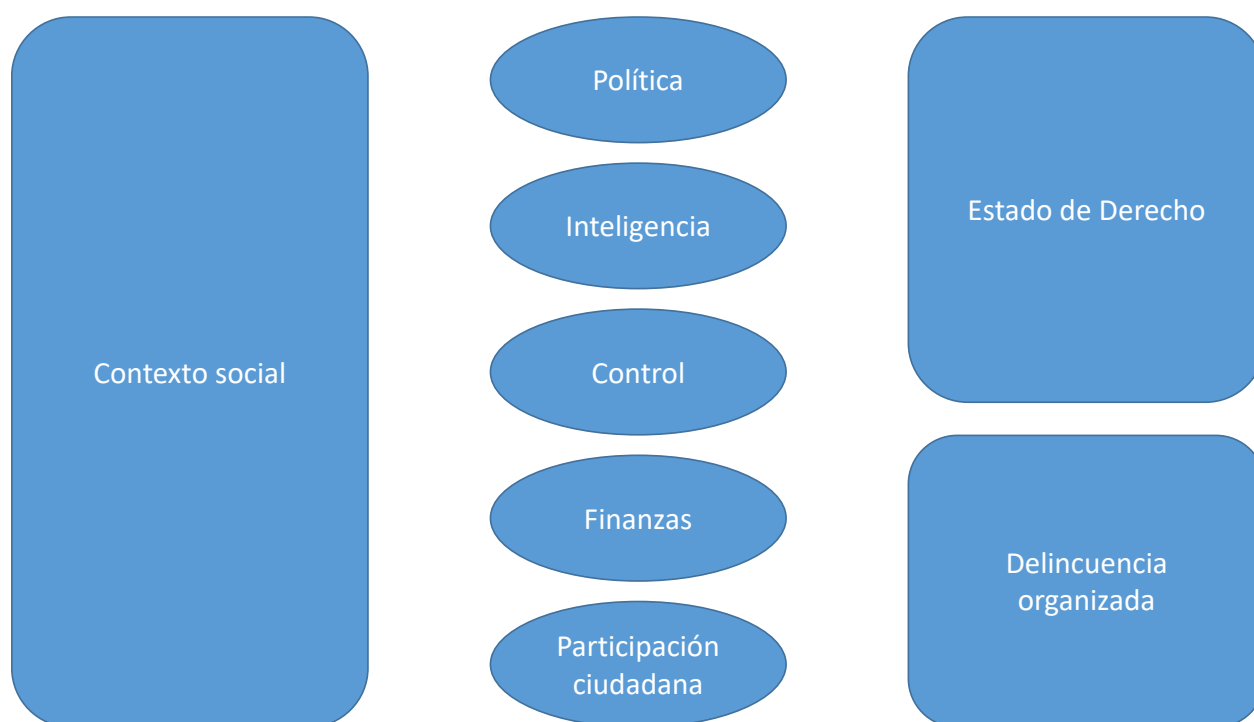


1. ¿Cuál es la interrelación entre los 19 factores críticos que afectan al sistema de seguridad pública y justicia penal?
2. A partir del análisis FODA; se busca determinar ¿Qué prevalece en la actual posición estratégica del sistema?

Como se puede observar el análisis matricial es un elemento de gran utilidad, pues permite tener la visión “sistémica del objeto analizado y puede realizarse con la participación global, involucrando tanto a los servidores públicos como a la sociedad civil, con objeto de lograr consensos y lenguaje común entre los distintos componentes del sistema de seguridad pública y de justicia penal.

2.4.2. Intervención Total de Sistemas: ¿Qué herramientas se requieren para solucionar distintos tipos de problemas?

Teniendo como referencia una visión sistémica, el siguiente paso consiste en identificar los distintos “tipos” de problema que existen en el interior del sistema. Partiendo del supuesto de que la sustitución del modelo inquisitivo por el modelo acusatorio replantea el marco de actuación del personal del sistema en su conjunto, el siguiente paso consiste en identificar las “herramientas” para resolver problemas de operación, coordinación, control e inteligencia organizacional.



El enfoque Intervención Total de Sistemas (ITS) define cual es la herramienta necesaria para el tipo de problema a resolver. Se requieren dos técnicas o métodos básicos:

- 1) El enfoque Diseño Viable de Sistemas (VSD) que tiene por objetivo evaluar cualquier organización a partir de los factores que la hacen viable y capaz de enfrentar su entorno

PRINCIPIOS													
FACTORES		Existencia de sentimiento de apropiación	Empoderamiento de beneficiarios	Generación de cambios culturales deseados	Reducción de vulnerabilidad	No generación de procesos de dependencia	Concienciación de los distintos actores	Consenso de los distintos actores	Transmisión de experiencias	Adecuación al entorno	Compatibilidad con procesos de desarrollo local	Conservación de los recursos naturales	Valorización de lo local
- Factores relacionados con el entorno de la intervención													
Apoyo político													
Protección Medioambiental													
Variación del entorno socio-económico													
Vulnerabilidad ante catástrofes naturales													
- Factores relacionados con los actores de la intervención													
Capacidad Institucional													
Articulación entre actores													
- Factores relacionados con la población beneficiaria													
Aspectos socio-culturales													
Equidad de género													
Participación de los beneficiarios													
- Factores relacionados con el diseño de la intervención													
Tecnología apropiada													
Acceso a la información													
Aspectos económicos y financieros													
Adecuación de la Cooperación Técnica													
Localización de las acciones, Tiempo de ejecución, Alcance del proyecto<->medios disponibles, Financiación, etc													

Relación entre factores y principios de la sostenibilidad

Relación entre factores y principios de la sostenibilidad

Fuente: Martínez Anguita Pablo. Organización y Gestión de Proyectos.
<http://www.escet.urjc.es/~pad/WEB2005/DOCENCIA/PROYECTOS/curso%202005%202006%20para%20la%20web/7%205%20Viabilidad%20y%20sostenibilidad%20de%20proyectos.pdf>

A partir de esta evaluación organizacional el siguiente paso consiste en evaluar los procedimientos internos para precisar sus niveles de eficacia o complejidad. Finalmente lo que se pretende es transformarlos en sistemas eficaces y simplificados.

- 2) Métodos de pensamiento lateral: ¿Cómo promover el pensamiento creativo para encontrar nuevas soluciones a los conflictos tradicionales de la procuración de justicia?

Resulta sorprendente que a casi 100 años de haberse promulgado la Constitución de 1917 y por tanto de definirse las características principales del procedimiento penal en México, no hayan surgido propuestas o soluciones creativas o novedosas para dar solución a los vicios e ineeficacias en este sistema.

Por lo anterior es necesario utilizar alternativas metodológicas para “observar” la problemática del sistema de seguridad pública y justicia penal en México y en las entidades federativas. Una de las alternativas consiste en utilizar el enfoque del “pensamiento lateral” para sustituir o modificar “percepciones” acerca de esta función de estado; del funcionamiento del sistema; de los problemas específicos de operación y de la forma de reorganizarlos.

3.4.3. Planeación estratégico situacional: ¿Qué requisitos son indispensables para la eficacia de las reformas judiciales y del programa de reforma de la procuraduría?

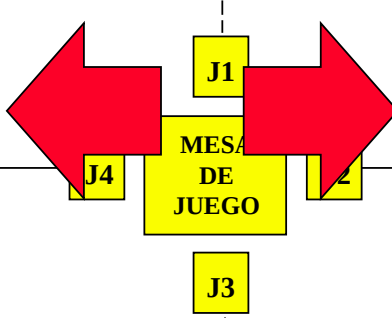
Durante más de 40 años ha prevalecido en México un pensamiento planificador obsoleto y carente de contexto social. Los planificadores gubernamentales asumen que el único que planifica es el gobierno y que no habrá resistencia u obstáculos para la ejecución del plan y programa de

gobierno. Se ignora que para cada “plan” existen fuerzas gubernamentales y no gubernamentales, así como grupos sociales que tienen su contra “plan”.

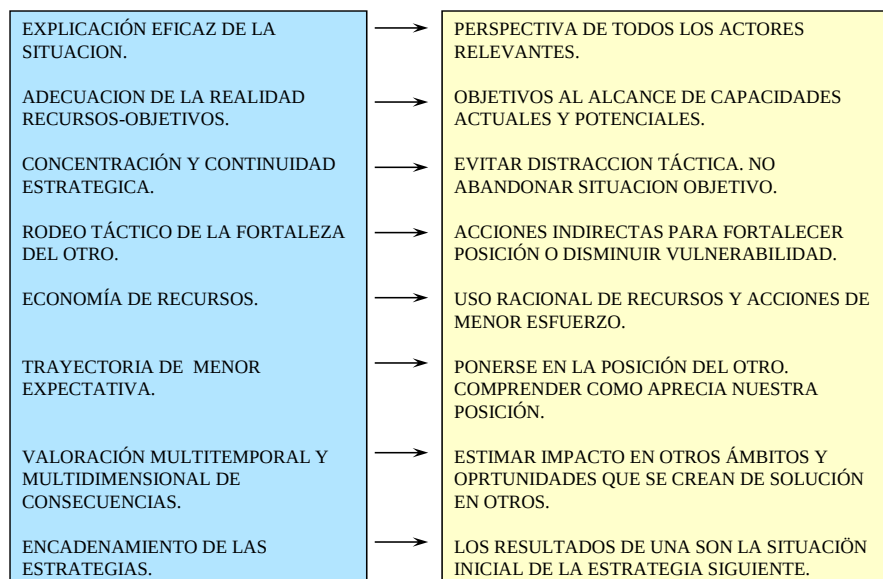
Esta limitante del pensamiento tradicional ha provocado que en los últimos años múltiples proyectos de gobierno, federales, estatales y municipales, sean cancelados al no haberse previsto la presencia de interés y fuerzas políticas y sociales que resultan afectadas por dichos programas; muchos de los cuales carecen por tanto de factibilidad política y eficacia comunicacional, esto es la población desconoce los alcances y beneficios que dichos programa puede tener para ellos.

En otros términos, la factibilidad político-institucional y social, como es el caso de la reforma del estado en la entidad federativa requieren la construcción de su factibilidad política por medio de un análisis y cálculos sobre los distintos medios y fuerzas que existen para su debida instrumentación (ver caso de reformas y contrarreformas de la PGR en 1993 y 1999, respectivamente).

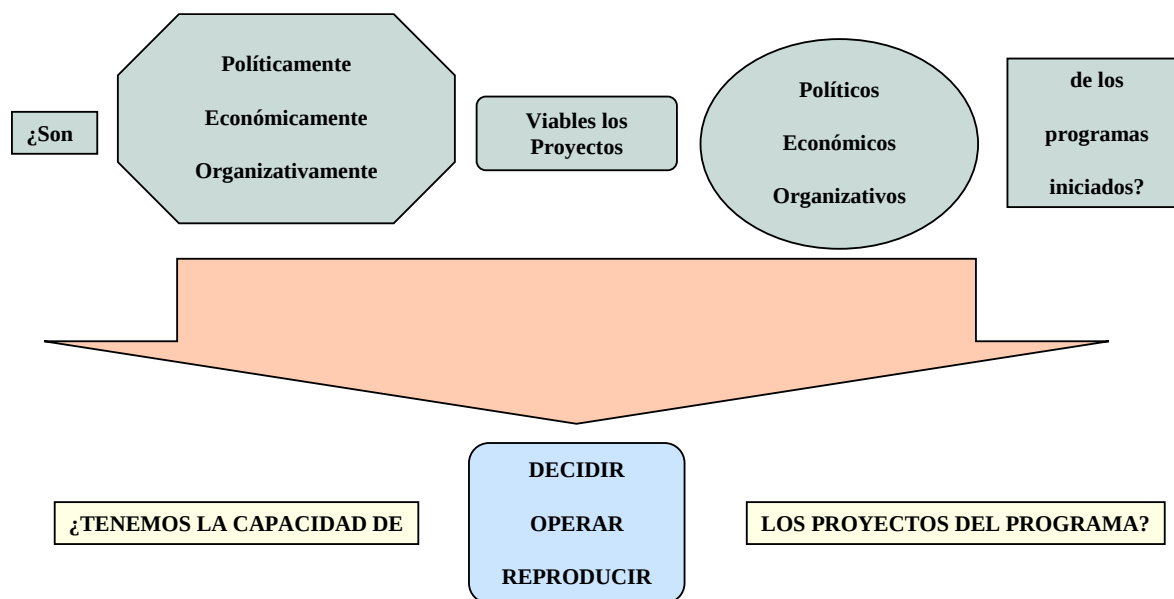
Con objeto de construirle factibilidad a la reformas y programas que aquí se plantean se utilizarán los criterios del pensamiento denominado “planeación estratégica situacional y que se resumen en el siguiente cuadro.

PLANIFICACION TRADICIONAL	PROBLEMAS BASICOS		PLANIFICACION SITUACIONAL
1. UNI DIMENSIONAL	¿COMO EXPLICAR ?	¿COMO DISEÑAR EL FUTURO ?	1. MULTIDIMENSIONAL
2. DETERMINISTICA A → B	MOMENTO 1 EXPLICATIVO	MOMENTO 2 NORMATIVO	2. INCERTIDUMBRE A → ^B → B
3. CONTEXTO IMPLICITO	 The diagram illustrates the 'Mesa de Juego' (Game Table) with four moments and four players. At the center is a yellow box labeled 'MESA DE JUEGO'. Surrounding it are four yellow boxes labeled J1, J2, J3, and J4. J1 is at the top, J2 at the right, J3 at the bottom, and J4 at the left. Four large red arrows point from the center towards each of these boxes. Above J1 is 'MOMENTO 1 EXPLICATIVO', above J2 is 'MOMENTO 2 NORMATIVO', below J3 is 'MOMENTO 4 TACTICO-OPERATIVO', and below J4 is 'MOMENTO 3 ESTRATEGICO'. A vertical dashed line separates the top two moments from the bottom two.		3. CONTEXTO SEMIPARCIAL
4. GOBERNANTES Y GOBERNADOS SIN ACTORES SOCIALES			4. ACTORES SOCIALES EN UN JUEGO.
5. PROPUESTA CON RESULTADOS PRECISOS	MOMENTO 3 ESTRATEGICO	MOMENTO 4 TACTICO-OPERATIVO	5. PLANES DE ACCION DIVERSOS SEGUN CIRCUNSTANCIAS .
6. PLANIFICA LA OFICINA DE PLANEACION	¿COMO CALCULAR LO POSIBLE?	¿QUE HACER HOY?	6. PLANIFICA QUIEN GOBIERNA

El pensamiento y la planificación estratégico- situacional permiten que la situación a resolver se plantee bajo un esquema de realidad real



Haciendo posible además garantizar la viabilidad política, económica, organizativa y tecnológica de todos los programas y modelos de intervención que se desarrollan bajo este esquema. Ello es posible ya que se tiene una explicación eficaz de la situación y considera la perspectiva de todos los actores relevantes, consiguiendo con ello una adecuación de la realidad con recursos y objetivos al alcance de capacidades actuales y potenciales, evitando distracciones tácticas a través de la concentración y continuidad estratégica que permite focalizar en la situación objetivo utilizando acciones directas e indirectas para disminuir vulnerabilidades. Así se debe preguntar si:



4. Diagnóstico de factores críticos, índices delictivos y factores operacionales.

Como se mencionó anteriormente, la seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia forman parte de un conjunto de instituciones y funciones. También para la percepción ciudadana, la seguridad y justicia forman parte de un todo de estas funciones exclusivas del estado. En otras palabras estamos frente a un fenómeno “sistémico” y así debe de ser analizado para establecer el marco de referencia para realizar el diagnóstico adecuado.

El objetivo consiste en identificar los principales factores críticos de cada una de estas cuatro funciones, incluyendo la percepción ciudadana y el factor de corrupción en todo este sistema.

1. Seguridad Pública (Prevención)

- No combate a factores criminógenos de origen
- Insuficiente planeación (profesionalización) operativa en miembros de la SSP
- Desprestigio social de policías (desvalorización individual).

2. Procuración de justicia

- Deficiente investigación ministerial
- Desconfianza ciudadana (baja denuncia) hacia el MP
- Vínculos “críticos” de mandos
- Insuficiencia general de recursos operativos (humanos, materiales y presupuestales)
- Inercia negativa en cohesión institucional

3. Impartición de justicia

- Excesiva influencia procesal de ministerio público
- Ausencia de transparencia procesal
- Ausencia de rendición de cuentas

4. Administración de justicia

- Saturación penitenciaria
- Incapacidad material para readaptación
- Abuso de prisión preventiva

5. Percepción social

- Desinterés ciudadano en prevención social
- Incremento de temor y desconfianza
- Retroalimentación negativa *vía* medios

6. Corrupción institucional

- Complicidades procesales de funcionarios
- Ausencia de sistemas de monitoreo operativo
- Capacidad económica de crimen organizado

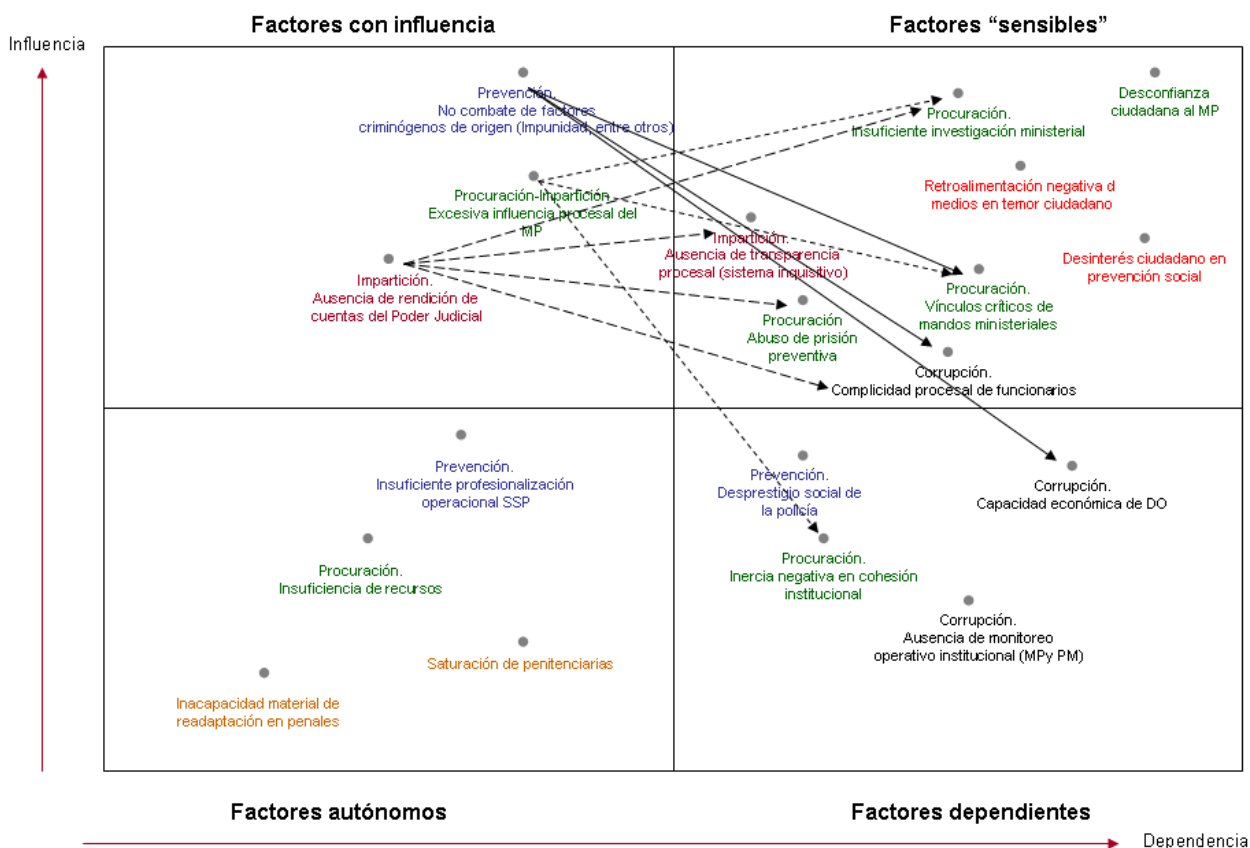
A partir de estos factores críticos se construyó la siguiente matriz cruzada que permite realizar un análisis estructural de la relación que guardan estos factores críticos.

Escala de influencias. Alta: 3, Media: 2, Baja: 1, Sin influencia: 0

Interrelación entre factores críticos del sistema de seguridad y justicia penal

33

Los resultados se muestran en la siguiente gráfica.



El análisis matricial muestra tres factores con mayor influencia sobre el resto de los demás. Los tres principales fueron:

- Prevención: No combate de factores criminógenos de origen.
- Procuración-impartición: excesiva influencia procesal del M. P.
- Impartición: Ausencia de rendición de cuentas del Poder Judicial.

A su vez cada uno de ellos tiene impacto particular en determinados factores. Esta relación es básica para los objetivos de alcance de los operativos.

Los anteriores resultados tienen por objetivo jerarquizar y orientar el diagnóstico.

Prevención: No combate de factores criminógenos de origen.

Tiene mayor influencia en:

- Vinculaciones de riesgo de bandos ministeriales
- Saturación penitenciaria
- Desinterés ciudadano en prevención social
- Incremento de desconfianza ciudadana

Destaca el impacto en la opinión ciudadana, quien observa que las acciones de procuración e impartición no atacan el origen del problema. De no modificarse esta situación resultará difícil involucrar a la sociedad en la prevención social del delito.

Procuración-Impartición: Excesiva influencia procesal del M. P.

Influye en:

- Deficiente investigación ministerial
- Desconfianza ciudadana (Baja denuncia)
- Vínculos críticos de mandos ministeriales
- Saturación penitenciaria (Prisión preventiva)
- Complicidades procesales de funcionarios

Las atribuciones y prácticas procesales del M. P. tienen impacto en la procuración e impartición; percepción social y prácticas corruptas del sistema en análisis. Cualquier solución requiere evaluar y replantear la función del sistema en su conjunto.

Impartición: Ausencia de rendición de cuentas del Poder Judicial.

Influye en:

- Deficiente investigación ministerial
- Ausencia de transparencia procesal
- Saturación de reclusorios y penitenciarias
- Complicidad procesal de funcionarios
- Desconfianza ciudadana

Los resultados muestran la relación “sistémica” entre procuración, impartición y administración de justicia, lo cual requiere de un enfoque federal vía una reforma judicial para enfrentar la actual situación.

Por otro lado Los estudios realizados por la Organización de las Naciones Unidas ONU y el banco mundial, muestran que el nivel de inseguridad ciudadana y violencia de una sociedad está ligado a sus condiciones sociales y económicas. Los especialistas coinciden en que esta “inercia delictiva” que se mantiene a pesar de que las condiciones socio económicas mejoren es resultado de una deficiente capacidad de respuesta de las instituciones. Está demostrado que el crimen organizado se establece y prospera en un entorno de corrupción, impunidad y de ineficiencia de las instituciones encargadas de combatir el crimen. Por otra parte se ha comprobado en los últimos acontecimientos trágicos que ha vivido nuestro país, que la corrupción facilita la aparición y el crecimiento de grupos de delincuencia organizada.

5. Diagnóstico de las condiciones institucionales y sociales. Fortalezas y oportunidades

Con objeto de evitar las deficiencias metodológicas de la mayoría de los programas de acciones con potencial impacto en materia de seguridad y justicia, es indispensable volver a utilizar el enfoque sistémico para analizar los factores que en conjunto determinan cual es la actual posición

estratégica de los tres poderes del estado para instrumentar una reforma como la que se propone.

Para tal efecto se realizó un análisis FODA² y posteriormente se utilizó una matriz de impactos cruzados para identificar que predomina en la actual posición institucional *¿más fortalezas que debilidades o más riesgos que oportunidades?*

1. Fortalezas

- Voluntad gubernamental para la Reforma del Estado
- Cambio político que genera expectativas sociales altas
- Disponibilidad de financiamiento *ad-hoc* para reforma (multilateral)
- Vinculación con organismos académicos especializados

2. Debilidades

- Deterioro de ética y cohesión operativa
- Ausencia de iniciativas y bloque pro-reformas
- Desvinculación con sector académico
- Corrupción, impunidad y liga con Delincuencia Organizada

3. Oportunidades

- Presión por reformas en seguridad y justicia estatal
- Posibilidad de cambio

² Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

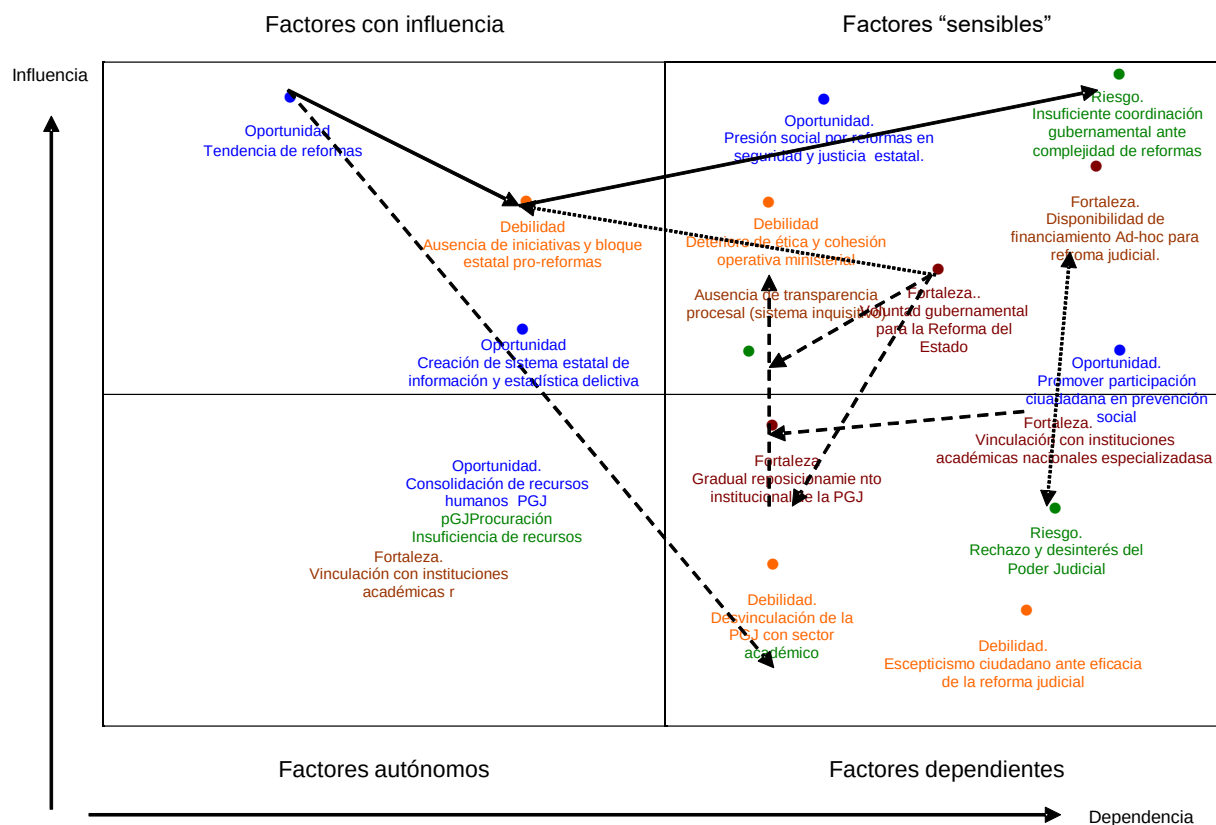
- Disponibilidad de tiempo gubernamental (6 años)
- Posibilidad de apoyo internacional
- Promover participación ciudadana en prevención social

4. Amenazas y Riesgos

- Insuficiente coordinación ante complejidad de reformas
- Frente de Delincuencia organizada y Funcionarios Corruptos contra las reformas
- Rechazo y/o desinterés del Poder Judicial
- Periodo de maduración de reformas (3-4 años)

A partir de estos elementos se plantea la siguiente matriz de análisis estructural

Análisis Estructural																							
Fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos institucionales.																							
	Fortalezas						Debilidades						Oportunidades						Riesgos				
	1 Voluntad gubernamental para la Reforma del Estado						1 Deteroro de ética y cohesión operativa ministerial						1 Presión por reformas en seguridad y justicia estatal						1 Insuficiente coordinación ante complejidad de reformas				
	2 Gradual reposicionamiento institucional de la PGJ						2 Ausencia de iniciativas y bloque estatal pro-reformas						2 Consolidación de nuevos recursos humanos de PGJ						2 Frente de CO contra las reformas				
	3 Disponibilidad de financiamiento <i>ad-hoc</i> para reforma						3 Desvinculación de PGJ con sector académico						3						3 Rechazo y/o desinterés del Poder Judicial				
	4 Vinculación con organismos académicos especializados						4 Escepticismo ciudadano ante efectividad de reformas						4 Tendencias de reformas judiciales en ocho estados						4 Período de maduración de reformas (3-4 años)				
Fortalezas																							
1 Voluntad gubernamental para la Reforma del Estado			2	2	3		0	2	1	3		2	2	3	1	2		2	1	3	0		
2 Gradual reposicionamiento institucional de la PGJ	1			1	1		2	2	2	1		0	3	1	1	2		1	2	2	0		
3 Disponibilidad de financiamiento <i>ad-hoc</i> para reforma		2	2		3		2	1	2	1		3	1	2	3	1		1	1	3	3		
4 Vinculación con organismos académicos especializados		2	2	3			0	3	3	1		3	2	2	1	1		2	1	3	2		
Debilidades																							
1 Deterioro de ética y cohesión operativa ministerial		2	1	0	1				2	1	0		0	2	0	0	2		3	2	1	1	
2 Ausencia de iniciativas y bloque estatal pro-reformas		2	1	2	2		0		2	2		2	0	2	1	1		3	0	2	2		
3 Desvinculación de PGJ con sector académico		2	3	1	2		0	2		1		1	1	3	0	3		0	2	2	1		
4 Escepticismo ciudadano ante efectividad de reformas		2	0	1	1		1	2	1			1	0	0	0	3		2	0	1	2		
Oportunidades																							
1 Presión por reformas en seguridad y justicia estatal		3	1	3	0		1	2	3	1			2	3	3	3		2	3	3	2		
2 Consolidación de nuevos recursos humanos de PGJ		0	3	1	0		2	1	1	2		0		2	0	2		0	3	1	2		
3		1	3	3	3		0	0	3	2		2	1		0	2		1	0	1	3		
4 Tendencias de reformas judiciales en ocho estados		2	1	3	2		2	3	3	2		2	1	1		2		3	2	3	1		
5 Promover participación ciudadana en prevención social		3	1	3	1		2	2	1	3		3	1	2	0			2	2	3	1		
Riesgos																							
1 Insuficiente coordinación ante complejidad de reformas		3	2	3	1		2	3	2	3		2	1	1	3	2			2	3	3		
2 Frente de CO contra las reformas		1	2	0	1		3	2	0	1		3	2	1	0	2		2		1	3		
3 Rechazo y/o desinterés del Poder Judicial		2	1	3	1		0	2	1	1		2	0	2	3	0		3	1		3		
4 Período de maduración de reformas (3-4 años)		2	1	1	2		1	2	1	3		1	0	1	0	0		2	1	1			



Los factores de mayor influencia son los siguientes:

- **Oportunidad:** Tendencia de reforma del sistema.
- **Debilidad:** Ausencia de iniciativas y/o bloque estatal pro-reformas.
- **Oportunidad:** Creación del sistema estatal de información y estadística delictiva.

Oportunidad: Tendencia de reformas. Influyen en:

- **Fortaleza.** Disponibilidad y financiamiento *ad-hoc* para reforma (multilateral)
- **Debilidad.** Ausencia de iniciativas y/o bloque estatal pro-reformas
- **Debilidad.** Desvinculación con sector académico
- **Amenaza o Riesgo:** Insuficiente coordinación gubernamental para reformas
- **Amenaza o Riesgo.** Rechazo y/o desinterés del Poder Judicial

La oportunidad que presentan las tendencias de reforma es clave para disminuir debilidades como la ausencia de un bloque estatal pro-reformas y potenciales riesgos como la ausencia de coordinación gubernamental, corrupción institucional que evita las reformas y el desinterés del Poder Judicial. Para ello será determinante la fortaleza de disponer de financiamiento y apoyo intergubernamental.

Debilidad: Ausencia de iniciativas y/o bloque estatal pro-reformas. Influyen en:

- Debilidad. Escepticismo ciudadano ante efectividad de reformas
- Amenaza o Riesgo. Insuficiente coordinación gubernamental
- Amenaza o Riesgo. Corrupción de funcionarios para evitar o atrasar las reformas
- Fortaleza. Voluntad gubernamental para Reforma del Estado
- Amenaza o Riesgo. Frente Delincuencia Organizada contra las reformas

El cuadro anterior muestra que la oportunidad que presenta la tendencia, tiene impacto en la debilidad de ausencia de un bloque estatal pro-reformas. De sumarse La entidad a esta oleada de reformas judiciales se podrá resolver también el escepticismo ciudadano; la insuficiente coordinación gubernamental, combatir la corrupción y reforzar finalmente la reforma judicial para la reforma del estado.

Oportunidad: Creación de sistema estatal de información y estadística delictiva.

- Fortaleza. Reposicionamiento institucional
- Fortaleza. Disponibilidad de financiamiento ad-hoc para reforma multilateral
- Fortaleza. Vinculación de organismos académicos especializados
- Debilidad. Desvinculación gubernamental con sector académico

En el contexto mencionado aparece también la oportunidad de crear un sistema estatal de información y estadística delictiva.

6. Diagnóstico de narco- menudeo, armas, control de territorio y problemas relacionados con Delincuencia Organizada³.

En el año 2015, el estado de Guerrero (Institute for Economics & Peace, 2015) presentó los mayores índices de violencia y fue una de las entidades menos pacíficas, donde la tasa de homicidios tan alta, así como la tasa de delitos con violencia y de crímenes derivados de la Delincuencia Organizada, se ubicaron por encima del promedio nacional. A diferencia de la mayoría de los estados del norte que también han padecido altos niveles de violencia por el comercio de drogas, Guerrero es relativamente pobre. En 2007 tuvo el cuarto PIB per cápita más bajo de los estados mexicanos y una mala clasificación en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, en el cual obtuvo la tercera peor calificación de todas las entidades federativas. Durante la última década, Guerrero experimentó niveles crecientes de actividad de cárteles y su ciudad más grande, Acapulco, es una de las zonas metropolitanas menos pacíficas de México.

Desde su conformación en 1849, el estado de Guerrero ha sido pobre, incomunicado, bastante desigual socialmente, caciquil y con una estabilidad política precaria. (Illades, 2014). Guerrero aporta al PIB nacional apenas 1.5%, comparte con Oaxaca y Chiapas los más bajos índices sociales del país; pero, a diferencia de ellos, su posición estratégica en el trasiego de drogas, además de ser uno de los principales productores mundiales de goma de amapola, lo ha colocado en una situación cualitativamente peor que aquellas entidades, particularmente en cuanto a violencia criminal se refiere. Según Carlos Illades, Guerrero ha sido un territorio marcado con cicatrices de los enfrentamientos con caciques, del surgimiento de levantamientos armados, de la conformación de guerrillas y de las represiones y masacres solapadas por el gobierno. ¿Por qué? Porque en este estado el fuego es atizado por el rezago social y la estabilidad política casi nula

³ En este apartado se utiliza material de la revista Nexos. En particular los artículos de Carlos Illades “La violencia circular” y Eduardo Guerrero, “El estallido de Iguala”

A la violencia estructural sufrida en la entidad suriana, que enfrenta a las comunidades y organizaciones sociales con los caciques (vinculados con los aparatos estatales y las organizaciones delictivas), se agregó la violencia criminal desbordada durante los dos últimos gobiernos federales, aunque sembrada en la guerra sucia contra la guerrilla. Los caciques regionales y estructuras estatales fuertemente penetradas por la delincuencia son ahora los mejores vehículos a disposición del crimen organizado. Asimismo, la ubicación estratégica de Guerrero en el tráfico de drogas, y la producción de amapola en la sierra (ocupada por el ejército después del aniquilamiento de la guerrilla cabañista), aumentó el peso específico de caciques y funcionarios corruptos. (Illades, 2014)

En Guerrero se ha dado una diversificación (Illades, 2014) de actores que participan, padecen y perpetran la violencia, interrelacionando sus distintos tipos (social, política, criminal) y haciendo difícil diferenciarlos con propósitos heurísticos. Asimismo, la respuesta armada de las comunidades adoptó la forma de autodefensa ciudadana, esto es, un ente social que no se plantea tomar el poder (como la guerrilla), sino hacerse cargo de algunas de las funciones del Estado (seguridad, justicia), dada la evidente incapacidad de éste para realizarlas.

La desaparición forzada (Illades, 2014) en Iguala de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos (Ayotzinapa) el 26 de septiembre de 2014 y el asesinato de seis personas más, presumiblemente a manos de la policía municipal, marcan una situación límite no sólo en materia de seguridad sino de derechos humanos, lo que ha provocado una indignación social creciente, la atención de los medios masivos de comunicación y una presión internacional también a la alza ante un Estado omiso, cuando no cómplice de la delincuencia organizada. Estos acontecimientos van más allá de evidenciar “la debilidad institucional en algunas partes del país”, ya que muestran cómo se está configurando el poder local en no pocas regiones donde la delincuencia y la política están fuertemente imbricadas, y la representación democrática ha sido confiscada por las organizaciones criminales.

En Guerrero, se tiene registro de al menos 22 bandas del crimen (Guerrero Gutiérrez, 2014) organizado que mantienen operaciones en Guerrero. Aunque la mayoría tienen su origen en la organización de los hermanos Beltrán Leyva (Los Pelones, Guerreros Unidos, Los Rojos y

Nuevo Cártel de la Sierra, entre otros), también mantienen presencia en la entidad grupos asociados al Cártel de Sinaloa (La Barredora y El Comando del Diablo), La Familia Michoacana, el Cártel de Jalisco-Nueva Generación (Los Guerreros) y Los Caballeros Templarios (Pueblos Liberados). Estas organizaciones no tienen capacidad para participar en el tráfico transnacional de drogas, razón por la cual compiten por el control de otras actividades delictivas, de forma destacada la extorsión (en su modalidad de “cobro de piso” a comerciantes, empresarios e incluso jornaleros y profesionistas) y el narcomenudeo. El grado de peligrosidad de estos grupos es variable, actualmente se considera que los que representan una mayor amenaza son Los Rojos, Guerreros Unidos, La Barredora y El Comando del Diablo porque cuentan con las estructuras operativas más sofisticadas y con mayores recursos.

TABLA			
Actores desestabilizadores			
Perfil	Nombre	Presencia territorial	Nivel de amenaza
Bandas del crimen organizado	Los Rojos	Todo el estado	Alto
	Guerreros Unidos	Todo el estado	Alto
	La Barredora	Acapulco	Alto
	El Comando del Diablo	Acapulco	Alto
	El Indio, La Oficina, El Güero Huetamo, Los Pelones, Los Marquina, El Yey, Santana Ríos Bahena, Los Iguala, El Pelos, El Mudo, El Solano, Los Granados, Nuevo Cártel de la Sierra, Los Zafiros, El Tigre, Los Ardillos, Los Guerreros, Pueblos Liberados	Todo el estado	Medio
Sindicatos y organizaciones obreras	Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero	Todo el estado	Alto
	Frente Único Estatal de Representantes Sindicales Autónomos	Todo el estado	Medio
	Movimiento Popular Guerrerense	Todo el estado	Medio
Guerrillas	Ejército Popular Revolucionario	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Medio
	Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Medio
	Fuerzas Armadas Revolucionarias Liberación del Pueblo	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Medio
Agrupaciones indígenas y campesinas	Asociación Popular de Pueblos de Guerrero	Todo el estado	Medio
	Unión Campesina Emiliano Zapata	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Bajo
	Unidad Popular	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Bajo
	Frente de Defensa Popular	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Bajo
	Movimiento Antorcha Campesina	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Bajo
	Unidad Campesina Emiliano Zapata	Montaña, Costa Chica y Costa Grande	Bajo
Autodefensas y policías comunitarias	Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias	Montaña y Costa Chica	Bajo
	Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero	Montaña y Costa Chica	Bajo
	Unión de Pueblos de la Costa Grande	Costa Grande	Bajo
	Coordinadora Regional de Seguridad y Justicia-Policía, Ciudadana y Popular	Montaña	Bajo
	Policía Ciudadana de Olinalá	Olinalá	Bajo
Grupos políticos extremistas	Movimiento Apaxtlense Adrián Castrejón	Apaxtla	Bajo
	Partido Comunista de México Marxista-Leninista	Montaña, Costa Chica y Costa Grande, Acapulco y Chilpancingo	Bajo
	Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos	Montaña, Costa Chica y Costa Grande, Acapulco y Chilpancingo	Bajo
	Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional	Montaña, Costa Chica y Costa Grande, Acapulco y Chilpancingo	Bajo
	Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad	Montaña, Costa Chica y Costa Grande, Acapulco y Chilpancingo	Bajo

Fuente: Lantia Consultores.

Fuente: Guerrero Gutiérrez, Eduardo. “El Estallido de Iguala”. Nexos. Noviembre 2014.

En Guerrero, además del crimen organizado y los grupos de autodefensa, operan otros actores con capacidad para generar violencia e inestabilidad, incluyendo células guerrilleras, sindicatos y movimientos estudiantiles y sociales. (Guerrero Gutiérrez, 2014) Muchos de estos actores abanderan causas legítimas, cuentan con apoyo popular sustancial y se mantienen activos en asuntos de índole política, social y de seguridad. Sin embargo, el reciente llamado del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) al “ajusticiamiento” de Guerrero Unidos, y los disturbios que tuvieron lugar en Chilpancingo por las protestas del pasado 13 de octubre ilustran esta complejidad. En la tabla se enlistan a los principales actores con capacidad de generar inestabilidad en Guerrero, de acuerdo a su presencia territorial y nivel de amenaza (ver tabla anterior).

Mientras las intervenciones del gobierno federal mantengan una dinámica reactiva (es decir, concentrar los recursos en el control de crisis y no en la intervención proactiva en las localidades donde las organizaciones criminales extorsionan de forma sistemática a la población), la inseguridad seguirá siendo la constante en todas las regiones donde confluya la presencia de organizaciones criminales con instituciones locales débiles (de entrada, en todos los municipios de la Tierra Caliente del Estado de México, Guerrero y Michoacán; el “Triángulo Dorado” en Chihuahua, Durango y Sinaloa; y la “Frontera Chica” en Tamaulipas). El desarrollo de una política proactiva requiere, en primer lugar, contar con una presencia territorial que genere inteligencia en dichas regiones, para que las autoridades federales estén enteradas de lo que sucede de forma cotidiana en todos los municipios que las integran. Los reportes de medios de comunicación, inciertos y sujetos a los sesgos de quienes influyen en la agenda pública, no pueden ser la principal brújula que oriente las acciones de las agencias de seguridad, que deben seguir una racionalidad de Estado. (Guerrero Gutiérrez, 2014)

La situación en el estado de Guerrero con respecto al fenómeno de las drogas es particularmente estrecha. (Olmo Canales) Es el primer productor a nivel nacional de “maíz bola” como se le llama a la planta de amapola. Su extensa geografía escarpada es propicia para la siembra de enervantes aunado a la situación precaria de muchos de sus habitantes, lo cual empuja a muchos campesinos e indígenas a enrolarse a estas actividades.

De igual manera al ser un estado con altos índices de migración, el trasiego de drogas se ha convertido en una forma de vida de costeros, sierreños, montañeros, los cuales viven una

temporada en sus comunidades y otra parte del año migran a las grandes ciudades, llevando cargamentos y mercancías a distintos destinos. En ciudades turísticas como Acapulco, Taxco y Zihuatanejo la venta de drogas a visitantes es un plus de la economía local, en otras como Tlapa y Chilpancingo, la droga circula al por mayor bajo el control de grupos delictivos. (Olmo Canales) La violencia y la inseguridad producto de la guerra contra el narcotráfico ya paso factura en el estado de Guerrero.

7. Propuesta

Para cada uno de los factores críticos encontrados más atrás, en las distintas instancias del sistema de seguridad pública y justicia penal se tiene una propuesta. Recuérdese que, como se señaló al principio de este documento, Sin paz no se pueden proteger los derechos humanos ni se puede garantizar la realización de las actividades básicas de empleo, educación, trabajo, comercio, traslados o esparcimiento. Con la pobreza, muchos podrían ser privados de las necesidades más básicas. Sin mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida, la población no tendría acceso a los satisfactores sociales más básicos: salud, educación, transporte, esparcimiento, etc. Sin prosperidad compartida sólo unos pocos gozarían de los beneficios del crecimiento económico.

1. Seguridad Pública (Prevención)

- **No combate a factores criminógenos de origen**

Política	Meta
Privilegiar a la prevención situacional del delito y la violencia social, buscando enfocarse en los jóvenes, evitando situaciones de riesgo	Creación de un programa de detección de comportamientos antisociales en niños y jóvenes, en los factores que pueden desencadenar actividades delictivas como un resultado de las deficiencias estructurales en el desarrollo familiar, escolar y social de los jóvenes
Coordinación entre las distintas instancias en los tres niveles de gobierno para combinar las acciones de prevención con los	la creación e implantación de un protocolo de detección de las conductas antisociales, así como un protocolo de transformación de las mismas, por

programas de fomento y desarrollo social	medio de actividades encaminadas a transformar este comportamiento
--	--

- **Insuficiente planeación (profesionalización) operativa en miembros de la SSP**

Política	Meta
Establecimiento de la carrera policial	Creación de un foro de participación entre autoridades- instituciones educativas y académicas y la sociedad civil.
Los planes y programas educativos, así como los tiempos y métodos pedagógicos en que se debe dar el proceso de formación policial deben estar homologados a nivel municipal y estatal.	Elaboración participativa de diagnóstico de necesidades Elaboración de programa de capacitación Capacitación

- **Desprestigio social de policías (desvalorización individual).**

Política	Meta
Establecer un programa de transparencia y rendición de cuentas, evaluado y auditado por la sociedad civil	Desarrollar mecanismos de supervisión, evaluación y auditoría de las actividades realizadas en las distintas instancias del sistema de seguridad pública y justicia penal. Establecer un mecanismo de comunicación hacia la sociedad, de las acciones realizadas y estadísticas, que sea claro, transparente y sencillo Establecimiento de observatorios ciudadanos. Mejoramiento de la eficiencia y capacidad de respuesta

2. Procuración de justicia

- **Deficiente investigación ministerial**

Política	Meta
Realizar un esfuerzo institucional que mejore las habilidades de investigación de las autoridades policiales y ministeriales	Capacitación en técnicas de investigación de tal forma que se facilite la solución de los delitos, el castigo a los delincuentes, el abatimiento de la impunidad y el mejoramiento de la calidad de vida. Dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, y del estado de derecho, donde se respete el debido proceso, se eleve el número de sentenciados y que éste se encuentre acorde con la cantidad de delitos ocurridos en el estado.

- **Desconfianza ciudadana (baja denuncia) hacia el MP**

Política	Meta
Creación de un sistema de atención a víctimas del delito que eleve la calidad en la atención de la denuncia	Creación de protocolos de atención a víctimas que consideren entre otras cosas. • Establecer denuncia vía electrónica o presencial • La ratificación de la denuncia sea inmediata y/o se pueda hacer vía electrónica • Tiempo de respuesta máximo de una hora entre que se presente una presunta víctima ante la autoridad correspondiente y la recepción de la denuncia • Se le informe al denunciante acerca de los pasos a seguir por las autoridades en la atención a la denuncia • Se le comunique al denunciante el status de su denuncia por vía electrónica o presencial sin trabas de ninguna especie • Fijar un plazo máximo 4 meses para la resolución o dictaminación de la denuncia

-
- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Establecer un comité ciudadano de supervisión que resuelva y dictamine las quejas de la ciudadanía y que evalúe y audite el desempeño• Creación de un sistema de información estadística |
|--|---|

- **Vínculos “críticos” de mandos**

Política	Meta
Fortalecer las actividades del estado orientadas a la prevención, vigilancia y sanción de los comportamientos ilegales	Comité ciudadano de atención a quejas y denuncias ya sean internas o de la ciudadanía, cuyas recomendaciones sean vinculantes. Sistema de transparencia y rendición de cuentas Establecimiento de protocolos de actuación y reglas claras Sistema de quejas y atención a denuncias anónimas Auditorías con participación ciudadana Evaluación de actividades midiendo impacto y proceso, con participación ciudadana Creación de fiscalías especializadas para la investigación de actos de corrupción Aplicación de la ley y sanción a los servidores públicos con conductas ilícitas

- **Insuficiencia general de recursos operativos (humanos, materiales y presupuestales)**

Política	Meta
Dotación de recursos financieros adecuados para que, basados en un diagnóstico participativo basado en el desempeño y la eficiencia, se pueda proporcionar el equipamiento suficiente y se cuente con una infraestructura adecuada	Este punto es crítico ya que ha dado lugar, en múltiples ocasiones a actos de corrupción en el manejo de estos recursos. Creación de un Comité de compras con participación social que • Realice un diagnóstico de las necesidades de equipamiento • Establezca los protocolos de asignación de recursos

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Maneje los recursos financieros de forma independiente • Pueda ser auditado en tiempo real • Informe de manera clara y transparente en tiempo real de los asuntos de su competencia |
|--|---|
- **Inercia negativa en cohesión institucional**

Política	Meta
Fortalecer la coordinación inter institucional y la participación ciudadana	Regular y normar los mecanismos de coordinación a través de una Ley de coordinación Establecer el marco de coordinación inter institucional que contenga al menos • Doctrina de coordinación • Conceptos • Principios • Terminología • Procesos organizaciones • Protocolos de operación • Sanciones Establecer un Sistema de Coordinación Inter institucional Establecer un Sistema de Información donde todas las instancias estén obligadas a proporcionar datos sobre sus actividades cotidianas y a la vez pueda utilizar esa información que aportan en sus propios procesos Establecer los mecanismos de control y sanciones en su caso

3. Impartición de justicia

- **Excesiva influencia procesal de ministerio público**

Política	Meta
Establecer mayores garantías procesales	Abrir la participación a los interesados en el proceso Revisión de las determinaciones del Ministerio Público por un Fiscal especial Sistema acusatorio Establecimiento de protocolos para la determinación de los asuntos

- **Ausencia de transparencia procesal**

Política	Meta
Mecanismo de transparencia y rendición de cuentas	Abrir la participación a los interesados en el proceso Establecimiento de protocolos para la integración de las averiguaciones y los procesos, que incluya mecanismos claros de determinación

- **Ausencia de rendición de cuentas**

Política	Meta
Mecanismo de transparencia y rendición de cuentas	Observatorio autoridad- ciudadanía que evalúe y audite el desempeño de las instancias Creación de mecanismos de difusión de información Evitar la reserva de información limitándola sólo a aquellos casos donde un asunto está en proceso. Una vez determinado dicha información será pública respetando el anonimato y la ley de protección de datos personales

4. Administración de justicia

- **Saturación penitenciaria**

Política	Meta
Realizar lo conducente para que las condiciones carcelarias cumplan con la implementación de las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. En particular la regla 9(1) ⁴ que señala que Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual. (Reforma Penal Internacional, 2002)	Creación de un Observatorio participativo Revisión de asuntos para aquellos casos no graves o donde el asunto a tratar conlleve penas de prisión de 18 meses o menos, para posible asignación de beneficios de libertad anticipada Se evite el uso de la prisión preventiva Se incremente el número de delitos que no necesiten sanción privativa de libertad, sino que se solucionen por mecanismos de justicia alternativa Se mejore la defensoría de oficio Se conceda libertad, sujeta a reparación del daño, en aquellos asuntos que son ordinarios, simples o de bajo impacto social con Penas de prisión de 18 meses o menos
Establecer mecanismos alternos de solución de conflictos.	

⁴ Si por razones especiales, las celdas han de ser ocupadas por más de un preso, la administración de la institución penal debe tomar todo el cuidado razonable para asegurar que no ocurran homosexualidad coercitiva y otras formas de abuso.

- **Incapacidad material para readaptación**

Política	Meta
Crear Mecanismos de mejora respecto de la cantidad y calidad de los contactos familiares y otros con el exterior, considerando que los contactos con el mundo exterior son parte esencial de la reintegración de los reclusos	Los contactos de los reclusos con el exterior se deben ver más como derechos que como privilegios; por lo tanto, no se deben usar ni como recompensa ni como castigos. El privar de tales derechos a los presos como sanción disciplinaria debería ser inaceptable, excepto donde la ofensa fue un abuso específico del contacto. Cualquier privación de ese tipo con respecto a los contactos con los familiares debe evitarse Establecer programas diferenciados para los victimarios de acuerdo con el nivel de riesgo en la agresión realizada: bajo, medio, de alto riesgo que tengan que ver con actividades de • creación de habilidades para la vida, • reducción de violencia • habilidades académicas • cognitivas • motivacionales, Considerando por separado a los agresores violentos y los sexuales. Programas especiales para los victimarios de primera vez, con niveles de riesgo bajo y medio Establecimiento de empresas sociales para ocupación de los reclusos al salir de prisión

- **Abuso de prisión preventiva**

Política	Meta
Moderación en los castigos	Reforma al código penal para moderar las penas, estableciendo el delito de homicidio como máximo
Disminución en la extensión de las sentencias.	Evaluación de las medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión, para su modificación o moderación
Revisión de los delitos tipificados como “graves”	Mejoramiento del procedimiento administrativo para evitar el rezado en los beneficios de preliberación
Reducción de corrupción	
Revisión de los delitos con beneficio de preliberación	

5. Percepción social

- **Desinterés ciudadano en prevención social**

Política	Meta
Orientar las acciones de gobierno hacia el empoderamiento comunitario, considerando la transparencia y la rendición de cuentas, que permitan eliminar corrupción y disminuir impunidad	Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana e involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, propiciando empoderamiento Creación de esquemas de coordinación que acerquen al ciudadano medio a la toma de decisiones conjunta y participativa Impulsar evaluaciones ciudadanas de desempeño Establecer un sistema de transparencia y rendición de cuentas
Impulsar un cambio organizacional que permita un gobierno orientado a la comunidad	Realizar diagnósticos participativos en micro sitios Diseño de productos adaptados a las necesidades comunitarias

- **Incremento de temor y desconfianza**

Política	Meta
Generar modelos de intervención a escala local considerando el concepto de “espacio defendible” bajo un enfoque basado en la comunidad	Elaborar diagnósticos participativos conjuntamente con la comunidad Definición de micro sitios Realización de “marcha exploratorias” en micro sitios
Generar esquemas de comunicación transparente y honesta	Desarrollo de programas a nivel local “micro sitio” por calles o bloques de calles Involucrar a la comunidad en la toma de decisiones a nivel micro sitio
Empoderamiento de la comunidad	Buscar socios adecuados para combatir delitos específicos Trabajar esquemas conjuntos de Policía de Proximidad combinado con Policía Orientada a la Solución de Problemas, con Policía Orientada por Inteligencia (Intelligence Led Policing) y con Policía de reacción inmediata, según los riesgos identificados en los diagnósticos participativos y las marchas exploratorias

- **Retroalimentación negativa *vía* medios**

Política	Meta
Diseño de mecanismos de comunicación social para difundir y retroalimentar los resultados o los problemas	Análisis de los tipos de audiencia Transparentar y hacer visibles al público los mecanismos generales de operación de las instituciones que conforman el sistema de seguridad pública y de justicia penal, sus reglas internas y los alcances y limitaciones legales que tanto la policía como la comunidad tienen para poder llevar una vida ordenada y libre de delito. Lograr que la política de prevención –y su enfoque–, sea comprendida, compartida por las instituciones, organizaciones y comunidad Establecer un lenguaje común del tema. Difundir los valores que la sustentan y los logros que se vayan obteniendo Responder en forma rápida y coherente a la contingencia.

6. Corrupción institucional

- **Complicidades procesales de funcionarios**

Política	Meta
Creación de mecanismos adecuados de prevención	Creación del Sistema Estatal Anticorrupción
	Investigación y castigo a los actos de corrupción
	Evaluación y auditoría en áreas críticas
	Participación comunitaria
	Mecanismo claro, ágil y transparente de recepción de denuncias
	Investigación de asuntos con conflicto de intereses
	Protocolos de actuación claros y rigurosos
	Vigilancia en los sistemas de acceso a la función pública
	Elaboración de controles internos
	Revisión del marco legal que evita la discrecionalidad de los funcionarios
	Acceso a la información por parte de la sociedad civil
	Concientización de la problemática

- **Ausencia sistemas de monitoreo operativo**

Política	Meta
Mecanismos de monitoreo	Aplicación de tecnologías de punta para el monitoreo operativo. GPS, Cámaras, uso de celulares Protocolos de operación en campo Mecanismos de supervisión en campo Asignación y fijación de policías a zonas y micro sitios Evaluación de desempeño por elemento vs. Diagnóstico del micro sitio

- **Capacidad económica de crimen organizado**

Política	Meta
Creación del Sistema Estatal Anticorrupción	Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas Protocolos de operación Evaluación de entorno para cada funcionario de cualquier nivel Aplicación de exámenes de control de confianza a todos los funcionarios en el sistema de seguridad pública y justicia penal sin importar el rango, empezando por los altos mandos.

La influencia más importante consiste en atacar “de fondo” el problema de corrupción e impunidad en el sistema de seguridad pública y justicia penal.

Objetivo. Combatir la subcultura de la corrupción	
Acción estratégica Creación del Ombudsman policial y la Comisión de Integridad Policial con participación ciudadana	Indicadores de desempeño Sistemas creados Protocolos establecidos Quejas y denuncias procesadas Comités creados Auditorías realizadas Recomendaciones y sanciones dadas Evaluación por exámenes de oposición Acciones de prevención, vigilancia y sanción realizadas Establecimiento de un Sistema Estatal Anti Corrupción

En particular el Sistema Estatal Anti Corrupción SEAC deberá contar con independencia institucional, donde el encargado

1. surja de convocatoria entre las distintas instituciones académicas y sociales,
2. que tenga experiencia curricular comprobada,
3. apruebe evaluaciones elaboradas al respecto por consenso entre las distintas instituciones académicas que contengan los requerimientos mínimos conceptuales
4. sea elegido por el congreso
5. dure en el encargo 8 años
6. tenga patrimonio que evite presión política
7. El procedimiento de reclutamiento y selección para los posibles trabajadores en dicho SEAC tenga que ver con competencias.
8. Exista un comité ciudadano evaluando al SEAC
9. Que pueda establecer sanciones y castigos
10. Que sus recomendaciones y sanciones sean vinculantes.

11. Toda investigación, una vez terminada se haga pública. Solo se mantendrá en secrecía durante la propia investigación
12. Mecanismos idóneos de prevención.
13. Concientización y difusión de la problemática.
14. Velar por el control y publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales y de los conflictos de intereses, así como el diseño y la implementación de los programas de prevención de la corrupción, acceso a la información y participación ciudadana.
15. Impulsar acciones civiles de daños y perjuicios y recuperación de dinero robado y el apoyo a proyectos de protección de denunciantes, testigos, peritos y víctimas de corrupción.
16. Se intensificará la realización de informes sobre el manejo de áreas donde existen nudos de corrupción.
17. Garantizar el acceso a la información

Este sistema deberá encargarse de la Investigación y castigo de los hechos de corrupción a través de:

1. Normas especiales de conflictos de intereses o incompatibilidades a las que estarán sujetas sus autoridades.
2. Creación de mecanismos de consulta o canales de participación para que organizaciones de la sociedad civil propongan jurisdicciones o entidades a auditar o se introduzcan puntos de auditoría en los planes operativos anuales o cooperen en el control concomitante de la ejecución presupuestaria o en el seguimiento de la implementación de recomendaciones
3. Sanciones más graves para los funcionarios que no cooperan en el marco de las auditorias y que no cumplan con las observaciones o recomendaciones en forma injustificada
4. Fiscalías especiales para combatir la corrupción dentro los ministerios de las distintas jurisdicciones del Estado, con amplias competencias para investigar, recibir y presentar denuncias y establecer sanciones.

Como se puede observar cualquier programa *debe responder* desde un punto de vista “sistémico” a la política criminal y de procedimientos penales que se adopte como parte de la Reforma del Estado en la entidad.

En el corto plazo se pueden formular acciones administrativas, de capacitación y control. Sin embargo estas serán insuficientes si no se replantean, en forma contundente, las funciones del sistema de seguridad pública y de justicia penal, en su conjunto

Los criterios que deben orientar este nuevo planteamiento, basado en un estado de derecho, son aquellos que garanticen los derechos individuales y la democracia. A partir de ellos se deberá tener la capacidad conceptual y operativa para armonizarlos con la eficacia y eficiencia del gobierno, en otras palabras, la *governabilidad* del estado

Los principios “de garantía” del sistema son los siguientes:

1. **Principio de Legalidad**...el acusado y la defensa tiene los mismos derechos.
2. **Principio de presunción de inocencia**...no hay prisión sin sentencia condenatoria.
3. **Principio de inmediatez**...el acusador, el defendido, la víctima y el juez concurren simultáneamente.
4. **Principio de concentración**...todas las pruebas se desahogan en una sola audiencia oral.
5. **Principio de contradicción**...una frente a otra las partes argumentan eficacia de sus pruebas.
6. **Principio de publicidad**...desde un inicio (MP) las partes tienen acceso a las pruebas y se desahogan públicamente.

7.1 Propuestas respecto de la violencia derivada de Delincuencia

Organizada

Cabe señalar que estas propuestas no funcionarían si no se llevan a cabo las políticas planteadas y las propuestas globales en la sección inmediata anterior. En particular lo que tiene que ver con el mejoramiento global de las condiciones socio- económicas que trae consigo un estado inclusivo y no uno depredatorio.

[Intervención en puntos críticos de mercados de drogas IPCMD](#)

La Intervención en Puntos Críticos de Mercados de Drogas es una serie de intervenciones disuasivas en sitio. A partir de la identificación de áreas problemáticas y delincuentes reincidentes clave en estas áreas, la meta del programa es terminar con los mercados de droga en las localidades objetivo, mientras se reduce igualmente la violencia asociada a estos mercados de drogas.

La teoría de disuasión sirve como fundamento para el programa. La teoría de disuasión sostiene que los humanos son seres racionales que consideran las consecuencias de sus acciones y son desalentados a involucrarse continuamente en patrones de delincuencia como resultado de la seguridad, severidad y celeridad de un castigo. Las iniciativas de disuasión se enfocan en los delincuentes de alto riesgo, utilizando sanciones específicas como apalancamiento para obtener cumplimiento y reducir el riesgo de futuros delitos. Se cree que estos acercamientos de monitoreo con base disuasiva en conjunto con una vigilancia proactiva, tienen el potencial de reducir la violencia y otras conductas subversivas en el entorno urbano.

En un esfuerzo por eliminar los mercados de drogas y reducir la violencia asociada a ellos, la IPCMD incluye tres fases:

1. La fase de identificación
2. La fase de notificación
3. La entrega de recursos

Durante la fase de identificación, las áreas de alta densidad de crimen que tienen alta predominancia de drogas, son identificadas a partir del mapeo de arrestos relacionados con drogas, llamadas de servicio, revisión de delitos de alto impacto en puntos críticos para determinar la conexión de drogas y finalmente analizando la información disponible. Esto permite identificar las localidades. Una vez que las áreas han sido identificadas, se trabaja con la comunidad, así como con las autoridades policiales y con las instancias de seguridad pública y justicia penal, para que incrementen la vigilancia en dichas áreas e identifiquen cuidadosamente los problemas en esas localidades.

Después de que las áreas y los delincuentes clave son identificados, la intervención pasa a la segunda fase, la fase de notificación. Durante la fase de notificación, la colaboración entre agencias y grupos de la comunidad es central para cambiar la percepción de la comunidad y las normas.

La tercera fase, consiste en asignar todos los recursos para combatir el fenómeno de forma integral, bajo el método de prevención situacional, y combate frontal, así como el mejoramiento de las condiciones sociales de la comunidad específica.

Vigilancia de Puntos Críticos

Descripción del Programa

Al mejorar el orden social en áreas de alto crimen, la estrategia busca reducir los delitos relacionados con el desorden público. La meta máxima es mejorar el orden en estas áreas específicas para crear amplios resultados de reducción de crimen a lo largo de un área mayor.

El Programa se concentra en reducir el desorden público en aquellas localidades identificadas por tener altos niveles de crimen.

La estrategia está basada en la teoría criminal de las ventanas rotas, la cual postula que es probable que el crimen proliferen en áreas con altos niveles de desorden físico y social. Supone el uso de vigilancia del orden público, para producir un efecto de reducción del crimen al mejorar el orden en áreas problemáticas. Este programa tiene su base en la idea que, reduciendo el

desorden general, las condiciones mejoran y el crimen es reducido. Este programa utiliza un enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas y de Policía Orientada por Inteligencia, para concentrarse específicamente en la reducción del crimen, en combinación con el enfoque de vigilancia de puntos críticos para aquellas zonas de alto crimen.

Cese al Fuego

Estrategia que busca reducir la violencia de pandillas, la posesión ilegal de armas y la violencia con armas en comunidades. Como una estrategia de disuasión, la intervención se basa en la asunción de que los crímenes pueden ser prevenidos cuando los costos de cometerlos son percibidos por el infractor como mayores que los beneficios. Apunta a jóvenes de alto riesgo así como infractores juveniles serios y violentos.

Para abordar la creciente actividad pandillera e intensificación de crímenes violentos. Combina una agresiva aplicación de la ley y esfuerzos de procesamiento criminal que apuntan a confiscación de armas y recuperación de espacios, enjuiciando a los delincuentes peligrosos, incrementando la conciencia pública y promoviendo la seguridad pública y la antiviolencia.

La intervención está focalizada en la teoría de Disuasión sostiene que los crímenes pueden ser prevenidos cuando los costos de cometer un crimen son percibidos por el infractor como mayores que los beneficios (Braga et al. 2001). La operación Cese al Fuego utiliza un enfoque de disuasión, que intenta prevenir la violencia de los grupos que se involucran en conductas violentas en lugar de gastar recursos en aquellos que no.

Policía de Proximidad en Puntos Críticos

La estrategia combina a la Policía de Proximidad con técnicas de vigilancia de puntos críticos, diseminando patrullas a pie en locaciones específicas de alta delincuencia. La meta general es propiciar reducciones significativas de delitos violentos al incrementar la presencia de oficiales en localidades de alta delincuencia. La estrategia se concentra en implementar patrullaje a pie o en vehículo táctico, en ciertas direcciones, segmentos de calles y micro sitios con altos niveles de violencia.

La estrategia consiste en incrementar la visibilidad de los oficiales y su presencia en lugares de alto crimen y por tanto no concentrar a los oficiales en actividades específicas durante el patrullaje. La estrategia se basa en un minucioso análisis de la distribución del crimen para emplear exitosamente la presencia visible de oficiales en las áreas más problemáticas.

La implementación de la estrategia depende de la coordinación para identificar precisamente los sitios de alto crimen y para coordinar la asignación de oficiales en las áreas designadas.

La estrategia de policía de proximidad utiliza un enfoque orientado al espacio que tomó ideas de varias teorías criminológicas complementarias, incluyendo la elección racional, actividades rutinarias, y la criminología ambiental. Los programas de control del crimen espacialmente orientado, buscan generar un cambio en las áreas que crean oportunidades para el crimen para crear limitaciones en la conducta criminal. Tal enfoque incluye una concentración de disuasión en áreas determinadas, para aumentar la certeza de interrupción, aprehensión y arresto utilizando la visibilidad ampliada de la policía. La teoría de la elección racional propone que la decisión de cometer un delito es tomada conscientemente por el infractor, que es una decisión deliberada, tomada después de juzgar que los potenciales beneficios de cometer el crimen son mayores a sus potenciales riesgos. La teoría de la actividad rutinaria plantea que un acto criminal ocurre cuando hay una convergencia de un objetivo plausible en ausencia de un guardián competente. En teoría esto complementa la elección racional, pues cuando la oportunidad de cometer un crimen se presenta, el infractor tiene mayor posibilidad de delinquir. La importancia del espacio es introducida por la criminología ambiental la cual sugiere que una reducción de delitos ocurrirá si las características ambientales son alteradas para que un sitio sea menos atractivo para los criminales. A partir de la combinación de la elección racional, las actividades rutinarias y la criminología ambiental, se erige una teoría en que, el hacer cambios al medio ambiente puede tener un impacto significativo en la decisión de un criminal potencial de cometer crímenes en esa área. Por lo tanto, la estrategia de proximidad social, se deriva de la premisa de que incrementando la visibilidad policial en áreas de alto impacto, haría a dichas localidades menos óptimas para la delincuencia, llevando a un efecto disuasivo y una reducción del crimen violento.

Operación Pacificador

La operación Pacificador está basada en la Policía Orientada a la Solución de Problemas y en Policía Orientada por Inteligencia, para atender la violencia con armas entre los jóvenes. La meta es identificar áreas problemáticas y disminuir la violencia relacionada con armas entre jóvenes miembros de pandillas.

El programa aborda áreas problemáticas específicas e infractores. En particular utiliza la estrategia de disuasión, que enfrenta actividades criminales problemáticas específicas implementando técnicas especializadas de prevención e intervención. La Operación Pacificador colabora con organizaciones gubernamentales y comunitarias para proveer los recursos para que los jóvenes escapen del estilo de vida de las pandillas. El programa depende del involucramiento de la comunidad para construir soluciones personalizadas.

Juzgados de Tratamiento de Drogas

Es una alternativa al encarcelamiento para acusados que abusan de sustancias y que pueden enfrentar una amplia variedad de cargos, incluyendo delitos menores y graves. El programa provee tratamiento para el abuso de drogas y educación, así como administración de casos y supervisión intensiva, para acusados arrestados por cargos relacionados o no con drogas, siempre que presenten un problema de adicción.

Los acusados por delitos menores u ofensas graves son elegibles para participar en el programa de tribunal de drogas. Los acusados con condenas previas, así como los acusados que únicamente utilizan marihuana o que requieren mantenimiento con metadona, también pueden ser aceptados en el programa. Los acusados no son elegibles para participar si tienen cargos por venta de drogas o por ofensas severas relacionadas con drogas.

Operación Callejón Sin Salida

La Operación Callejón Sin Salida está diseñada para enfrentar el problema de la violencia relacionada con delincuencia organizada (tiroteos, asaltos y homicidios) en áreas de alto crimen (puntos críticos)

La principal intervención comprende el cierre de calles, combinado con niveles intensivos de patrullaje para reducir la actividad delictiva relacionada con las drogas. Se utilizan también los

modelos policiales Orientados a la Solución de Problemas, Orientados por Inteligencia y Policía de Proximidad. En los casos donde no hay control territorial, se requiere primero intervención frontal con Policía de Reacción Inmediata y/o Grupos Especiales tipo Comando, para recuperación y control de territorios, utilizando técnica de micro sitios.

Combate al narcomenudeo

Diseñado para reducir el narcomenudeo en propiedades residenciales o comerciales, al estimular prácticas mejoradas de administración de propiedades. Esta actividad tiene que ver con prácticas de Policía Orientada a la Solución de Problemas, Policía Orientada por Inteligencia, Policía de Reacción Inmediata y Policía de Proximidad, Haciendo Diagnósticos participativos en micro sitios y empoderamiento comunitario

Rompimiento de nexos entre Delincuencia Organizada y Política local

Revisión rigurosa de posibles candidatos

Auditoría de cuentas de los partidos políticos, antes, durante y después de los procesos electorales

Elaboración de normas de financiamiento y rendición de cuentas y creación de Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral

Monitoreo de ejecución de la obra pública

8. Visión, misión y lineamientos estratégicos del programa

8.1. Visión y misión del programa

Como resultado de los elementos y diagnósticos realizados y considerando el actual proceso, el presente programa tiene la siguiente visión.

Visión

A partir de la democracia eficaz transformar integralmente el sistema de seguridad pública y justicia penal como resultado del proceso de Reforma del Estado que entre otros objetivos tiene el replanteamiento de la organización y funcionamiento de las

instituciones de procuración e impartición de justicia para responder al rezago y demandas presentes y futuras de seguridad y justicia de sus habitantes.

Para hacer tangible esta visión del programa se adopta la siguiente misión para integrar y organizar las funciones del sistema.

Misión

Procurar justicia eficiente y oportuna para garantizar los principios del estado democrático de derecho mediante la reforma sustantiva, adjetiva y organizativa del sistema de seguridad pública y justicia penal en su conjunto.

8.2 Objetivos generales

Existen algunos programas que, razonablemente, predican o reducen los factores de riesgo para la comisión de los delitos en diferentes contextos sociales.

1. Combate a la corrupción

La existencia de temores e inseguridad de los ciudadanos ante la violencia y delincuencia indica que el Estado no está desempeñando sus funciones con eficacia, en particular la facultad exclusiva de crear el derecho y de utilizar la fuerza legal en caso de desobediencia. Cuando no se ejerce el poder estatal soberano se pierde la razón de ser y justificación del Estado mismo.

La construcción de legitimidad requerirá que las instituciones del sector público sean sensibles y responsables ante los ciudadanos a los que sirven, bajo una óptica de transparencia y rendición de cuentas que eliminen o disminuyan sensiblemente corrupción e impunidades.

2. Prevención situacional del delito

Para que un modelo de prevención pueda tener resultados efectivos, es de vital importancia conocer los orígenes y las causas situacionales, así como las causas oportunistas que llevan a su comisión. Este conocimiento se obtiene a partir del análisis

de los delitos previos, que pueden ser revisados a través del llamado Triángulo de la Criminalidad.

3. Intervención temprana y análisis de riesgos

Esta aproximación al problema de la inseguridad se centra en la detección de comportamientos antisociales en niños y jóvenes, en los factores que pueden desencadenar actividades delictivas como un resultado de las deficiencias estructurales en el desarrollo familiar, escolar y social de los jóvenes.

4. Prevención ambiental de la delincuencia

Sustenta que el desarrollo humano consiste el acomodo mutuo y progresivo del crecimiento humano y el cambio permanente de las propiedades inmediatas del entorno en que coexiste, entorno que a su vez es afectado por las relaciones entre esas propiedades y por los contextos más amplios en que se incluyen tales elementos. Considera que los ecosistemas sociales de comportamiento se dividen en cuatro tipos: los microsistemas, los mesosistemas, los exosistemas y los macrosistemas⁵

5. Participación comunitaria

⁵ Microsistema: Patrón de actividades, roles y relaciones interpersonales experimentadas por la persona en desarrollo en un entorno determinado por sus características físicas y materiales particulares.

Mesosistema: Comprende las interrelaciones entre dos o más entornos en los cuales la persona en desarrollo participa activamente (tales como, para un niño, las relaciones en el hogar, la escuela y la dinámica del barrio entre grupos pares; para un adulto, la familia, el trabajo y la vida social).

Exosistema: Se refiere a uno o más entornos que no implican a la persona en desarrollo como participante activa, pero en donde ocurren eventos que afecta, o están afectados por lo que ocurre en el entorno que contiene a la persona en desarrollo.

Macrosistema: Se refiere a la consistencia, en forma y contenido de los sistemas de orden inferior (micro-, meso- y exo-) que existe, o podría existir al nivel de la subcultura o la cultura como un todo, junto con cualquier sistema de creencias o ideología que determinan tales consistencias.

El rol de la comunidad en el proceso de intervención para mejorar la seguridad es determinante. Sin la participación de la comunidad como un activo fijo en la consecución de las políticas de prevención social de la violencia es prácticamente imposible conseguir un éxito sostenido, pues con su sola omisión, la comunidad puede cooperar con el fracaso de cualquier programa.

6. Diagnósticos participativos

El éxito de este tipo de diagnóstico depende directamente del nivel de vinculación comunidad/autoridades que se haya conseguido mediante la labor de acercamiento entre los participantes. La ventaja de este tipo de diagnósticos es que pueden incluir la visión de quienes están siendo directamente afectados por un problema de inseguridad o delincuencia y por tanto puede llevar a la construcción de soluciones consensuadas con los representantes de la comunidad, lo cual a su vez permite la generación de compromisos más profundos entre actores sociales y autoridades, dando paso a la construcción de corresponsabilidades en la prevención y el combate al delito.

De estos programas y modelos, aplicados conjuntamente con un enfoque de policía mixta; y basados en información adecuada, se derivan gran cantidad de acciones que pueden dar lugar a disminuciones importantes.

Para finalizar se establecen objetivos generales

Objetivo: Reforzar los proceso de interacción y comunicación entre las distintas autoridades a cargo de la seguridad estatal así como la ciudadanía	
Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Articular planes y programas de evaluación permanente	Planes elaborados de forma conjunta
Integración de comités de prevención social de la violencia	Comités de prevención social de la violencia creados

	Evaluaciones realizadas (de impacto y de proceso)
--	---

Objetivo. Fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a sus problemas específicos a través de la creación o fortalecimiento de las asociaciones de trabajo entre las autoridades estatales y la comunidad en general

Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Creación de comités de participación ciudadana	Empoderamiento en la toma de decisiones

Objetivo. Desarrollar protocolos de intervención en el combate al delito bajo los ejes de coordinación, comunicación y colaboración entre autoridades y ciudadanía

Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Mecanismos de coordinación, comunicación y colaboración	Protocolos realizados
	Evaluación de los protocolos para su modificación en su caso

Objetivo. Propiciar el desarrollo de proyectos específicos de la atención a la violencia mediante la participación de la ciudadanía y las autoridades.

Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Diagnósticos participativos	Marchas exploratorias realizadas
	Modelos de intervención diseñados
	Matriz de riesgos elaboradas
	Agenda de prioridades por micro sitio, elaboradas

Objetivo. Establecer un nuevo contrato entre la policía y la comunidad a la cual sirven. Uno donde los oficiales esperan superar la apatía generalizada mientras que restringen cualquier impulso de vigilantismo

Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Establecimiento de un esquema mixto donde la policía comunitaria es de primer piso y los modelos de Policía Orientada a la Solución de Problemas, de Reacción Inmediata y Orientadas por Inteligencia, apoyan y coadyuvan en ese modelo	Establecimiento del modelo de Policía de Proximidad
	Establecimiento de los mecanismos de recolección de información y análisis
	Administración por resultados
	Empoderamiento de la comunidad

La policía de proximidad implica que se les pedirá a los miembros de la comunidad que manejen por ellos mismos sus preocupaciones menores y sus asuntos de menor

importancia, en cambio, esto liberará a la policía para trabajar conjuntamente con la comunidad para desarrollar en el corto y largo plazos soluciones para los problemas sentidos en forma tal que se aliente la rendición de cuentas y el respeto mutuo.

Objetivo. Elaborar un plan o diagnóstico de manera conjunta (ONU- HABITAT, NE) por las autoridades político-administrativas, las agencias de seguridad y justicia del Estado y/o la ciudadanía, que permita tener una visión clara de la situación local que guarda la seguridad y, por ende de las causas y factores generadores de violencia e inseguridad ciudadana.	
Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Establecer las problemáticas que deben ser atendidas de manera prioritaria y los objetivos concretos a lograr	Marchas exploratorias Modelos de intervención realizados Agenda de riesgos
Detallar las líneas estratégicas - programas, proyectos, acciones y actividades- que deben ejecutarse para atender de forma integral y oportuna las problemáticas y alcanzar los objetivos deseados	Matriz de riesgos Definición de micro sitios y espacio defendible
Identificar los recursos y fuentes necesarias para su ejecución	
Definir mecanismos de evaluación para evaluar los logros, así como la eficiencia en la gestión al establecer mecanismos	

para evaluar el desarrollo de los procesos	
--	--

Objetivo. Se buscará eliminar interferencia política en las decisiones (independencia institucional)

Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Establecimiento del modelo de policía de proximidad	Elección o selección de personal de mando por instancias distintas, con plazos definidos
El tomador de decisiones sea electo o sugerido por una instancia y votado por otra	Personalidad jurídica y patrimonio propio
	Mecanismos de control y protocolos de actuación regulados en las leyes
	Remoción sólo por comisión de algún delito o violación de los protocolos de actuación

En cuanto a las Políticas de reclutamiento y selección

Objetivo. Establecer y desarrollar los métodos de capacitación y desarrollo de habilidades y aptitudes necesarias para que los cuerpos de seguridad y justicia adopten el modelo de proximidad social como su eje rector de actuación	
Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Modelo de capacitación y profesionalización profesional conjuntamente con las instituciones educativas en la definición y elaboración de planes y programas	Planes elaborados Personal capacitado Personal de nuevo ingreso y graduado en la carrera de ciencias de seguridad pública y justicia
Establecimiento de la carrera universitaria en ciencias de seguridad pública y justicia, con diferentes salidas	

Objetivo. Establecimiento de carrera policial	
Acción estratégica	Indicadores de desempeño
Establecimiento de la carrera policial	Establecer salarios mínimos y tabuladores que permitan una vida digna al policía, proporcionar asistencia social, apoyo para casa, auto, educación de los hijos.
	Establecer horarios de servicio policial con calidad humana, evitando turnos de trabajo que vayan más allá de 45 horas a la semana.
	Reclutamiento y selección por competencias
	Establecer conocimientos mínimos con que debe contar un policía.
	Selección de mandos por concurso de oposición

9. ¿Conclusiones?

Como pueden generarse condiciones de gobernabilidad en aquellos estados que han pasado por crisis y experiencias devastadoras como resultados de gobiernos corruptos, conflictos cuasi-armados, o ambos. Esos gobiernos, sus gobernantes, usualmente se encuentran maniatados por debilidad institucional extrema y tienen que enfrentarse a retos importantes donde la población ha sido victimizada, traumatizada y por ende, muestra una desconfianza brutal acerca de cualquier intento de gobernanza.

¿De qué manera, en donde el Estado de Derecho se ha visto limitado; las instituciones han perdido legitimidad, donde se han visto severamente dañadas por corrupción incapacitante; se puede reiniciar el trabajo constructivo entre gobernantes y gobernados para reconstruir las condiciones mínimas de acción y de confianza que permitan recuperar el monopolio legítimo del uso de la fuerza; que hagan posible la utilización de medidas coercitivas, generalmente centralizadas, debido a que los conflictos y emergencias que han tenido que atender, entre ellas la supervivencia del mismo estado, han tendido a una concentración del poder hacia los más altos niveles para sobrevivir?

En estos gobiernos, emergentes de una condición de fragilidad institucional, donde está en riesgo la viabilidad del estado, la única manera en que se puede volver a tomar control para superar las dificultades pasa, invariablemente por trabajar con y respondiendo a la comunidad, donde la mayoría ya perdió la confianza. Este trabajo, esta restitución del tejido comunitario es esencial de tal forma que la gente empiece a creer que vale la pena comprometerse de manera constructiva en procesos de reconstrucción de condiciones mínimas de gobernabilidad.

Estos procesos de reconstrucción del tejido social deben estar basados en la capacidad conjunta para crear condiciones de desarrollo humano sostenible, en un gobierno incluyente y no depredatorio, generando y motivando habilidades institucionales de transparencia y rendición de cuentas. La necesidad urgente de cambio de mentalidad en donde los gobernantes se enfoquen y cuyo fin último sea la prosperidad de sus gobernados, es vital. Esto generará confianza y legitimidad para avanzar en aquellas medidas que permitan primero estabilizar situaciones

delicadas, proporcionar las condiciones mínimas de seguridad humana que a su vez apuntalen, paso a paso, decisiones que vayan reconstruyendo la capacidad de gobernar, que vayan reconstruyendo ese Estado de Derecho perdido.

Para lograr esa reconstrucción se debe ir, hombro con hombro, en un proceso participativo, que les brinde a la sociedad, a la ciudadanía, empoderamiento que les permita involucrarse activamente en el diagnóstico y definición de su problemática y en la toma de decisiones proactiva, en el diseño e implementación de los programas y acciones de gobierno; en la construcción de capacidades de gobernabilidad, así como en su evaluación, en un proceso proactivo, de transparencia y rendición de cuentas, que evite impunidad y erradique la corrupción.

El mejorar las capacidades de gobernanza resulta esencial en el actual estado con fragilidad institucional, y donde la autoridad y el control territorial es débil o de plano inexistente. Estas capacidades deben permitir el proporcionar los bienes y servicios básicos, de manera transparente, de forma eficaz y eficiente, de tal manera que la sociedad pueda participar de manera constructiva persiguiendo sus propios intereses y generando, así, las oportunidades de desarrollo sostenible, la creación y distribución de la riqueza y la recuperación de la legitimidad institucional.

Bibliografía

Alcantara Sáez, M. (s.f.). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio*. México: CFE.

Arango, A., & Arango, J. P. (s.f.). Reynosa ¿es el futuro de México? *El Semanario*.

Briscoe, I. (2008). *La proliferación del "estado paralelo"*. España: Fride Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Cuccovillo, R. (2010). *Intervención sobre la ley de seguridad bancaria*. Argentina: Cámara de diputados de la República Argentina.

Echebarría, K. (s.f.). *Corrupción: Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Guerrero Gutiérrez, E. (1 de Noviembre de 2014). El estallido de Iguala. *Nexos*.

Illades, C. (1 de Noviembre de 2014). Guerrero: La Violencia circular. *Nexos*.

Institute for Economics & Peace. (2015). *Índice de paz México 2015: Un análisis de la dinámica de los niveles de paz en México*. México: Institute for Economics & Peace.

Olmo Canales, T. (s.f.). El Guerrero de las drogas. *V Congreso Nacional Historia y Práctica de las Drogas*.

ONU- HABITAT. (NE). *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana*. NE: ONU-HABITAT.

Paez, H. (2014). Mireles, un héroe fuera de la ley. *Impacto.mx*.

Reforma Penal Internacional. (2002). *Manual de buena práctica penitenciaria*. San José de Costa Rica: Reforma Penal Internacional.

