

Prospección del enfoque *seguridad* en la política criminal en México*

Alan Jair García Flores**

RESUMEN: *La seguridad es una tarea delicada para todos los estados modernos, sin embargo, la creación de políticas de seguridad pública es extremadamente delicada ya que su ámbito implica brindar protección a los gobernados o, en su caso, producir violaciones de los derechos humanos de los gobernados. Las autoridades estatales deben tener cuidado para estructurar con precisión el diseño de estas políticas criminales bajo un enfoque ad hoc para la solución de problemas públicos bajo una perspectiva de derechos humanos a la posición dentro de los parámetros de un Estado democrático de Derecho.*

Palabras clave: *Política pública, seguridad, derechos humanos, Estado.*

ABSTRACT: *Safety is a delicate task for every modern state, however the creation of public security policies is extremely delicate because its scope involve providing protection to the governed or, if applicable, produce violations of human rights of the governed. State authorities should be careful to structure precisely the design of these criminal policies under an ad hoc approach to solving public problems under a human rights perspective to the position within the parameters of a democratic state of Law.*

Keywords: *Public policy, security, human rights, state.*

SUMARIO: Introducción. 1. Prolegómeno de la seguridad. 2. Modalidades de la seguridad en México. 3. Aproximaciones al concepto de política pública. 4. Políticas públicas tradicionales VS Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. 5. Reflexión final. Fuentes de consulta.

Introducción.

* Artículo recibido el 27 de enero de 2015 y aceptado para su publicación el 25 de febrero de 2015.

** Doctor en Derecho y Maestro en Derecho Penal. Asesor Jurídico de la Sección 56 del SNTE y Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Xalapa.

La seguridad como aspiración esencial del ser humano se ha posicionado como una constante en desde épocas remotas, en cuya virtud han surgido infinidad de acuerdos para satisfacer tan delicada necesidad.

La exigencia de organización llevó al hombre a subordinarse ante una entidad denominada "Estado" que vigilara la efectiva protección que los gobernados exigían (versión contractualista del origen del Estado), sin embargo con el paso del tiempo, las necesidades del hombre y la efectividad de las acciones estatales para brindar solución a los reclamos de sus habitantes fueron cuestionables, a tal grado que es el propio Estado quien en su afán de garantizar un ambiente de seguridad, recurre a políticas basadas en un fuerte contenido represivo que contempla medios legales e incluso ilegales que vulneran los derechos humanos, de quienes en teoría, deberían ser su principal elemento de protección.¹

Así las cosas, conviene señalar que los Estados modernos han determinado el empleo de diversas políticas públicas para afrontar la criminalidad partiendo de un contenido represivo que provoca graves daños colaterales a los gobernados, sin embargo, se advierte que el marco contextual de un determinado problema influye de manera crucial en la generación de una política pública, en razón de que no todo tipo de política resulta pertinente para cualquier clase de problema sea su contexto basado en el ámbito político, cultural, económico o social. Es por esto que la elección de una política pública resulta delicada y debe ser cuidadosamente diseñada atendiendo a las circunstancias particulares que cada tiempo y lugar en el Estado específico ofrece, en virtud de que la acción misma será llevada a cabo a través del gobierno para y por sus gobernados.

Siguiendo esta misma línea argumentativa, Del Castillo y Méndez señalan que debido al carácter multi-metódico de las políticas públicas, éstas tienen como propósito recuperar y sistematizar información útil en la asimilación y comprensión de un problema y su debida solución. La interacción de métodos y perspectivas de ciencia, permiten comprender los alcances de cada problema y a su vez, valorar la información que poseen para generar soluciones racionales, factibles y enfocadas a resolver los conflictos públicos.

El enfoque de políticas públicas en la toma de decisiones gubernamentales tiene la labor de contribuir a la certidumbre y científicidad de la decisión adoptada, toda vez que incorpora técnicas y métodos de generación del conocimiento para elegir la opción idónea de resolver un problema público, mediante el diseño, implementación y evaluación de políticas, mismas que ostentan tres importantes características: están orientadas a la solución de problemas, se encuentran contextualizadas y tienen un carácter multi e interdisciplinario y multi-metódico.²

¹ BECK, U., *Libertad o Capitalismo (Conversaciones con Johannes Willms)*, España, Paidós, 2002, 224 p.

² EL CASTILLO ALEMÁN, G. y MÉNDEZ DE HOYOS, I., *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, Flacso, 2010, p. 8.

Prospección del enfoque *seguridad* en la política criminal en México

No obstante lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, proclama un argumento en materia de seguridad que resulta delicado en sí mismo pues plantea una política pública con enfoque de seguridad nacional bajo los siguientes términos:

[...] El Estado mexicano, en su aspiración por tutelar e impulsar los intereses estratégicos nacionales, deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado [...en razón de lo cual] al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. [...] De este modo, se debe transitar hacia un modelo de seguridad nacional más amplio [... y de] carácter multidimensional [...] bajo la observancia de los principios de legalidad, objetividad, eficacia, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.³

En este sentido, el PND 2013-2018, sostiene un trasfondo de seguridad pública en la actuación estatal, toda vez que los principios en referencia corresponden a esta modalidad de la seguridad, en virtud de lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza: “la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Amén de lo anterior, el PND 2013-2018 adopta como amenaza de seguridad nacional todo aquél factor que sin importar su procedencia humana o natural pueda causar un daño al gobernado en materia económica, política, jurídica, sanitaria, social, entre otras que propiamente, corresponde al ámbito de la seguridad humana y no a la nacional. En este sentido, el gobierno federal del Presidente Peña Nieto no distingue correctamente los alcances de estas modalidades de seguridad, optando por un esquema de seguridad nacional bajo los parámetros de seguridad humana pero con principios de seguridad pública.

Las repercusiones de un mal diseño de política pública son factor fundamental para su fracaso -aunque no es siempre el único- sin embargo, en el caso de la política criminal, las consecuencias de una mala estructuración del problema y del enfoque de la política criminal puede provocar severos daños colaterales tales como vulneración de los derechos humanos de los gobernados.

1. Prolegómeno de la seguridad.

La seguridad proviene del vocablo latino *securitas* o *securitatis* que significa seguro o a salvo, así pues en palabras de Fernández la seguridad constituye un preciado anhelo del ser humano que se origina debido a su necesidad de estar protegido de todo daño, peligro o amenaza que provenga de cualquier tercero o de la

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Pp. 29-31.

naturaleza, asimismo, representa uno de los valores que constituyen la piedra angular que solventa el Estado de Derecho, situación que implica no sólo una imperiosa ambición sino también una real y efectiva cesión de derechos y libertades en pro de conseguir un disfrute pacífico de las prerrogativas que se reservan los propios gobernados.⁴

Con respecto a lo precisado con antelación, se advierte fácilmente la presencia del postulado de la *teoría del origen contractualista del Estado*, basada en la obra de Juan Jacobo Rosseau⁵ la cual implica un verdadero pacto entre los individuos para crear una entidad jurídica que los protegiera a través de las facultades conferidas a ésta por la cesión de libertades de los propios hombres. La obra anterior encuadra dentro de la primera modernidad de la relación política de la sociedad señalada por Ulrich Beck⁶ según la cual se evidencia la obligación del Estado de brindar seguridad a los ciudadanos y el derecho de éstos de exigirla.

La seguridad emerge como un indiscutible valor fundante del Estado democrático, pues comprende un deslinde de las potestades de los gobernantes emanados de la voluntad popular, así como las libertades de los propios gobernados que expresan sus decisiones a través de la ley, por lo que ésta configura un verdadero elemento de seguridad.⁷

En este orden de ideas, es importante determinar que el Estado de derecho se presenta si, y sólo si, las autoridades se someten indiscutiblemente al imperio de su derecho vigente, en virtud de lo cual se demuestra su apego y respeto a la norma, postulado que requiere hacerse efectivo en el escenario de seguridad y el respeto de los derechos humanos de los gobernados, más allá de su sola positivización a través de la propia Constitución Federal, ordenamiento que en su numeral 1º, párrafo II aduce que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Art. 1, parr. III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Partiendo de lo esgrimido con antelación, se avista la presencia de un ordenamiento *ad hoc* a un Estado democrático, institución que se forja en dos importantes sucesos de finales del siglo XVIII: la Revolución Americana y la

⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, J., "Reflexiones en torno a la seguridad" en CISNEROS FARÍAS, G.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J. y LÓPEZ OLVERA, M. A. (Coord.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 8.

⁵ ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, México, Santillana, 2012, 176 p.

⁶ BECK, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Paidós, 2006, 393 p.

⁷ GARCÍA RAMÍREZ, S., "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito" en PEÑALOZA, P. J. y M. A. GARZA SALINAS, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, PGR, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 83-89.

Revolución Francesa, sin embargo, fue precisamente en la Declaración Francesa de 1789, que se estableció la seguridad como un derecho natural que el hombre posee por su simple esencia, mismo que no debe ser simplemente positivizado en el marco jurídico mexicano, sino además, llevado a la parte operativa. Punto de partida que requiere de la participación de la ciudadanía en el ciclo de vida de las políticas públicas de seguridad que son esgrimidas por y para ella, alejándose así de la visión de un Estado paternalista.

Así pues, se incorpora el concepto de Estado Democrático de Derecho, según el cual para concretar la existencia y el funcionamiento efectivo de la democracia, la protección de los derechos humanos y la supremacía constitucional, se requiere dotar al Estado de un marco constitucional que establezca y permita el control del poder de manera que los diversos poderes puedan limitarse mutuamente mediante su división y distribución.⁸

De tal guisa, en un Estado Democrático de Derecho convergen elementos trascendentales, verbigracia la presencia de una Constitución Federal como ordenamiento supremo aplicable a los gobernados; un régimen político democrático; el respeto de los derechos humanos de los gobernados no sólo por parte de las autoridades sino también de los particulares; y, el control del poder que impide el abuso del poder por las autoridades.

2. Modalidades de la seguridad en México.

La seguridad se concibe como un elemento nuclear de las relaciones humanas, razón por la que resulta indispensable abordar sus diversas aristas, tarea que constituye una pieza clave dentro la presente escrito.

La primera modalidad de la seguridad genérica es la seguridad jurídica, misma que prevé a la seguridad como piedra angular de la convivencia social y parte esencial del Estado moderno a través del Derecho, por lo que se puede afirmar que tanto el Derecho como el Estado comparten un supuesto inseparable: la seguridad jurídica. Al respecto, Delos, citado por Fur, la define como “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y si éstos llegasen a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación.”⁹

La segunda modalidad de la seguridad genérica, se presenta a través de la seguridad individual, ésta ha constituido una antiquísima aspiración del ser

⁸ BREWER CARIÁS, A. R. *Nuevas reflexiones sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación del estado democrático de derecho: defensa de la constitución, control del poder y protección de los derechos humanos. Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales de Centroamérica y República Dominicana.* Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2007.1/pr/pr5.pdf>.

⁹ FUR, L. L., *Los fines del Derecho*, 4ª ed., Trad. D. Kuri Breña, México, UNAM, 1967, p. 47.

humano, anhelo que estriba en la plena convicción de la protección del hombre siempre que éste respete los derechos de su prójimo pues se traduce en una obediencia irrestricta a la esfera jurídica individual de sus semejantes.¹⁰

La tercera modalidad de la seguridad genérica es la seguridad pública, contemplada primeramente como un derecho de los gobernados que se encuentran bajo el imperio de un Estado; sin embargo, se identifica como una obligación propia de aquél, a través de la cual, el derecho de los gobernados antes señalado podrá cristalizarse. Al respecto, Díez, citado por Fernández sostiene que la seguridad pública es presentada tanto como una función del Estado como un servicio público, situación que debe ser aclarada pues se atribuye al modo originario de manifestación de la soberanía de un Estado, desprendiéndose con ello los tres poderes de la Unión así como sus respectivas características y atribuciones¹¹.

La cuarta modalidad de la seguridad genérica es la seguridad nacional, ésta comprende acciones encausadas por el Estado en función de la salvaguarda de sus órganos e instituciones, frente a los peligros y daños que constituyen las agresiones o movimientos subversivos de naturaleza interna, panorama que implica la intervención de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes, es decir, del ejército, marina y fuerza aérea.¹²

La quinta modalidad de la seguridad genérica reside en la seguridad ciudadana, misma que tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.”¹³

La sexta modalidad es la denominada seguridad humana, concebida como aquélla cuyo objetivo prioritario tiende a resguardar el pleno goce de los derechos humanos, observados como guía y límite para la intervención del Estado y en particular, de aquéllos principios que garantizan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la no discriminación, así como la salvaguarda de un Estado

¹⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, J., “Reflexiones en torno a la seguridad” *Op. Cit.*, p. 80.

¹¹ *Ibidem*, p. 81-84.

¹² BRITO CHECCHI, M. R., “Del régimen jurídico de la seguridad jurídica o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública ¿Cuestión de compromiso?” en CISNEROS FARIAS, G.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J. y LÓPEZ OLVERA, M. A. (Coord.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.; JIMÉNEZ BENÍTEZ, W. G., “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Revista electrónica de difusión científica*, Colombia, año 7, num. 12. 2007, Pp. 68-71; LÓPEZ CHAVARRÍA, J. L., “Desarrollo evolutivo de la Ley de Seguridad Nacional” en CISNEROS FARIAS, G.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J. y LÓPEZ OLVERA, M. A. (Coord.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, Pp. 169-191.

¹³ Lineamientos de Política Nacional de Prevención Social de la violencia, delincuencia y Participación Ciudadana, 2011, p. 12.

Constitucional de Derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materia de salud, educación, vivienda, ingreso, etcétera.¹⁴

Bajo esta modalidad de seguridad conviene señalar que se busca la protección integral de la persona, es decir, resguardarla de toda amenaza sea de carácter jurídico, económico, social, entre otros, en razón de ello no debe asimilarse con la seguridad ciudadana, puesto que ésta es la especie y aquélla es el género. Así las cosas, un rubro importante de la seguridad humana es la protección contra la violencia a través de la seguridad ciudadana.

El estudio de cada una de las modalidades de la seguridad genérica permite distinguir sus elementos esenciales para arribar a la adopción de un enfoque claro y concreto en la política criminal del Estado mexicano en aras de brindar certeza jurídica a sus gobernados.

3. Aproximaciones al concepto de políticas públicas.

La sociedad enfrenta una serie de problemas en el devenir de su vida cotidiana que atentan contra la armonía al interior de un Estado, sin embargo éste debe buscar estrategias para sortearlos en pos de continuar con la tranquilidad de los gobernados, es entonces que surge la idea de las políticas públicas, término que se introdujo con el texto de Harold D. Laswell, intitulado *La orientación hacia las políticas públicas*, y que fuera publicado en 1951.

El marco contextual de la obra resulta de cardinal importancia para avistar el trasfondo de tan importante investigación, toda vez que habiendo culminado la Segunda Guerra Mundial, ante la consolidación del bloque socialista en la mitad de Europa y bajo los albores del primer conflicto bélico que originó la Guerra Fría, es decir, la Guerra de Corea; se propicia una discusión acerca de los retos del capitalismo democrático estadounidense sobre la conveniencia de mantener un modelo estatal centralizado que rige la producción y la distribución de los bienes a la población.¹⁵

De tal guisa, Laswell ofreció un planteamiento sobre la manera en que se debía afrontar la difícil situación por la que atravesaba Estados Unidos, circunstancia que se advierte a través de lo que éste señaló como “las ciencias políticas de la democracia”, a saber:

¹⁴ OLVERA RIVERA, A.; ZAVALA BETANCOURT, A. y V. ANDRADE GUEVARA, *Veracruz en crisis. La sociedad civil realmente existente: corporativismo sindical y campesino, movimientos indígenas y actores civiles*, Vol. IV, México, Universidad Veracruzana, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, CONACyT, FOMIX, 2010, 207 p.; CARRANZA, E., “Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina” en CARRANZA, E., (Coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, 2ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2005.

¹⁵ OACNUDH. (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Autor, 60 p.; VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D., *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, México, Flacso, 2011, Pp. 35-37.

La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase sobre otra. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las ciencias políticas de la democracia (Policy sciences of democracy).¹⁶

La postura de Laswell, se encaminó bajo una directriz política, ideológica y cultural al referir la preocupación sobre la permanencia de un régimen de gobierno que se ocupara de afrontar los problemas que existían en ese entonces, así pues se formuló una pregunta que marcó el inicio de la discusión acerca de las políticas públicas, es decir, ¿Cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental? Fue necesario estructurar un enfoque de políticas públicas sustentado en el desarrollo científico-causal y, la creación de novedosas y eficientes versiones de éstas que permitieran pugnar por la legitimidad de las políticas democráticas capitalistas sobre las socialistas; bajo la salvedad que advierte la experiencia acerca del riesgo que ofrece el instaurar una política pública poco acertada.¹⁷

No obstante la interesante discusión ideológica que significó el origen de las políticas públicas, la atención se focalizó en el objetivo ulterior que contemplan las mismas, es decir, el por qué y para qué se desarrollan. Ante ello sólo se puede argumentar: brindar racionalidad a las acciones gubernamentales. Toda vez que la consecución del bienestar público simboliza el eje rector de la actividad estatal, ya que al ser una labor realizada con recursos públicos, los objetivos de aquélla deben versar sobre la obtención del mayor bienestar posible de la forma más eficiente, a través de los diversos objetivos, mecanismos y procedimientos que para tal efecto se generen.¹⁸

Existen dos importantes elementos que no se deben de perder de vista dentro de las políticas públicas: primeramente, se abocan a revisar los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades estatales y en segundo lugar, tienden a analizar, valorar y perfeccionar la racionalidad con la que gestan dichos procesos.

Así pues, si por racionalidad en la toma de decisiones gubernamentales se considera una serie de características esperadas, tales como eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad, entonces cabe sentenciar que una política pública racional debe ser aquélla que contemple los anteriores atributos.¹⁹

¹⁶ LASSWELL, H., "La concepción emergente de las ciencias de políticas" en AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, p. 93.

¹⁷ OACNUDH. (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Autor, p. 13; VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D., *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, México, Flacso, 2011, Pp. 37-43.

¹⁸ PÉREZ GÓMEZ, E., *El diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al enfoque de derechos humanos: una asignatura pendiente en la agenda gubernamental mexicana. El caso de los Programas Nacionales de DDHH*, Tesina de Maestría en DDHH y Democracia, México, Flacso, 2008, 112 p.

¹⁹ VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D., *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, Op. Cit., Pp. 43-48.

Prospección del enfoque *seguridad* en la política criminal en México

La racionalidad de las decisiones gubernamentales debe a su vez, contar con tres importantes elementos para su estructuración, a saber:

- La pertinencia de la investigación en función de la toma de decisiones.
- La conveniencia de la formación de recursos humanos en la investigación para la correcta toma de decisiones.
- La profesionalización de las personas que laboran en el sector gubernamental.²⁰

A los precitados elementos de políticas públicas -el proceso de toma de decisiones y la racionalidad- se debe añadir que éstas tienen por objeto resolver un problema que se considera público, es decir un conflicto para toda la comunidad. En tal virtud, la política pública tiene por objeto afrontar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Las políticas públicas para Laswell, se refirieron al estudio que se ocupa de explicar “los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas y de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes en los problemas de políticas”²¹ bajo este enfoque Laswell, se interesó en el proceso de toma de decisiones gubernamentales basadas en la perspectiva en que se erigía.

En su caso, el Estado mexicano inició el fomento de las políticas públicas a finales de los años 80's y principios de los 90's, con la creación de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en 1998.²²

Los años ochenta, significaron una grave crisis política en México debido al desplome del arreglo político y el modelo económico instaurado cuatro décadas atrás, bajo los mandatos de los ex Presidentes Cárdenas y Alemán. Ante esta delicada etapa, surgió una propuesta democratizadora del régimen, su reclamo se centró en la inconformidad intelectual y política del país a causa de la crisis, así pues su nota distintiva radicaba en el limitado entendimiento del proceso democratizador inspirado en las tesis convencionales de la transición democrática que se tradujo en la idealización de que un proceso democratizador, una transición y una alternancia representaban sinónimos, así pues la atención se centró en un proceso electoral, dejando de lado la construcción del orden constitucional ad hoc a un régimen democrático, labor que fue denominada reforma política del Estado.²³

En México, el objetivo del surgimiento de las políticas públicas se advirtió en el estudio del proceso que seguía el gobierno en la toma de decisiones, la manera en

²⁰ DEL CASTILLO ALEMÁN, G. y MÉNDEZ DE HOYOS, I., *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, Flacso, 2010, p. 10.

²¹ LASSWELL, H., “La concepción emergente de las ciencias de políticas” *Op. Cit.*, p. 110.

²² AGUILAR VILLANUEVA, L. F. “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, *Revista Sociología*, México, año 19, num. 54, 2004, p. 30.

²³ *Ibidem*, p. 16.

que las formulaba e implementaba con el fin de elevar la calidad -racionalidad- de la decisión gubernamental, evitando el retroceso hacía la crisis y la sustentación a una democracia eficiente que acreditara capacidad de gobierno. Así las cosas, el fin ulterior, radicó en intentar entender las razones por las cuales los gobernantes habían tomado tal o cual decisión con resultados catastróficos para el país y dar pie a esgrimir estrategias para corregir el proceso de decisión con lo que evitarían las recaídas en crisis, así como la dotación al país de un gobierno más informado y analítico sobre la formulación de sus problemas, la valoración de sus estrategias de solución y la asignación de recursos.²⁴

En palabras de Aguilar, posterior a la crisis fiscal de 1982 y la fallida restauración presidencial del gobierno de Miguel de la Madrid, la decisión gubernamental ocupó el centro del interés intelectual y político, puesto que existía la premisa de que un sistema político presidencial era propenso a cometer errores, no reconocerlos, remediarlos o aprender de ellos. Ante esto, se vislumbraba la posibilidad de adoptar un gobierno democrático que implicaba controles entre los poderes públicos y los ciudadanos, la competencia política y las sanciones electorales periódicas que permitiesen considerarlo como una forma con capacidad superior de gobierno al presidencialismo.

El programa disciplinario y profesional de las políticas públicas en México, puso en el centro la decisión gubernamental, al evidenciar su ineficiencia económica y tergiversación de su naturaleza pública, esto “aspiró a contribuir con la elevación de la calidad de la decisión del gobierno, reconstruir su calidad pública (institucional y ciudadana), y reconstruir su calidad financiera y directiva.”²⁵

La consideración bajo la cual surgió en México el concepto de política pública resulta interesante, sin embargo existe gran confusión con los alcances temporales que una política pública posee, ello en atención a las pretensiones vertidas al interior de las mismas.

Ahora bien, por cuanto hace al importante término de políticas públicas, resulta necesario apuntalar la diferencia entre la política de Estado y la política de gobierno, en virtud de que aquélla se concibe como todo lo que un gobierno desea implementar de manera permanente, prolongándose en el tiempo sin que su continuidad se vea amenazada por diversos cambios que contemple la administración pública. Asimismo, posee como elemento primordial a la participación ciudadana y con ello, el interés fundamental en el modelo de gobernanza es obedecido por la política de Estado, ante esto aquél debe conservarse de forma permanente; mientras que la política de gobierno, posee una

²⁴ *Ibidem*, Pp. 19-20.

²⁵ *Ibidem*, p. 23.

duración estimada en relación directa con la vigencia del gobierno en turno que la vio nacer, pues se origina en la agenda del propio gobierno.²⁶

Cabe destacar que las políticas públicas y las políticas gubernamentales no son equivalentes, “puesto que en México, la política gubernamental designa estrategias de acción del gobernante en turno y/o sus empleados frente a determinados problemas de gobierno.”²⁷

La confusión de los alcances de las políticas de Estado y las políticas de gobierno provocan severos problemas para la continuidad de las acciones emprendidas por la autoridad en aras de resolver el problema público, circunstancia que conlleva a vulnerar principios jurídicos como lo es el de legalidad, mismo que acredita cuando el Presidente Enrique Peña Nieto desatiende lo dispuesto por ordenamientos jurídicos, tal es el caso de los Lineamientos de Política Nacional de Prevención Social de Violencia, Delincuencia y Participación Ciudadana generados en 2011.

4. Políticas públicas tradicionales VS Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Las políticas públicas han observado una evolución desde su origen que las llevaron de un enfoque tradicional hacia un enfoque con perspectiva de derechos humanos, así pues, conviene enunciar las particularidades de las políticas públicas tradicionales para conocer los parámetros que regían su estructura así como el lugar en que ubicaban al gobernado frente al Estado.

- ❖ Las políticas públicas tradicionales se orientan hacia el mejoramiento de los niveles de bienestar de las personas al considerarlas como beneficiarias de los programas sociales, con lo cual se advierten intereses corporativos anclados a instituciones de beneficencia y asistencia social, circunstancia que provocó que los partidos políticos forjaran en el rubro de asistencia social sus fundamentaciones ideológicas, frenando así el reenfoque el Estado hacia el cumplimiento de derechos humanos.
- ❖ De carácter patrimonialista, aducen el ideal de la moral sustentada en la religión como estandarte de su actuar, asimismo promueven la noción de jerarquía social del Estado que conlleva a evitar traspasar las fronteras de las reformas para lograr una dinámica estática que frena todo intento de desarrollo.

²⁶ FONDEVILA, G.; GARGARELLA, R.; GUTIÉRREZ, R.; Mejía, A.; MIJANGOS, J.; SERRANO, S. y VÁZQUEZ, D. (Coord.), *Guía de Estudio de la Materia: Seminario sobre Derechos Civiles. Maestría en Derechos Humanos y Democracia 2010-2012*, México, Flacso, 2010, 39 p.

²⁷ BAZÚA, F. y VALENTI, G., “Políticas públicas y desarrollo” en MASSÉ, C. E. y SANDOVAL, E. A. (Coord.), *Políticas públicas y desarrollo municipal: Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*, México, Colegio Mexiquense y UAM, 1995, p. 53.

- ❖ Se extiende la actividad estatal como suplemento del mercado que asocia la participación a una coordinación funcional con la sociedad.
- ❖ Las políticas públicas tradicionales se encuentran diseñadas para focalizarse en aspectos específicos.
- ❖ Carecen de legitimidad real ante los ciudadanos, al basarse en el empleo excesivo de las racionalidades técnicas que se aplican en el espacio público.
- ❖ Se caracterizan por la existencia de poca claridad acerca de las obligaciones de los prestadores y la alta dependencia de su discrecionalidad.²⁸

Así las cosas, las políticas públicas tradicionales reflejan un completo secretismo por parte de las autoridades gubernamentales, en virtud de que el Estado se erige como protagonista del ciclo de vida de la política pública y por ende, los gobernados son relegados a un simple plano pasivo dónde reciben los beneficios de los programas asistenciales que fungen como estandarte de la ideología política de los partidos políticos, evitando que se reenfoque el objeto de protección estatal hacia los derechos humanos y se obstaculice el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por México a través de la firma y ratificación de diferentes tratados.

La concepción tradicional de las políticas públicas respecto a su utilidad para conocer las causas por las que un gobierno elige determinadas decisiones en su afán de solucionar un problema a través del empleo de medidas, instrumentos o normas jurídicas, ha comenzado a difuminarse ante la presencia de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Si bien el enfoque de políticas con perspectiva de derechos humanos nació formalmente a través de la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, la gestación de tan importante perspectiva ha sido un proceso largo que data de la última mitad del siglo XX, idealizado como resultado de transes políticos y sociales de índole global y regional que manifiestan una verdadera lucha por el derecho.²⁹

Durante la última mitad del siglo XX se presentó un fenómeno de transformación en la figura del Estado y del Derecho, toda vez que con el establecimiento del Estado Social de Derecho provocado por dos Guerras Mundiales, se originó la conformación de un Estado de Bienestar, donde el

²⁸ GUENDEL, L., "Políticas públicas y Derechos Humanos". *Revista de Ciencias Sociales*. Costa Rica, num. 097, 2002, Pp. 105-125; MONTECINOS, E. E., "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público", *Revista Cuadernos de Administración*, Colombia, año 20, num. 33, 2007, Pp. 323-335; CUNILL GRAU, N., "Las políticas públicas con enfoque de derechos y su incidencia en la institución pública". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Caracas, num. 46, 2010, 20 p.

²⁹ IHERING, V. R., *La lucha por el derecho*, Bogotá, Fica, 2004, 49 p.

Prospección del enfoque *seguridad* en la política criminal en México

principal actor fuera precisamente, el Estado bajo una visión patriarcal, racional y formal.

En ese orden de ideas, el Derecho se configuraba como un sistema racional-positivo, diferenciado e independiente de las necesidades económicas y sociales que sustentan su razón de ser, es decir, creado y aplicado al margen de mandamientos éticos, reglas de conveniencia y postulados políticos. Así las cosas, el Estado se mantenía en un plano neutral y la actividad jurídica y jurisdiccional se perpetuaba bajo el imperio de la ley. Asimismo, esta visión primaria se desvanece ante la necesidad de transformación del derecho para considerarlo como un medio orientado a la consecución de fines que estuviese implicado en rubros de naturaleza diversa como política, económica, cultural, social, entre otros. Así las cosas, el Derecho se concibió como un verdadero Derecho útil o regulativo.³⁰

Lo anterior significó la apertura hacia la protección de derechos humanos, aun cuando no se manejó abiertamente bajo ese ideal, sin embargo este punto forja un verdadero avance hacia el establecimiento del enfoque con perspectiva de derechos humanos.

Los procesos de generación de un enfoque con perspectiva de derechos humanos, son catalogados por Guendel de la siguiente forma:

- Existencia de fortalecimiento de movimientos comunales en pos del acceso a servicios básicos, generar oportunidades de mercado y diseño de políticas públicas sociales, basados en la redemocratización de los países suramericanos y acuerdos de la paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.
- El resurgimiento de corrientes neoliberales (económicamente) y neoconservadoras (políticamente) fomentó la discusión sobre derechos humanos respecto a la preocupación del mercado como principio de la organización social y el respeto de libertades negativas.
- Surge una grave preocupación neoinstitucionalista relacionada con la gobernabilidad basada en el imperativo de redemocratización y el ajuste macroeconómico.
- Existencia de problemas sociales vinculados con disfuncionalidad institucional clave para el proceso de integridad social, asociadas a la cultura patriarcal, adultocentrista y racista.
- El reconocimiento ético y normativo de los derechos de las mujeres, niñez, adolescencia, juventud, población indígena y tercera edad, favoreció la operacionalización de derechos humanos en las políticas públicas y la institucionalización de los movimientos sociales.
- Finalmente, con la llegada de la Declaración de Viena en 1993, se logró la síntesis conceptual del enfoque de derechos humanos, toda vez que se

³⁰ JIMÉNEZ BENÍTEZ, W. G., "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Revista electrónica de difusión científica, Op. Cit.*, p. 33-34.

estableció que aquéllos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados; su tratamiento debe ser en un plano de igualdad sin jerarquización; por lo tanto, se requiere atender las particularidades nacionales y regionales; así como reconocer que el Estado se encuentra obligado a promover, proteger y respetar los derechos y libertades fundamentales.³¹

Al tenor del último punto señalado por Guendel, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos enaltecen el compromiso asumido por los Estados en la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos para realizar diagnósticos y planes de acción con intervención social para concretar la protección de los derechos a través de la identificación de las medidas que mejorarán su ejercicio.

De tal suerte, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos se abocan a la protección y formas de realización de tales prerrogativas como punto central de su estructura, razón por la que el precitado enfoque proclama que su objetivo reside en la realización de los derechos fundamentales, "implicando un compromiso teórico-práctico con el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos que se traduzcan en la realización efectiva de los derechos y el empoderamiento de las personas."³²

Al tenor de lo anterior, se aprecia que la definición de seguridad nacional plasmada en el PND 2013-2018, se ubica dentro del parámetro de una política pública tradicional, pues no existe claridad en el enfoque de seguridad que se va a atender, contemplando diversas modalidades de la seguridad genérica en un diseño ambiguo que a la postre podría significar el motivo de su fracaso.

Reflexión final.

En la importante tarea de estructurar políticas públicas no hay certeza de éxito, sin embargo la situación actual de los Estados modernos encamina a los gobernantes a adoptar un esquema tendiente a la perspectiva de derechos humanos frente al modelo tradicional.

La protección de los derechos fundamentales de los gobernados requiere posicionarse como prioridad en la política criminal mexicana, de lo contrario pueden suceder casos lamentables como el empleo de medidas ilegales para "solucionar" los problemas públicos repercutiendo en la violación de los derechos de los gobernados, sin embargo, es posible detectar la presencia de un diseño inconsistente y ambiguo de una política criminal si desde el enfoque de la misma

³¹ GUENDEL, L., "Políticas públicas y Derechos Humanos", *Op. Cit.*, Pp. 106-108.

³² VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D., *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, *Op. Cit.*, p. 18.

Prospección del enfoque *seguridad* en la política criminal en México

se advierte una confusión en modalidades de la seguridad, tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que ostenta una política criminal basada en seguridad nacional, con contenido de seguridad humana y regida por principios de seguridad pública, circunstancia que enaltece una falta de certeza en los alcances de las medidas empleadas para solucionar el problema público repercutiendo drásticamente en la esfera jurídica de los gobernados.

Fuentes de consulta

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio", *Revista Sociología*, México, año 19, num. 54, 2004.
- BAZÚA, F. y VALENTI, G., "Políticas públicas y desarrollo" en MASSÉ, C. E. y SANDOVAL, E. A. (Coord.), *Políticas públicas y desarrollo municipal: Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*, México, Colegio Mexiquense y UAM, 1995.
- BECK, U., *Libertad o Capitalismo (Conversaciones con Johannes Willms)*, España, Paidós, 2002.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Paidós, 2006.
- BREWER CARÍAS, A. R. *Nuevas reflexiones sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación del estado democrático de derecho: defensa de la constitución, control del poder y protección de los derechos humanos. Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales de Centroamérica y República Dominicana.* Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2007.1/pr/pr5.pdf>.
- BRITO CHECCHI, M. R., "Del régimen jurídico de la seguridad jurídica o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública ¿Cuestión de compromiso?" en CISNEROS FARÍAS, G.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J. y LÓPEZ OLVERA, M. A. (Coord.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
- CARRANZA, E., "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina" en CARRANZA, E., (Coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, 2ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CUNILL GRAU, N., "Las políticas públicas con enfoque de derechos y su incidencia en la institución pública". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Caracas, num. 46, 2010.
- Declaración de Viena

- DEL CASTILLO ALEMÁN, G. y MÉNDEZ DE HOYOS, I., *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, Flacso, 2010.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, J., "Reflexiones en torno a la seguridad" en CISNEROS FARÍAS, G.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J. y LÓPEZ OLVERA, M. A. (Coord.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
- FONDEVILA, G.; GARGARELLA, R.; GUTIÉRREZ, R.; Mejía, A.; MIJANGOS, J.; SERRANO, S. y VÁZQUEZ, D. (Coord.), *Guía de Estudio de la Materia: Seminario sobre Derechos Civiles. Maestría en Derechos Humanos y Democracia 2010-2012*, México, Flacso, 2010.
- FUR, L. L., *Los fines del Derecho*, 4ª ed., Trad. D. Kuri Breña, México, UNAM, 1967.
- GARCÍA RAMÍREZ, S., "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito" en PEÑALOZA, P. J. y M. A. GARZA SALINAS, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, PGR, Universidad Iberoamericana, 2002.
- GUENDEL, L., "Políticas públicas y Derechos Humanos". *Revista de Ciencias Sociales*. Costa Rica, num. 097, 2002.
- IHERING, V. R., *La lucha por el derecho*, Bogotá, Fica, 2004.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, W. G., "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Revista electrónica de difusión científica*, Colombia, año 7, num. 12. 2007.
- LASSWELL, H., "La concepción emergente de las ciencias de políticas" en AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Lineamientos de la Política Nacional de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, J. L., "Desarrollo evolutivo de la Ley de Seguridad Nacional" en CISNEROS FARÍAS, G.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J. y LÓPEZ OLVERA, M. A. (Coord.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
- MONTECINOS, E. E., "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público", *Revista Cuadernos de Administración*, Colombia, año 20, num. 33, 2007.
- OACNUDH. (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Autor.
- OLVERA RIVERA, A.; ZAVALA BETANCOURT, A. y V. ANDRADE GUEVARA, *Veracruz en crisis. La sociedad civil realmente existente: corporativismo sindical y campesino, movimientos indígenas y actores civiles*, Vol. IV, México, Universidad Veracruzana, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, CONACyT, FOMIX, 2010.

**Prospección del enfoque *seguridad* en la política
criminal en México**

PÉREZ GÓMEZ, E., *El diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al enfoque de derechos humanos: una asignatura pendiente en la agenda gubernamental mexicana. El caso de los Programas Nacionales de DDHH*, Tesina de Maestría en DDHH y Democracia, México, Flacso, 2008.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, México, Santillana, 2012.

VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D., *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*, México, Flacso, 2011.