

R T E

R E P

C

E

S

O

P

SEGURIDAD PÚBLICA

- 1 Seguridad pública y derechos civiles
- 3 Incidencia delictiva: tendencias recientes
- 11 Impacto de la inseguridad pública en los derechos fundamentales
- 16 La política del gobierno de Felipe Calderón en Seguridad Pública
- 22 Indicadores sobre el sistema de justicia en México
- 27 La seguridad pública y el desarrollo
- 33 Incidencia delictiva e inversión extranjera en las entidades federativas
- 40 La geografía del delito en la zona metropolitana de la ciudad de México
- 45 Procuración de justicia y seguridad pública (las coordinaciones territoriales)
- 50 La asignación intergubernamental del servicio de seguridad pública en México y el modelo de policía comunitaria
- 57 La inseguridad pública y los costos para las empresas y familias
- 63 El Programa Escuela Segura, una medida preventiva



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega
Director de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Rafael Ante Valencia
Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinosa Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
María Guadalupe Martínez Anchondo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
César Augusto Rodríguez Gómez
Oscar Rodríguez Olvera
Investigadores

Luis Horacio Martínez Cárdenas
Asistente Editorial

Elizabeth Perdomo Reyes
Coeditora

Alejandro López Morcillo
Editor

Reporte CESOP, núm. 4, agosto de 2007. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Seguridad pública y derechos civiles

Francisco J. Sales Heredia

El *Reporte CESOP* en esta ocasión se centra en la seguridad pública ofrecida por las fuerzas del Estado a los ciudadanos, las interrelaciones sociales y políticas que permitirían que nuestra sociedad sea segura y tranquila, y los esfuerzos de la ciudadanía para enfrentar la criminalidad.

Considerando que en una democracia los ciudadanos tienen el derecho a preguntarse si las instituciones que los rigen son justas o injustas, éstos pueden someter a juicio la forma en que el gobierno administra la garantía de poder llevar una vida segura y tranquila en un contexto de libertades amplias y reales. Una forma de hacer este juicio es preguntándonos si la garantía de orden ofrecida no limita otras libertades civiles al cambiar el orden de importancia de los derechos y privilegiar el derecho a no sufrir un daño corporal, relegando así otros derechos, como la libertad de expresión, de reunión y de tránsito.

Partir del supuesto de que es posible ceder un derecho dándole preferencia a otros derechos en cualquier momento, es aceptar que es posible ordenarlos de manera coyuntural y que no necesariamente tienen una importancia sustantiva, teórica y práctica. La teoría liberal, por ejemplo, considera que las libertades civiles y políticas son más importantes que los derechos de propiedad de los ciudadanos. Para los teóricos conservadores, el más importante de los derechos es el de la propiedad de uno mismo y de los productos que emanen de nuestro esfuerzo. Para los que anteponen la construcción de la república al origen de los derechos, el más importante de éstos es no verse obligado a caer bajo el dominio de otros.

El factor relevante en nuestra discusión es determinar si la garantía de seguridad que ofrece el gobierno le autoriza a imponer ciertas reglas o actos de gobierno que de facto o de *jure* cambian el orden de las libertades y hacen dependientes a los ciudadanos de las buenas intenciones del gobierno en turno para respetar el orden liberal otorgado

por nuestra Constitución. Un ejemplo evidente de esta posible traslocación del orden de derechos son los retenes que el gobierno impone a la ciudadanía en plena ciudad y en los caminos, con la intención de aumentar la seguridad de los ciudadanos, avalando así la detención arbitraria de transeúntes. Los ciudadanos pueden desconfiar o confiar en el gobierno y valorar si el miedo a la inseguridad es mayor a su deseo de no ser detenido arbitrariamente, pero una sensación a corto plazo no es la mejor manera de administrar nuestros derechos.

Para el ciudadano debería ser claro que el ejercicio de la concepción democrática de Estado de derecho no puede permitir que el miedo determine el ordenamiento de sus derechos. Aun en una situación extrema, donde la suspensión de garantías individuales es necesaria para salvaguardar el orden, hay algunas libertades que no pueden suspenderse, por ejemplo la libertad de expresión para manifestar la necesidad de volver al Estado de derecho.

A pesar de lo anterior, es evidente que la inseguridad es una sensación que impide cualquier actividad normal o cualquier ejercicio de derechos, especialmente el miedo a perder la vida y que es necesario lograr un ambiente seguro. Sin embargo, la idea de que la vida es un derecho primario que puede dar carta blanca a cualquier acto gubernamental, no es justificación suficiente. La vida tiene un valor relativo a la preservación de un sistema de garantías, pues sólo tiene sentido pleno en este ámbito. Es decir, la discusión en seguridad pública debe centrarse en cómo lograr los equilibrios entre actos de gobierno adecuados para prevenir el delito, eliminar la impunidad, garantizar un juicio expedito, justo y con penas adecuadas y dirigidas a rehabilitar a los ciudadanos. Tal proceso democrático garantista no depende solamente del gobierno en turno, sino también de cómo se involucran los ciudadanos en la defensa del ejercicio pleno de todos sus derechos.

Incidencia delictiva: tendencias recientes

Efrén Arellano Trejo
Évelin Servín Moreno

La escalada delictiva

En los últimos 30 años el número de personas sujetas a un juicio se ha triplicado.¹ Este dato ilustra la escalada delictiva desatada en México desde los años ochenta. Sin embargo, es muy probable que el crecimiento de la delincuencia haya sido mayor, debido a que una gran cantidad de delitos no son denunciados y a que muchas denuncias no conducen a la detención de un presunto responsable.

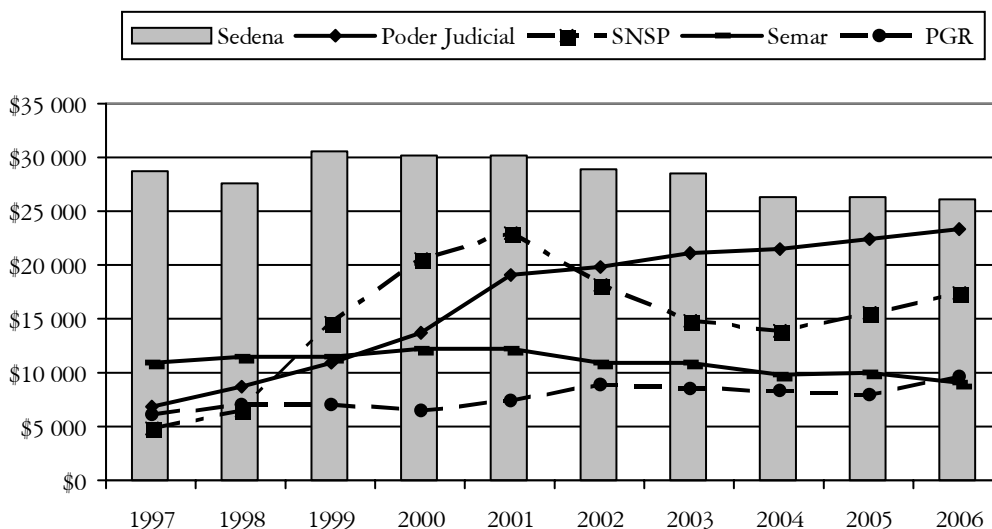
El número de personas sujetas a un proceso también condensa el crecimiento y prioridad que han adquirido las instituciones del Estado para combatir la delincuencia. Desde mediados de los años noventa, la seguridad pública se convirtió en una política de Estado. En 1994 por primera vez se incluyó, como un objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo, el propósito de garantizar el Estado de derecho y el acceso pleno a la justicia. En ese mismo año se modificó la Constitución Política para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que implicó, entre sus principales novedades, la coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia, la creación de servicios de carrera para la policía y los jueces federales, así como una asignación presupuestal sin precedentes para estas tareas.²

Como se puede observar en la Gráfica 1, el gasto ejercido por el Poder Judicial ha crecido constantemente desde 1997 hasta alcanzar niveles similares al correspondiente a la Secretaría de la Defensa Nacional. En tanto, la inversión realizada en el SNSP tuvo un importante despegue en los años posteriores a su creación y, pese a algunos descensos, desde el año 2000 ha ejercido un gasto similar al que realizan, juntas, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República.

¹ En 1976 poco más de 70 mil personas fueron puestas a disposición de los juzgados; para 1996 fueron casi 182 mil y en 2005 alcanzó la cifra de 214 mil. *Cfr.* Efrén Arellano Trejo, "Políticas públicas contra la inseguridad", en *Socioscopio*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 34-36; e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, www.inegi.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

² En las páginas finales de este *Reporte CESOP*, el lector encontrará dos esquemas que muestran la forma en que funcionan los órganos e instrumentos de coordinación del SNSP.

Gráfica 1
 Presupuesto ejercido por las principales dependencias relacionadas
 con la seguridad pública y la seguridad nacional
 (millones de pesos constantes de 2006)



Fuente: Programa de presupuesto y gasto público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006; y Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

El gasto asignado al Poder Judicial pretende, entre otras cosas, revertir un rezago del país en esta materia. Para el año 2000 este rubro absorbió 1.3% del Presupuesto de Egresos. En ese mismo año, en América Latina, el promedio observado para 18 países de la región fue de 2.5. Es decir, países en muchos casos con menores niveles de desarrollo gastaron el doble en sus jueces de lo que gastó México.

Esta situación ha empezado a revertirse en alguna medida. Para 2004, el Poder Judicial absorbió 2.7% del gasto público y un año después esta cifra alcanzó 3%. Con estos incrementos, México se ubicó ligeramente por encima del promedio latinoamericano, pero por debajo de lo que gastan países como Costa Rica (5.2) u Honduras (7.2).³

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Buenos Aires, 2004, anexo estadístico.

La importancia adquirida por el SNSP obedece a dos razones principales. Primero, porque a través de su secretariado ejecutivo se definen y aplican los criterios para la asignación del presupuesto en esta materia entre las entidades federativas del país. En segundo lugar, porque entre 90 y 95% del total de los delitos son del fuero común, los cuales competen a las autoridades locales.

Delincuencia común

El crecimiento de la delincuencia no es un fenómeno exclusivo de México o de países en desarrollo. Existen cálculos que señalan que las tasas de criminalidad de los países industrializados aumentaron entre 300 y 400% desde la década de 1960. En tanto, entre comienzos de los ochenta y mediados de los noventa, las tasas de homicidio intencionales aumenta-

ron 50% en América Latina y África del Sub-Sahara, mientras que se incrementaron al doble en Europa oriental y Asia central.⁴

En el caso de nuestro país, la escalada delictiva coincidió con las sucesivas crisis económicas que se han presentado desde 1976.⁵ De acuerdo con los especialistas en el tema, cuando se combinan procesos de empobrecimiento prolongados con altos índices de desigualdad, es probable que se presenten mayores tasas de criminalidad. En este contexto, la espiral delictiva pudo adquirir una dinámica muy difícil de revertir, de tal manera que aunque se frene el deterioro económico, es difícil que las tasas delictivas regresen al nivel en que se encontraban antes de la crisis.⁶

Esta explicación caza con la situación de México en lo que se refiere a los delitos del fuero común (la situación del fuero federal, que es diferente, se analiza más adelante). El número de delitos como robo, homicidio y agresiones físicas ya no crecen, pero tampoco disminuyen. En el Cuadro 1 se puede observar que en 1998 las denuncias por estos ilícitos alcanzaron la cifra de 1.3 millones; para 2006 fueron 1.4 millones. Esto significa que en 1998 se denunciaron, todos los días, 3 700 delitos de este tipo; en 2007 van cuatro mil. Al analizar las cifras por tasas en función del tamaño de la población, se observa que en el primero de estos años se presentaron 14.4 denuncias por cada mil habitantes, en 2006 esta cifra fue de 13.8.

⁴ Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial-Alfaomega, Colombia, 2001, p. 2.

⁵ Pedro José Peñaloza, “La seguridad pública: más allá de policías y ladrones”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México, 2002, p. 250.

⁶ Pablo Fajnzylber et al., “Crimen y victimización: una perspectiva económica”, en Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial-Alfaomega, Colombia, 2001, p. 55 y ss.

La información elaborada por el SNSP clasifica los delitos del fuero común en tres grandes rubros: robo, que comprende aproximadamente 35% de esta categoría; agresiones contra la integridad física, 15%; y “otros”, donde se concentra 50%. En la Gráfica 2 se puede observar que las denuncias por robo han tenido un ligero decremento. Así, en 1998, en promedio, ocurrieron 15 delitos de este tipo por cada mil habitantes; dicha cifra fue disminuyendo hasta 2005, cuando se ubicó por debajo de 13 delitos por cada mil. Entre 2006 y 2007 se ha experimentado un leve repunte para ubicarse en un promedio de 13.6.

Sin embargo, los delitos contra la integridad física, aquellos que incluyen el agravante de la violencia, no han registrado ninguna variación importante. En 1998 ocurrieron un promedio de 4.8 delitos de este tipo por cada mil; durante 2006 y en lo que va de 2007 esta cifra se ha ubicado en alrededor de 4.7. Esto último significa que en México persisten los mismos niveles de delincuencia con violencia desde hace casi 10 años.

Otro método para medir el nivel de incidencia delictiva es la utilización de encuestas. Un estudio elaborado por Consulta Mitofsky, levantado en campo entre mayo y julio de 2007, encontró que en los últimos tres meses “uno de cada cinco mexicanos tiene un familiar víctima de un delito”.⁷ Este dato coincide con el trabajo que periódicamente publica *El Universal*, según el cual dicha proporción de delitos se ha observado cuando menos desde hace cuatro años (Gráfica 3).

⁷ México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, “Percepción ciudadana sobre la seguridad en México”, mayo-julio de 2007, México, con base en una encuesta nacional en vivienda, 3 mil entrevistas, levantada en mayo y julio de 2007, 95% de confianza, con un error muestral de 2.4%; disponible en www.consulta.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

Cuadro 1
Delitos del fuero común, según denuncias presentadas 1998-2007¹

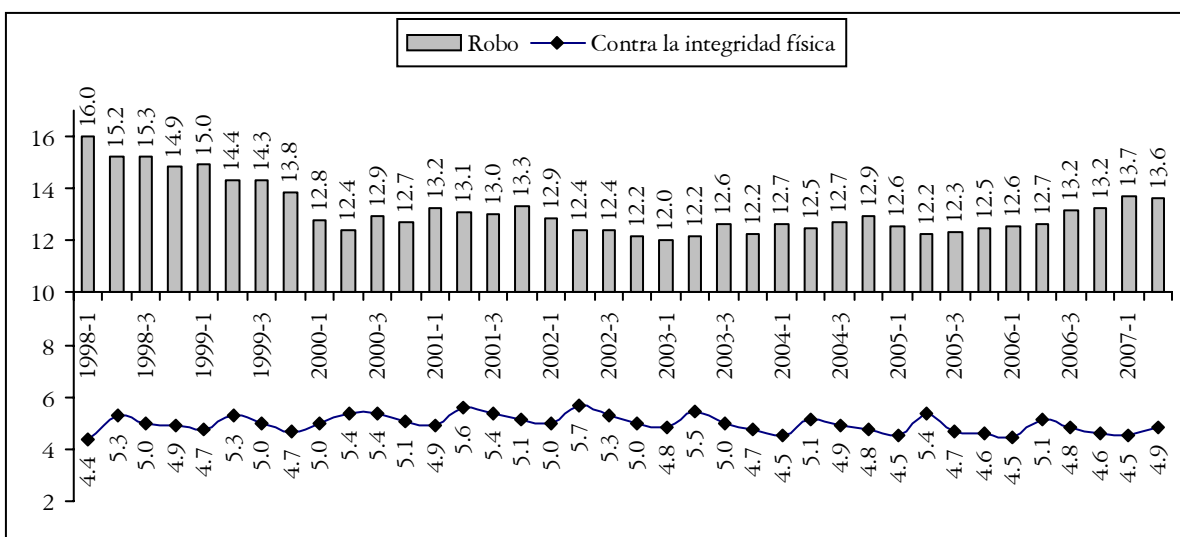
Año	Total de delitos	Tasa por cada mil habitantes	Delitos diarios	
			Absolutos	Tendencia
1998	1 364 987	14.4	3 768.9	
1999	1 390 467	14.3	3 809.5	1.01
2000	1 367 714	13.6	3 657.0	0.96
2001	1 438 335	14.4	3 940.6	1.08
2002	1 442 226	14.3	3 951.3	1.00
2003	1 436 669	14.1	3 936.1	1.00
2004	1 424 321	13.8	3 891.6	0.99
2005	1 415 681	13.6	3 878.6	1.00
2006 ²	1 444 326	13.8	3 957.1	1.02
2007 ² (enero-junio)	742 580	7.02	4 080.1	1.03

¹ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables. La población se calculó con base en las estimaciones y proyecciones a mitad de año actualizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

² Información en proceso de validación por parte de las procuradurías de justicia de los estados.

Fuente: Para los años de 1998 a 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con base en el VI Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox; para los años 2006-2007, cifras proporcionadas por la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 2
Denuncias presentadas por robo* y delitos contra la integridad física, según tasas por cada mil habitantes y trimestre 1998-2007**



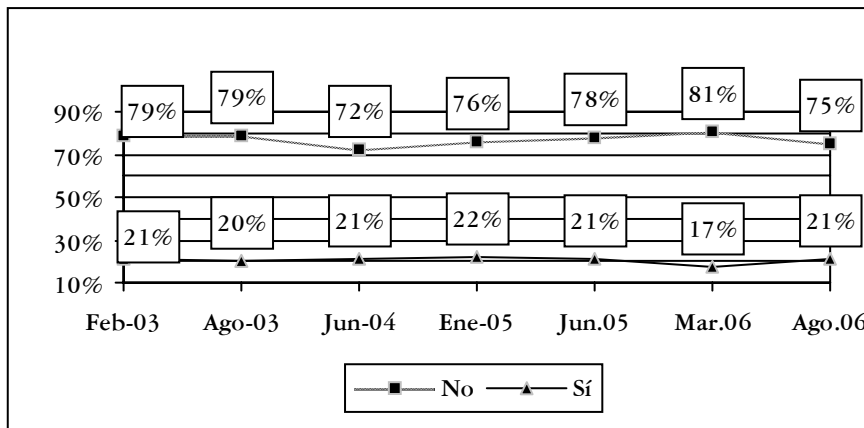
* Incluye robo en todas sus modalidades: en carreteras, a casa habitación, de ganado, a instituciones bancarias, a negocio, a transeúntes, a transportistas, de vehículos y otros.

** Incluye homicidio doloso, lesiones dolosas, secuestro y violación.

Fuente: Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, del Sistema Nacional de Seguridad Pública (información de 2006 y 2007 en proceso de validación por parte de las procuradurías de justicia de los estados).

Gráfica 3

En los últimos seis meses, ¿usted o algún miembro de su familia que viva en esta casa fue víctima de algún delito?



Fuente: *El Universal*, 11 de septiembre de 2006, con base en encuestas nacionales en vivienda, con muestras de mil entrevistas, con margen de error de +/- 3.1% y nivel de confianza de 95%.

Comparación internacional

Para obtener una visión comparativa internacional respecto a los niveles de delincuencia que tiene México, es útil analizar la incidencia de homicidios. Este delito tiene una tasa baja de no denuncia y no presenta los problemas de clasificación que tienen otros ilícitos en los sistemas jurídicos. La Organización Mundial de la Salud publicó este año las cifras correspondientes a 192 países, los cuales han sido agrupados en 12 bloques regionales para obtener los promedios presentados en la Gráfica 4. Ahí se puede observar que las zonas con las mayores tasas de homicidios son algunos países de África, Centroamérica y México. En contraparte, las regiones con las menores tasas de homicidio son Europa occidental, Oceanía y Asia central, así como Estados Unidos y Canadá. Estos datos permiten sostener que México enfrenta tasas de delitos con violencia de los más altos en el mundo.

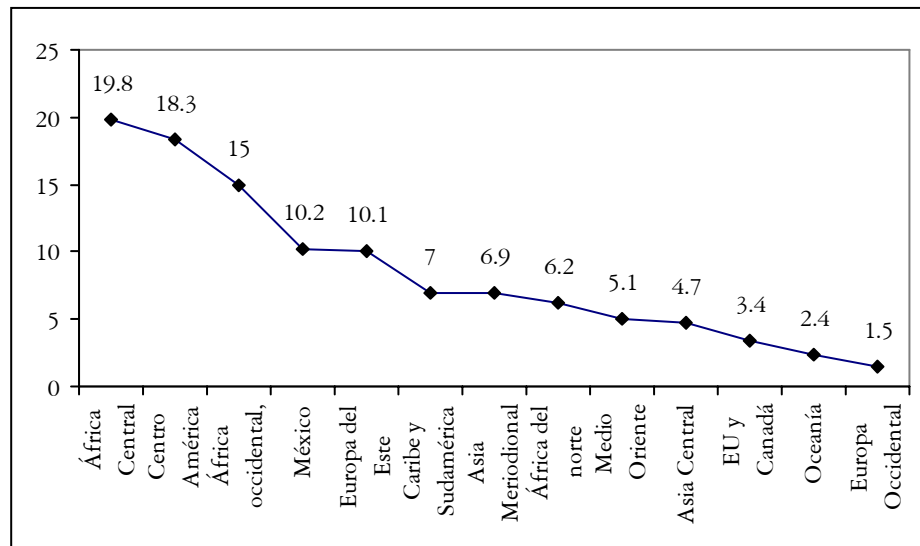
Por otro lado, la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, realizada

por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cada cinco años, y un estudio que llevó a cabo para México el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con cifras para 2004, permiten comparar el nivel de delitos que se cometen en nuestro país y los que ocurren en un promedio de 22 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (con cifras para el año 2000).⁸

Por lo que se refiere a robo de autos, los datos para la OCDE indican que en promedio este ilícito afectó a 1% de la población; en México afectó al 6%; respecto a los robos con violencia a transeúnte, en este mismo orden las cifras fueron de 3.7 y 28%; en ataques sexuales las tasas fueron muy similares en ambos casos, al ubicarse alrededor de 1.8; en cambio el allanamiento de morada muestra la gran vulnera-

⁸ Los datos de la OCDE, pueden consultarse en OECD, *Factbook 2006, Economic, Environmental and Social Statistics*, 2006; para los datos de México, ICESI, *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005*, México, con encuesta nacional en vivienda, indaga delitos ocurridos en 2004.

Gráfica 4
Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes,
según región del mundo (2002)



Fuente: elaboración propia con base en Organización Mundial de la Salud, *World Health Statistics 2007*, www.who.int/whosis/en/ (fecha de consulta: agosto de 2007).

bilidad de los hogares mexicanos, pues las cifras correspondientes fueron de 1.9 para la OCDE y 17% para México.

Delincuencia organizada

Para el caso de la delincuencia organizada, su crecimiento se explica en gran medida por la mayor disponibilidad de medios de comunicación y transporte, tanto para el traslado de capitales como de mercancías, que ha dotado a muchas bandas de una gran capacidad de movilidad transnacional. Gracias a ello han proliferado los grupos dedicados al narcotráfico, robo de autos, secuestro, trata de personas y al tráfico de contrabando y/o mercancías robadas, entre otros ilícitos.⁹

En el caso de México, estas tendencias se observaron a partir de los años ochenta, cuan-

do las bandas de narcotraficantes nacionales reemplazaron a las colombianas y surgieron carteles mexicanos con un gran poderío económico y una gran capacidad para infiltrar a la policía. En el combate a este flagelo surgieron y desaparecieron diversas corporaciones policiacas que terminaron coludidas con las bandas que originalmente debían combatir, como la Dirección Federal de Seguridad en los años ochenta, o del Instituto Nacional de Combate a las Drogas a mediados de los noventa.¹⁰

Habría que recordar que en junio pasado fueron destituidos 284 mandos de la Policía Federal, de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigaciones. El titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna, insistió en que “todos son honrados”, pero anunció al mismo tiempo que serían concentrados en un programa integral de profesionalización con estándares in-

⁹ Intervención de Lucía Dammert en el seminario “Seguridad ciudadana”, Querétaro, Qro., 11 de agosto de 2006.

¹⁰ Intervención de Jorge Chabat en el seminario “Seguridad ciudadana”, *ibidem, supra*.

ternacionales y sujetos a “rigurosas evaluaciones de control de confianza”.¹¹

En México, como se observa en el Cuadro 2, las tasas de delitos denunciados, relacionados con narcotráfico y armas de fuego, se mantuvieron estables desde 1998 hasta 2004; sin embargo, en los últimos tres años se han incrementado constantemente. En función del número de delitos que se denuncian en promedio cada día, en 2005 se observó un crecimiento de 10% respecto del año anterior; en tanto que en los dos últimos años dicho crecimiento fue de 22 y 25 por ciento.

A lo anterior habría que agregar que el número de ejecuciones (asesinatos con armas de fuego en la vía pública), que implican ajustes de cuentas entre las bandas delictivas o ataques a la policía, ha crecido constantemente en los últimos siete años. De acuerdo con un recuento realizado por *El Universal*, en 2001

ocurrieron 1 080 asesinatos de esta naturaleza; en 2004 se registraron 1 304; en 2005 fueron 1 776 y en 2006 ascendieron a 2 221.¹² De acuerdo con este mismo diario, hasta julio de 2007 se habían registrado 1 588 ejecuciones. Expresado en otros términos: en 2001 se observó un promedio diario de 2.9 ejecuciones; hasta julio de 2007 este promedio era de 7.4, lo que significa un incremento de 155 por ciento.¹³

Un recuento elaborado por el periódico *Milenio* reporta 1 455 ejecuciones hasta junio de 2007. A nivel nacional, tal como se observa en el Cuadro 3, 40% de estos atentados se concentraron en tres entidades (Sinaloa, Guerrero y Michoacán); otro 30% comprende cuatro estados (Baja California, Chihuahua, Distrito Federal y Sonora); 15% se distribuyó en cuatro entidades (Nuevo León, Durango, Veracruz y México) y el resto en 18 estados.

Cuadro 2
Delitos del fuero federal, según denuncias presentadas, 1998-2007

Año	Total de denuncias	Tasa por cada mil habitantes	Denuncias diarias	
			Absolutos	Tendencia
1998	74 866	0.8	205.1	
1999	76 169	0.8	208.7	1.02
2000	76 694	0.8	223.4	1.07
2001	74 113	0.7	203.1	0.91
2002	73 803	0.7	202.2	1.00
2003	81 230	0.8	222.5	1.10
2004	81 539	0.8	222.8	1.00
2005	89 530	0.8	245.3	1.10
2006	109 629	1.05	300.4	1.22
2007 (enero-junio)	68 339	0.6	375.5	1.25

Fuente: Para el periodo 1998-2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con base en el *VI Informe de Gobierno* del presidente Vicente Fox; para los años 2005-2007, cifras proporcionadas por la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹¹ *Reforma*, “Decapitan PFP; no hay despidos”, 26 de junio de 2007, www.reforma.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

¹² *El Universal*, 2 de enero de 2007, www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

¹³ *El Universal*, 1 de agosto de 2007, www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2007).

Cuadro 3
Número de ejecuciones en las entidades federativas (enero-junio de 2007)

<i>Entidad</i>	<i>Número de ejecuciones</i>	<i>Porcentaje por entidad</i>	<i>Porcentaje por bloque</i>	<i>Nivel de incidencia</i>
Sinaloa	199	13.7	39.2	Muy alto
Guerrero	191	13.1		
Michoacán	180	12.4		
Baja California	122	8.4	30.7	Alto
Chihuahua	114	7.8		
Distrito Federal	109	7.5		
Sonora	101	6.9		
Nuevo León	83	5.7	15.3	Medio
Veracruz	47	3.2		
Durango	46	3.2		
México	46	3.2		
Jalisco, Tamaulipas, Morelos, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Campeche, Oaxaca, Aguascalientes y Quintana Roo	De 14 a 28 en cada entidad	De 1 a 1.9 % en cada entidad	13.3	Bajo
Hidalgo, Querétaro, Coahuila, Nayarit, Yucatán, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas	De 1 a 8 en cada entidad	De 0.1 a 0.5 % en cada entidad	1.6	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con base en *Milenio diario*, 2 de julio de 2007, www.milenio.com (fecha de consulta: agosto de 2007).

Balance general

Con la información descrita en estas líneas es posible advertir que diversos indicadores apuntan a un agravamiento del problema de la seguridad pública, particularmente en los últimos dos años. Los delitos del fueron común, aquellos que afectan a la mayoría de los ciudadanos, han mantenido cierta estabilidad desde hace varios años; sin embargo, en los últimos meses se registró un ligero repunte.

Uno de los principales problemas de la inseguridad en México sigue siendo la cantidad

de delitos que se cometen con violencia. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para 2002, en nuestro país se presenta una de las tasas más altas de homicidios. A ello hay que agregar el agravamiento de los delitos provenientes de la delincuencia organizada. En los últimos tres años han crecido el número de denuncias ante las autoridades por estos delitos y la cantidad de ejecuciones o asesinatos con violencia reportados por la prensa.

Impacto de la inseguridad pública en los derechos fundamentales

Oscar Rodríguez Olvera
Sandra Espinosa Morales

Importancia de la seguridad pública en el desarrollo social y crecimiento económico de toda sociedad

La seguridad pública no sólo comprende la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la certeza de vivir en un estado constitucional de derecho en el que se tiene pleno acceso al beneficio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por eso es un bien común esencial para el desarrollo sostenible y está directamente relacionado con la calidad de vida individual y colectiva.¹

La problemática no sólo atañe a las instituciones policiacas, es mucho más profunda e involucra a la rectoría y planeación democrática del desarrollo nacional² para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Obligaciones del Estado mexicano

Seguridad pública

La función de la seguridad pública está constituida por todas las actividades del Estado para prevenir y disminuir las infracciones y los de-

¹ Miguel Sarre, “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001. La función de la seguridad pública está “constituida por todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor”.

² Respecto de la planeación democrática del desarrollo nacional en materia de seguridad

litos, así como la readaptación social.³ Tiene muchos fines, como salvaguardar la integridad física, los derechos y los bienes de las personas, preservar las libertades y hacer cumplir el orden público, mantener la paz y la tranquilidad de la convivencia social, prevenir la comisión de delitos e infracciones e investigar y perseguir delitos.

La seguridad pública, antes de ser un servicio y una función pública, es un derecho humano reconocido y garantizado por diversos ordenamientos internacionales suscritos por el Estado mexicano. A su vez, se trata de un derecho fundamental en México porque también está reconocido y protegido en nuestra Constitución federal, principalmente en el artículo 21, párrafos sexto y séptimo. Este precepto obliga al Estado mexicano en su conjunto a hacerse cargo de esta función, rigiéndose por los principios de eficiencia y profesionalismo, principalmente. De manera específica, el Ejecutivo federal debe hacer una planeación⁴ para preservar la seguridad interior, así como reglamentar y prohibir, por motivos de seguridad,

pública, véase el artículo de Oscar Rodríguez Olvera, “Opinión pública sobre la procuración e impartición de justicia”, *Reporte CESOP*, núm. 3, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, julio de 2007, pp. 9 a 14.

³ Sarre, “Seguridad ciudadana y...”, *op. cit.*

⁴ Véanse las conclusiones de Oscar Rodríguez Olvera, “Opinión pública sobre la procuración...”, *op. cit.*, p. 14, que dice: “No obstante que para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se llevó a cabo una amplia consulta ciudadana, algunas estrategias en materia de procuración e impartición de justicia no coinciden con lo manifestado por la sociedad mexicana, tal es el caso del fomento de la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos. Incluso están previstas acciones de gobierno que previamente han sido rechazadas rotundamente por la opinión pública, como lo es el hecho de que ya no sea el juez, sino el Ministerio Público el que autorice las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas. También es evidente que no se tomaron en cuenta temas relevantes para la opinión pública, como la independencia de los jueces y magistrados”.

la circulación de toda clase de efectos.⁵ En el Distrito Federal, el jefe de gobierno tiene la obligación expresa de dirigir los servicios de seguridad pública.⁶ En el ámbito municipal se debe prestar el servicio de seguridad pública mediante la policía preventiva municipal.⁷

También el Congreso de la Unión es sujeto obligado en esta materia, toda vez que el artículo 73 constitucional, en su fracción XXIII, lo faculta para establecer las bases de coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como para la organización y funcionamiento de las instituciones federales de seguridad pública.

Impartición de justicia

Toda persona tiene el derecho a que se le administre justicia por tribunales, los cuales deben estar expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial conforme a la ley.⁸

En el ámbito federal esta responsabilidad involucra a los tres poderes federales. En primera instancia los diputados y senadores deben establecer en la ley la forma y el procedimiento en aras de acceder a la justicia. Posteriormente, al Ministerio Público de la federación le corresponde hacer que los juicios penales se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita. Finalmente, la Suprema Corte, como depositaria del Poder Judicial de la federación, es la responsable de disponer todos los acuer-

⁵ Véase la fracción VI del artículo 89 y el párrafo primero del artículo 131 constitucionales.

⁶ Véase el artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso e), de la Constitución federal.

⁷ Véase el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución federal.

⁸ Véanse los artículos constitucionales 17, párrafo segundo; 94, párrafos primero, segundo y séptimo; y 102, párrafo segundo del apartado “A”.

dos necesarios para una mejor impartición de justicia.

Los derechos constitucionales principalmente afectados son:

Derechos fundamentales afectados en su pleno ejercicio

La afectación del pleno ejercicio de los derechos fundamentales es causada por:

- Las autoridades por acción y omisión: las prácticas policiacas y militares aplicadas como medidas urgentes son cada vez más violatorias de los derechos de seguridad jurídica y personal, así como de la libertad personal y de libre tránsito. La principal causa de la inseguridad no es la pobreza ni el desempleo, sino la impunidad que se deriva de la corrupción, entendiéndose que ésta también se deriva de la omisión voluntaria de la autoridad.
- La delincuencia: la afectación del ejercicio de los derechos fundamentales a causa de la delincuencia es cada vez más evidente en el caso de la seguridad en sus diferentes acepciones, la libertad, el desarrollo de la familia, así como el desarrollo integral de la niñez.
- Los propios ciudadanos: diversas comunidades y colonias tienden cada vez más a bloquear el acceso peatonal y vehicular para resguardar su integridad y la de los suyos, así como sus propiedades y posesiones, argumentando, como justificación, la ineficacia e ineficiencia de las autoridades en materia de seguridad pública. Ello impide la libre circulación de las personas que están de paso y también genera mayor inseguridad a los vecinos de las mismas comunidades y colonias, porque ya no pueden acceder directamente a su domicilio y se ven obligados a rodear las áreas bloqueadas.

Derecho a la vida

El derecho a la vida es el más importante por ser requisito obvio para tener y ejercer los demás derechos. No obstante que nuestra Constitución federal carece de un reconocimiento jurídico expreso, es innegable que está vigente en nuestro régimen jurídico y evidentemente está siendo vulnerado por las actividades delictivas de determinados individuos y grupos organizados, que atentan contra la integridad física de las personas en el grado máximo que es el homicidio.

Seguridad personal, patrimonial y jurídica

El derecho a la seguridad, en sus diferentes acepciones, no es ejercido plenamente por los mexicanos debido a que individuos y organizaciones delictivas los están privando de sus propiedades, posesiones y derechos, así como infiriéndoles molestias en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones. Como es sabido, estas privaciones y molestias sólo están permitidas cuando se infieren mediante juicio seguido ante los tribunales y en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.⁹

Libertades de expresión, de tránsito y residencia

La libertad y la seguridad son estrictamente complementarias, porque sin seguridad no es

⁹ Estos derechos son reconocidos y protegidos en los ar-

posible la plena libertad, mientras que sin libertad tampoco es posible la auténtica seguridad, toda vez que la seguridad sin libertad es propia de un régimen autoritario.

De manera específica, la violencia contra los operadores de los medios masivos de comunicación ejercida por los grupos delincuenciales impide el pleno ejercicio de la libertad de expresión mediante la publicación de escritos en materia de delincuencia organizada.¹⁰ Las libertades de tránsito y de residencia también son afectadas toda vez que circular por determinados lugares o residir en ellos constituye un riesgo inminente para la integridad física y patrimonial de las personas y las familias.¹¹ El ejercicio de este derecho sólo está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa en materia de migración, salubridad general y de extranjeros perniciosos residentes en el país.

Organización y desarrollo de la familia

La organización y el desarrollo de la familia se están viendo gravemente afectados porque ningún individuo ni grupo social puede tener un pleno desarrollo cuando sus libertades básicas, su integridad física y su seguridad jurídica y patrimonial son amenazadas por la delincuencia.¹²

títulos 14 párrafo segundo y 16 párrafo primero de la Constitución federal.

¹⁰ Conforme al párrafo primero del artículo 7 constitucional es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.

¹¹ En el artículo 11 constitucional se reconoce y protege el derecho de todo hombre para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes.

¹² En el párrafo primero del artículo 4 constitucional se garantiza que la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Desarrollo integral de la niñez

Por mandato constitucional, los niños y las niñas tienen el derecho fundamental de que el Estado provea todo lo necesario para propiciar el respeto a su dignidad y el pleno ejercicio de sus derechos, como el de alimentación, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Es evidente que su sano esparcimiento y su desarrollo integral están siendo mermados porque el Estado mexicano no provee lo necesario para disminuir sustancialmente la problemática de la inseguridad pública, cuyo impacto negativo es más lesivo para este sector social.¹³

Esta problemática ha sido señalada en publicaciones anteriores para el caso específico de la violencia de que están siendo objeto nuestros migrantes en el lado mexicano de nuestra frontera norte. Uno de los grupos más vulnerables es el de los niños mexicanos migrantes porque las autoridades migratorias de ambos países los persiguen y tratan como criminales, además de que son lacerados por las redes de explotación sexual, prostitución y pornografía infantil.¹⁴

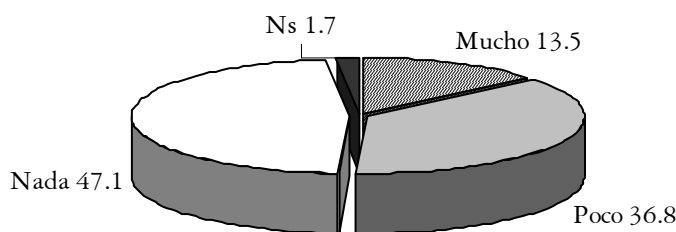
Opinión pública

La ineficacia e ineficiencia del Estado es percibida por la población de manera cada vez más alarmante. Más de la mitad de la población considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida (Gráfica 1). Por temor a la delincuencia, una de cada dos personas dejó de usar joyas, salir de noche o llevar dinero en efectivo (Gráfica 2).

¹³ Así lo dispone el artículo 4 constitucional, en sus párrafos sexto y séptimo.

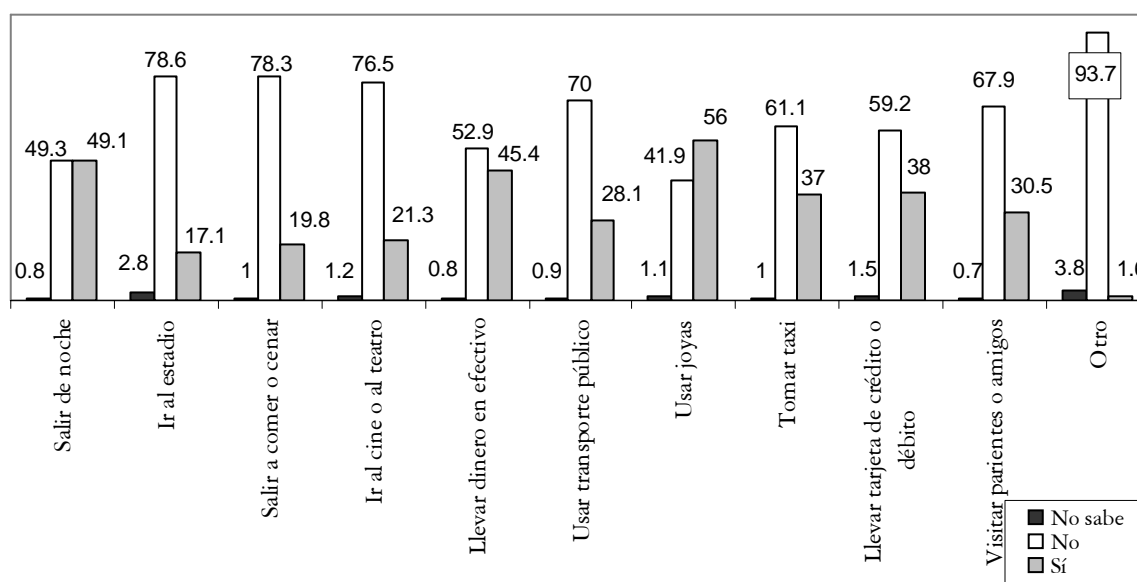
¹⁴ Para mayor abundamiento véase el artículo de Oscar Rodríguez Olvera y Sandra I. Espinosa Morales, "Seguridad Pública en la Agenda Bilateral México-Estados Unidos", *Reporte CESOP*, núm. 2, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, junio de 2007, pp. 45-52.

Gráfica 1
Impacto de la delincuencia en el nivel de vida
(porcentaje)



Fuente: Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana, del Instituto Nacional sobre Inseguridad Urbana, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., 2006. www.icesi.org.mx (fecha de consulta: 9 de agosto de 2007).

Gráfica 2
Actividades que se dejaron de realizar por temor a ser víctima... (porcentaje)



Fuente: Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana, del Instituto Nacional sobre Inseguridad Urbana, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., 2006. www.icesi.org.mx (fecha de consulta: 9 de agosto de 2007).

Conclusión

La afectación al pleno ejercicio de los derechos individuales y familiares a la seguridad, libertad y desarrollo integral se agravan cada vez más a causa de la delincuencia, así como por los actos de autoridad del Estado mexi-

cano y las acciones unilaterales de ciudadanos que impiden la libre circulación peatonal y de vehículos, pretendiendo resguardar su integridad física y la de los suyos, así como su patrimonio.

La política del gobierno de Felipe Calderón en Seguridad Pública

César Augusto Rodríguez Gómez

La inseguridad es uno de los problemas que más preocupan a la opinión pública.¹ En el siguiente texto se abordarán las políticas públicas que el actual gobierno ha contemplado en esta materia. Para tal efecto, este análisis se subdividirá en dos segmentos. En el primero se hace un breve recuento de los problemas que más aquejan a la seguridad pública del país, factores que llevaron al actual gobierno a presentar su propuesta para combatir este problema. También se presenta un listado de acciones llevadas a cabo por anteriores gobiernos, muchas de las cuales fueron retomadas por el propio Felipe Calderón. Precisamente en el segundo apartado se describen de manera sucinta los puntos contenidos en la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, principal eje programático en que se han sustentado las acciones del actual gobierno. Y por último, se citan algunas reacciones de reconocidos especialistas sobre la implementación de estas acciones y políticas de gobierno.

Datos de diagnóstico: la seguridad pública, el principal problema según la opinión pública

Como se anotó previamente, diversos analistas y casas encuestadoras coinciden en señalar que el problema de la seguridad pública se ha constituido en el principal problema social del país. Dicha preocupación rebasó a temas como el desempleo o el miedo a sufrir las recurrentes crisis económicas; de esta forma se advierte que en el caso, por ejemplo, del Distrito Federal, desde el año 2000 un 55% de los ciudadanos entrevistados por el periódico *Reforma* indicaba que la inseguridad pú-

¹ Luis de la Barreda S. y Cecilia Sayeg Seade, *Análisis de la percepción de inseguridad*, en: <http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2007>

blica era el principal problema de la ciudad.² Para el año siguiente dicha preocupación ya era la más importante para el 74%; y actualmente otros estudios refieren que 9 de cada 10 personas del D.F. se sienten inseguras; en otros municipios la percepción no es tan grande pero sí llega a ser del 60 y 70%.³ Y aunque se advierte que muchas veces esta percepción no es generalizada para todo el territorio nacional, sí tiene fuertes certezas estadísticas.

Guillermo Zepeda, por ejemplo, advierte que los indicadores objetivos de la criminalidad se dispararon a partir de 1994, y para el 2002 la suma era ya de 1 442 226 denuncias, contra 809 mil probables ilícitos del año 1991.⁴ Afirma que pueden ser más los delitos que no se denuncian ante la desconfianza existente en la efectividad de las autoridades.⁵ Si se continúa con la enumeración de indicadores presentada por el autor, tenemos materia para desagregar la realidad perceptible de la ciudadanía: en homicidios México ocupa la décima posición entre 130 países, con 14.7 asesinatos por cada 100 mil habitantes; el secuestro ubica al país entre los de mayor incidencia en el mundo (1 500 al año, de los que se informa sólo de una tercera parte). Pero en los últimos años han sido delitos del crimen organizado como el narcotráfico y el robo de vehículos algunos de los ilícitos que más ha preocupado a la población (Gráfica 1).

Los problemas estructurales de la seguridad pública

En el análisis de la incidencia delictiva del país hay muchos lugares comunes que explican los por qué del estado en que se encuentra la seguridad pública. La mayoría nos remite a la corrupción de las instituciones del Estado, garantes de proporcionar y administrar la justicia. Los indicadores internacionales elaborados por organismos connotados en este tipo de mediciones ubican a México como un país altamente corrupto, y que ha devenido en los últimos años en un empeoramiento de la situación. Transparencia Internacional,⁶ por ejemplo, confirma un retroceso en el caso de México, ya que al inicio del gobierno de Vicente Fox el país estaba situado en el lugar 59 de un total de 163 países; mientras que al final se ubicó en el 70. Y es que como señala Mario Arroyo Juárez,⁷ existen problemas estructurales que han limitado muchas de las acciones emprendidas por los gobiernos y no han logrado su cometido de mejorar favorablemente la percepción de seguridad, por ejemplo, elevados índices de criminalidad, existencia de grupos armados, violaciones a los derechos humanos, impunidad, insuficiencias en el marco jurídico, sistema penitenciario inoperante, ineficacia de las instituciones, corrupción, desconfianza ciudadana, ausencia de cultura de la legalidad y delincuencia organizada.

En la Tabla 1 podemos apreciar algunas de las disposiciones que los gobiernos precedentes realizaron en esta área.

Anteriormente, se señalaba al problema de la falta de recursos económicos como uno

² Véase en Guillermo Zepeda Lecuona, "Los desafíos de la reforma de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México", *Reforma*, México, miércoles 14 de febrero de 2001. Disponible en Internet: www.ciudad.org.

³ De la Barrera y Sayeg, *Análisis de la percepción...*, *op. cit.*

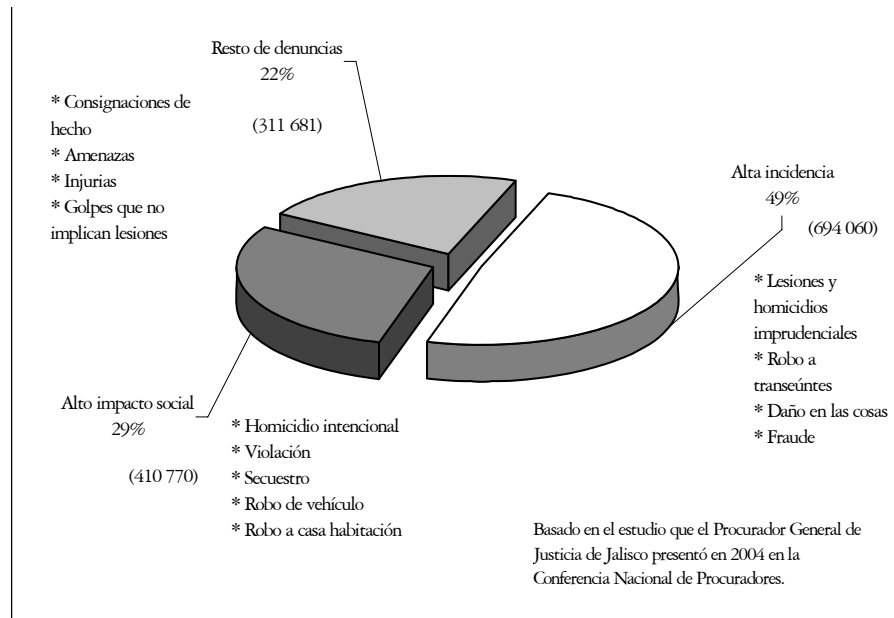
⁴ Zepeda, "Los desafíos de la reforma...", *op. cit.*

⁵ *Idem.*

⁶ Véase en Transparencia Internacional para el caso de México: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

⁷ Mario Arroyo Juárez, "Modelo integral para la formulación de políticas en seguridad pública", ponencia en el foro "Políticas públicas eficientes en el combate a la delincuencia", Cámara de Diputados, México, 18 de abril de 2007.

Gráfica 1
Categorías en que puede descomponerse el fenómeno delictivo en México



Fuente: Tomada de Guillermo Zepeda Lecuona, *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, 2006. En: www.cidac.org

de los más sentidos, pero al menos desde hace 10 años éste ha dejado de serlo. Afirma Gustavo Fondevila que solamente entre 1994 y 2004 se incrementó 10 veces el presupuesto asignado a seguridad pública como porcentaje del producto interno bruto (PIB), que hoy alcanza aproximadamente 5%. Para este especialista el problema más grave es la forma del manejo de estos recursos, ya que 95% de los delitos son del común y son competencia de los estados y municipios; mientras que 5% corresponde a delitos del ámbito federal.⁸ La paradoja es que la federación maneja la mayor cuantía de recursos y atiende un porcentaje pequeño de delitos.

⁸ Ponencia de Gustavo Fondevila en el foro "Políticas públicas eficientes en el combate a la delincuencia", Cámara de Diputados, México, 18 de abril de 2007.

Las políticas del gobierno de Felipe Calderón contra la inseguridad

La política de seguridad pública de Felipe Calderón englobó la base perceptiva de inseguridad ciudadana, que como ya lo hemos observado, tiene buena base de realidad estadística. Su principal línea de acción consistió en poner en marcha operativos militares en las ciudades y regiones más aquejadas por el narcotráfico. Así, en el mes de diciembre, a unos cuantos días de tomar posesión, ponía en operación el primero de seis operativos, en este caso fue el denominado "Michoacán". Después le sucederían otros como el Operativo Tijuana; el Triángulo Dorado; el Guerrero; el Nuevo León-Tamaulipas y el de Veracruz. Acciones tendientes a dar la imagen de recuperar el territorio controlado por bandas de traficantes

Tabla 1
Acciones y reformas para mejorar la seguridad pública

<i>Carlos Salinas de Gortari</i>	<i>Ernesto Zedillo</i>	<i>Vicente Fox Quesada</i>
- Creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) en reemplazo de la Dirección Federal de Seguridad (1989).	- Más autonomía al Poder Judicial.	- Creación de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990).	- Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995).	- Reestructuración de la Procuraduría General de la República (PGR): creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI).
Creación y desaparición del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (1993-1997).	- Ley contra la Delincuencia Organizada y creación de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) (1996).	- Nombramiento de un militar al mando de la PGR: facilitó colaboración Ejército-PGR.
- Reformas al Código Penal (1993).	- Participación de las Fuerzas Armadas en el Combate a las Drogas.	- Ley de Seguridad Nacional (regula actividades de inteligencia).
- Reformas al Código Fiscal (reporte de transacciones mayores de 10 mil dólares) (1993).	- Cruzada Nacional Contra la Delincuencia (1998). - Creación de la Policía Federal Preventiva (1998).	- Propuesta de reforma al sistema de seguridad y justicia penal: reorganización de fuerzas policiales (Secretaría de Gobernación); Transformación de PGR en una oficina investigadora independiente; reforma del sistema de justicia penal: juicios orales.

Fuente: Elaboración propia con base en la ponencia de Jorge Chabat "Las reformas de seguridad en México", presentada en el foro "Políticas públicas eficientes en el combate a la delincuencia", Cámara de Diputados, México, 18 de abril de 2007.

en distintas partes del país, e inhibir también las manifestaciones más extremas de la violencia.⁹

El crimen organizado: el narcotráfico

Según el periódico español *El País*,¹⁰ por México pasa más del 70% de la droga (cocaína, marihuana y metanfetaminas) que llega a Estados Unidos y añaden los propios estudios de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)

que México ya no sólo es un país de tránsito de la droga, sino que buena parte de la misma se queda y ello ha ocasionado un aumento considerable de su consumo interno.¹¹

El 9 de marzo pasado, Felipe Calderón presentó lo que hasta la fecha ha sido el eje rector de su política para fortalecer la seguridad pública: la "Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia". La Tabla 2 contiene los puntos más importantes descritos en ésta.

⁹ Opinión de Luis Astorga en Enfoque del periódico *Reforma*, México, 17 de junio de 2007.

¹⁰ Investigación de Maite Rico, periódico *El País*, Madrid, 20 de agosto de 2007.

Tabla 2
Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia

<i>Ejes estratégicos</i>	<i>Puntos principales contemplados en el eje</i>
1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia	A través del Consejo Nacional del Seguridad Pública instrumentar coordinadamente las facultades jurídicas, políticas y presupuestales de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplando: * La integración de los esfuerzos de las diferentes corporaciones de policía federales, con un mando único de la PFP, la AFI, el INM y la Central de Inspección Fiscal y Aduanera (CIFA).
2. Operación policial	- La recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y el reestablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad. - El combate a la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas.
3. Prevención del delito y participación ciudadana	La estrategia está integrada por tres programas: 1. Escuela segura, que busca recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar. 2. Salud sólo sin drogas, para prevenir adicciones. 3. Recuperación de espacios públicos, que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad.
4. Desarrollo institucional	Mediante un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal que considera la profesionalización. Ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación.
5. Sistema penitenciario	Impulsar políticas para los tres órdenes de gobierno, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de: - Recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. - Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos. - Erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.
6. Combate a la corrupción	Este eje integra el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial. - Se creará el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como la unidad responsable de generar información relevante en el marco del Servicio Nacional de Carrera Policial.
7. Tecnología: Plataforma México	Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de cómputo.
8. Indicadores de medición establecidos en la sociedad civil	Concertar indicadores para medir la eficiencia de la autoridad en: prevención del delito; procuración de justicia; administración de la justicia; readaptación social y profesionalización.

Fuente: Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, en Secretaría de la Seguridad Pública: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true.

Reacciones a la estrategia de Calderón

Si analizamos estrictamente los operativos policiales, base de la estrategia, es reiterativo el consenso que provocó su puesta en marcha. Luis Astorga, Javier Oliva y Guillermo Zepeda¹² coinciden en que estos operativos eran necesarios para retomar territorios al crimen organizado y restablecer la autoridad del Estado. Reconocen la intervención del ejército en el asunto, pero echan de menos la preparación y el fortalecimiento de los cuerpos policíacos; critican el trabajo de inteligencia que da soporte a estos operativos, lo que a la larga se ha traducido en resultados modestos, según afirman otros investigadores como Jorge Chabat, las ejecuciones han seguido en mayor cuantía que en el mismo periodo del gobierno de Fox (hasta junio de 2007 iban ya 1 270 ejecutados). Otro consenso reiterativo es que este tipo de iniciativas han sido sólo reactivas. Lo más destacado que se advierte es el hecho de que se ha retomado la implantación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como objetivo lograr el consenso de una política nacional para el tema de la seguridad pública, que alinee como esta estrategia indica, todas las fuerzas del Estado, y que la democratización enriquezca y no entorpezca el combate a la seguridad pública. La mayoría de las iniciativas que el gobierno del presidente Calderón ha asumido, y que no se desarrollan por espa-

cio (como su propuesta de reformas judiciales enviada al Senado, el decreto del 9 de mayo, la creación del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacional, etcétera), tienen esa misma doble carga de puntos favorables y negativos que las anteriores.

Conclusiones

Las iniciativas puestas en marcha por el gobierno del presidente Calderón responden a la necesidad de hacerle frente al problema de la seguridad pública, el más sentido de la sociedad mexicana. Con ello el gobierno federal ha reforzado su margen de maniobra política tan necesaria, dada la crisis política que se vivió en el país a raíz de la elección del 2 de julio. De la misma forma se señala que la pluralidad política del país debe ser un coadyuvante en la conformación y puesta en práctica de una verdadera estrategia nacional, capaz de avanzar en los resultados positivos, y no una limitante como suele serlo. El acierto de poner énfasis en este problema ha implicado, y supone, la colaboración de todos los entes sociales; de esto depende su éxito, aunque también se concluye que la política de seguridad adolece de un marco integral de reformas que atienda las causas sociales y no sólo sean una reacción a esta complicada situación.

¹² Entrevista en suplemento Enfoque, periódico *Reforma*, México, 17 de junio de 2007.

Indicadores sobre el sistema de justicia en México

José de Jesús González Rodríguez

El adecuado funcionamiento de las instituciones jurídicas constituye un elemento esencial en el avance económico y en el desarrollo social de las naciones. En el marco de una eventual reforma del Estado, el examen del Poder Judicial mexicano es un tema de importancia insoslayable.

En este documento se muestran algunos datos sobre cómo es percibida la función de las instituciones judiciales en nuestro país, en lo referente a aspectos como la influencia del Poder Ejecutivo en las judicaturas locales, la imparcialidad de los jueces en los estados, la calidad de las instituciones administradoras de justicia y el rezago en éstas. De igual forma se muestra la percepción de aspectos como la independencia del Poder Judicial y la imparcialidad del mismo desde una perspectiva internacional.

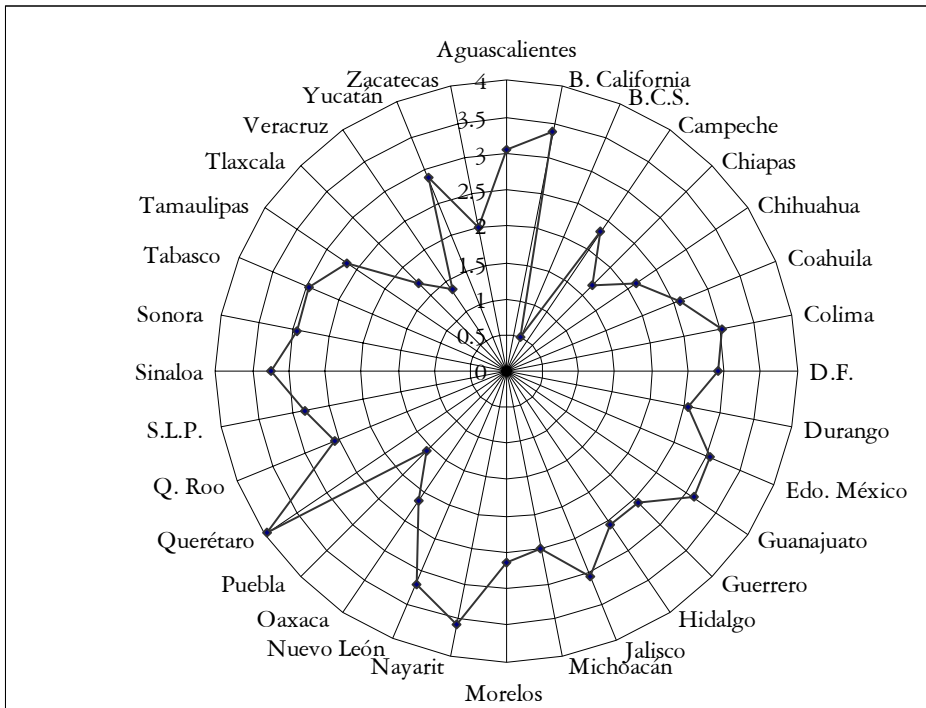
Las referencias de carácter local, incluidas en el documento, recogen datos que sobre mediciones acerca del sistema de justicia en las entidades federativas efectuara el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en coordinación con la firma consultora Moody's de México, y con el patrocinio del Consejo Coordinador Financiero (CCF), para establecer lo que han denominado los “indicadores de confiabilidad y de desarrollo institucional en las entidades federativas”.¹

En la Gráfica 1 se aprecian las mediciones acerca de la influencia que se advierte por parte de los poderes ejecutivos locales respecto al desempeño de la función judicial en los diversos estados de la república.

¹ Los resultados del estudio en referencia, se desprenden de una serie de encuestas aplicadas a abogados litigantes, a cuestionarios enviados a los diferentes Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a datos obtenidos de visitas directas a juzgados y a salas judiciales en cada entidad federativa. Véase: Consejo Coordinador Financiero, A.C., “Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas, Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local”, *Metodología de investigación*, México, 2007, p. 11. Disponible en www.abm.org.mx (fecha de consulta: 21 de agosto de 2007).

Gráfica 1

Indicadores sobre el sistema de justicia en las entidades federativas.
Influencia del Poder Ejecutivo en el desempeño de la función judicial



Fuente: Elaboración con datos de: Consejo Coordinador Financiero, A.C., “Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas, Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local”, México, 2007, p. 27.

Las valoraciones obtenidas en el estudio toman en cuenta factores como si el Poder Ejecutivo y/o los integrantes de la administración pública estatal influyen en las decisiones de los jueces o si éstos ven obstaculizada su carrera cuando adoptan resoluciones contrarias a los intereses personales del Poder Ejecutivo. También se considera determinante para establecer una evaluación sobre este punto el hecho de que mediante la intervención del Poder Ejecutivo se imposibilite la ejecución de resoluciones judiciales o que frente a los cambios de gobierno locales no se altere la composición en el Poder Judicial o no se afecten sus mecanismos de ascenso; además se califica si frente a eventuales sanciones a jueces por faltas en su desempeño tales sanciones se apliquen inde-

pendientemente de las vinculaciones que los jueces tengan con autoridades estatales.

Derivado de ello, la evaluación acerca de la injerencia de los gobernadores de los estados en las tareas de las judicaturas estatales muestra diferencias significativas en las diversas entidades, en donde Querétaro, Nayarit y Baja California ocupan las posiciones que denotan mayor autonomía entre ambas soberanías estatales y, por el contrario, Baja California Sur, Veracruz y Puebla aparecen como los estados en donde existe –según la medición anotada– mayor injerencia del Poder Ejecutivo en el Judicial, como se aprecia en la gráfica.²

² Para identificar los criterios de evaluación y la escala empleada en la ponderación de las mediciones correspon-

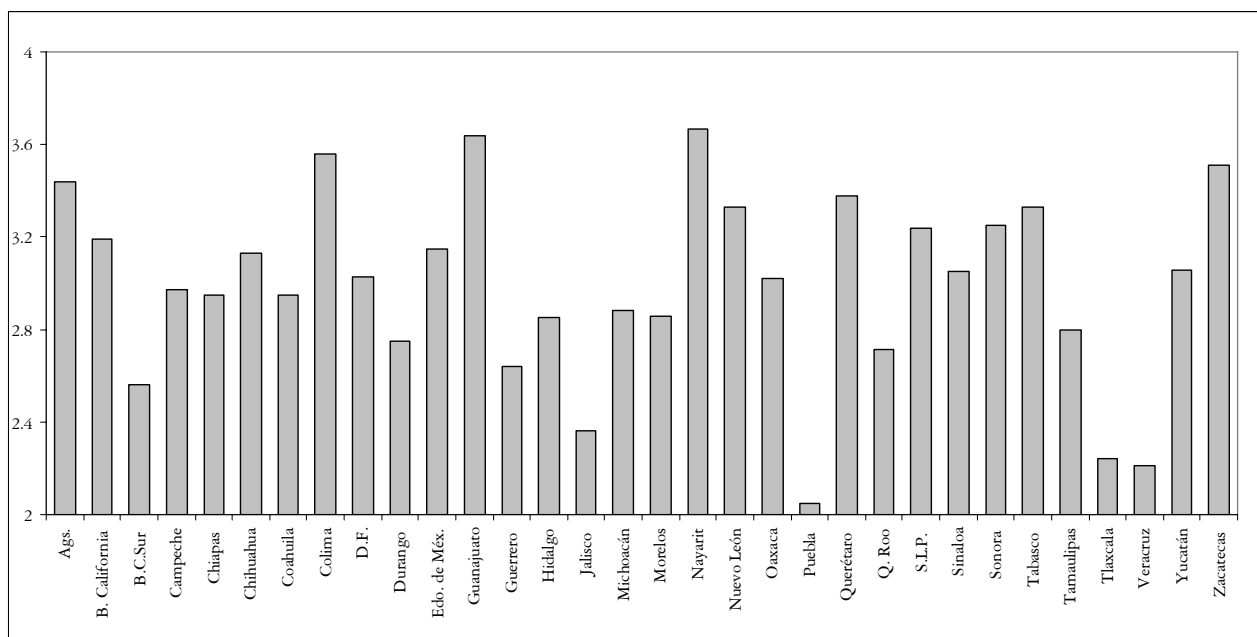
Otra variable de importancia es la referente a la imparcialidad de los jueces. Este valor de carácter tan subjetivo, se obtiene –en el estudio al que se ha hecho referencia– a través de la ponderación de las respuestas dadas a interrogantes como si influye o no en las resoluciones judiciales la identidad de las partes; asimismo se valoran aspectos como si es determinante en una sentencia el hecho de que la parte demandada sea una dependencia o una entidad de la administración pública estatal. Es valorada también en la obtención de los datos sobre la imparcialidad judicial, la práctica relativa a que los proyectos de autos o de sentencias se entreguen previamente a alguna de las partes y que esto influya en el sentido de las resoluciones. Las percepciones encontradas

en las diferentes entidades de la república se muestran en la Gráfica 2.

Otro elemento que ha constituido una referencia en el examen del Poder Judicial en los últimos años es la valoración de su calidad institucional. En la Gráfica 3 se advierte la posición que dicho tema tiene, cotejándolo con el rubro del rezago en los juzgados de las entidades federativas.

Para el primer aspecto se consideran varios elementos, como la calidad profesional de jueces y magistrados; la uniformidad de criterios empleados en la solución de controversias; la autonomía de los jueces frente a los magistrados y la de éstos respecto al Poder Judicial Federal; las modalidades de la carrera judicial; la confiabilidad de los servicios periciales y la

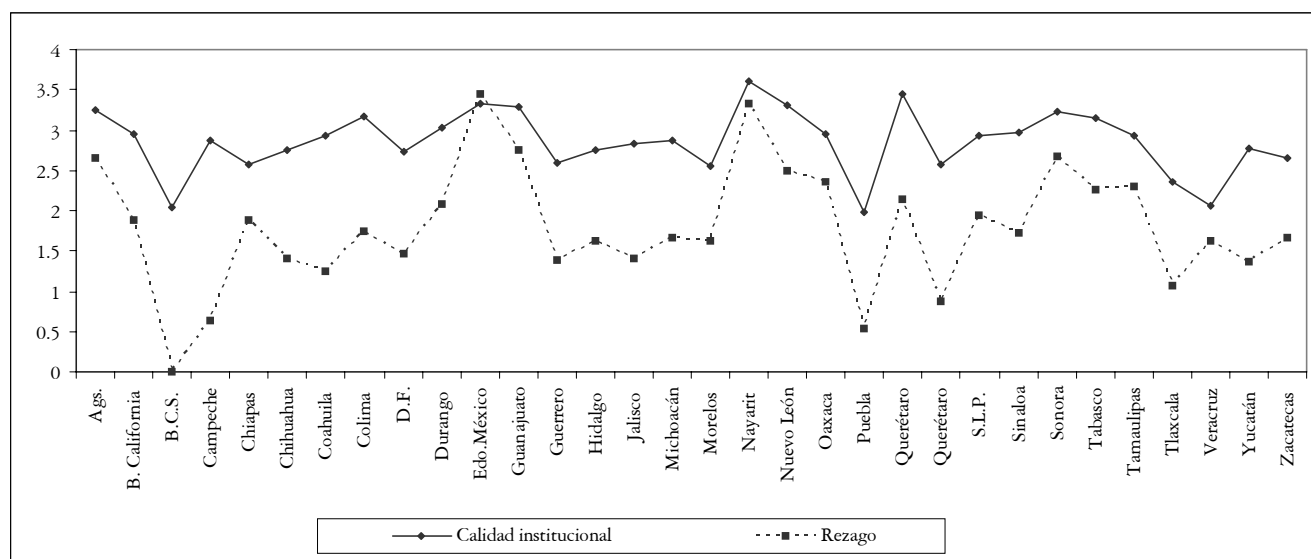
Gráfica 2
Indicadores sobre el sistema de justicia en las entidades federativas.
Imparcialidad de los jueces



Fuente: Elaboración con datos de: Consejo Coordinador Financiero, A.C., “Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas, Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local”, México, 2007, p. 26.

dientes a las gráficas 1, 2 y 3 de este documento, véase: “Ejecución de contratos...”, Metodología de investigación, *ibid.*, pp. 12-21.

Gráfica 3
Indicadores sobre el sistema de justicia en las entidades federativas.
Calidad institucional y rezago en los juzgados



Fuente: Elaboración con datos de: Consejo Coordinador Financiero, A.C., “Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas, Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local”, México, 2007, pp. 24 y 39.

idoneidad de la legislación sustantiva local, entre otros factores.

Como se aprecia, las evaluaciones más positivas las tienen los estados de Nayarit, Querétaro y el Estado de México y, por el contrario, ocupan las posiciones más desventajosas Puebla, Baja California Sur y Veracruz.

Respecto al rezago judicial en las entidades, los datos muestran que nuevamente el Estado de México y Nayarit ocupan posiciones positivas y que Puebla y Baja California Sur repiten en los sitios menos favorables de la clasificación. Lo anterior se aprecia en la Gráfica 3.

Desde una perspectiva internacional, destacan las estimaciones llevadas a cabo por el centro de estudios canadiense denominado Instituto Fraser,³ éste ha enfocado sus actividades

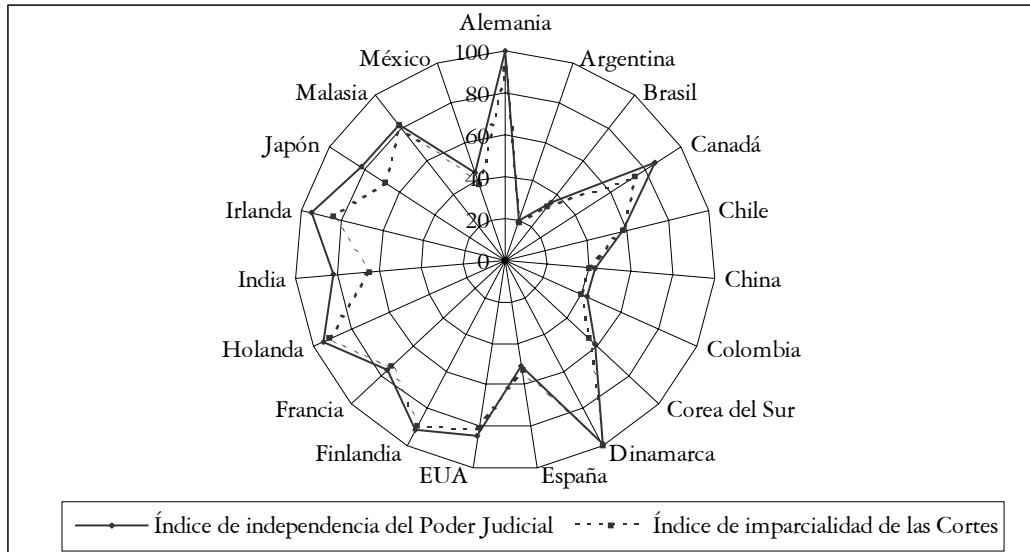
a la investigación de la competitividad y la intervención del gobierno en las actividades económicas y sociales de las naciones. En lo tocante a los rubros que abordan la evaluación del Poder Judicial de los países examinados, el Instituto Fraser ha emitido entre otros indicadores sobre el tema: el referente a la independencia del Poder Judicial y el que versa sobre la imparcialidad de las cortes, que se muestran en la Gráfica 4.

De las 45 naciones examinadas por el organismo canadiense, en la gráfica se ilustran los datos de 19 de ellas, con las que nuestro país guarda semejanzas sociales o económicas —Argentina, Brasil, Chile Colombia, España—, así como países con los que México mantiene relaciones comerciales esenciales —Estados Uni-

³ El Instituto Fraser es una organización educativa y de investigación independiente con sede en Canadá. Los estudios que ha desarrollado sobre la medición de la competitividad y la funcionalidad de las instituciones en diferentes

países pueden consultarse en www.fraserinstitute.ca. Debe señalarse que parte de los datos generados por dicha institución sobre el sistema de justicia en México son compilados posteriormente por el Instituto Mexicano de Competitividad (Imco).

Gráfica 4
Indicadores sobre independencia e imparcialidad del Poder Judicial
en diferentes países. Escala 0-100



Fuente: Elaboración con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, “Situación para la competitividad de México, 2006: Punto de inflexión”, Anexo estadístico, Imco, México, 2007, p. 580.

dos y Canadá—, o naciones que se sitúan en los sitios más destacados en diversas clasificaciones sobre otros rubros —Finlandia, Alemania o Dinamarca.

Considerando los datos anotados en este documento y examinando el contexto prevalente en el país, puede señalarse que un razonamiento aplicable al examen del sistema de justicia en México plantea la existencia de una

relación estrecha entre la calidad de las instituciones del ramo, la situación económica y la gobernabilidad. De ahí que un marco legal adecuado y un correcto funcionamiento de los órganos abocados a la administración de justicia son factores esenciales que pueden contribuir a consolidar la estabilidad social y la confianza en las instituciones de la república.

La seguridad pública y el desarrollo

Sara María Ochoa León

Los índices de violencia y criminalidad en América Latina se encuentran entre los más altos del mundo, de tal forma que se han convertido desde hace varias décadas en uno de los problemas más acuciantes de la región. La problemática de la región es amplia. El número de homicidios es uno de los más altos, la corrupción suele estar presente en los cuerpos policíacos involucrados en la criminalidad y, en algunos países, existe narcotráfico y guerrilla. A esto hay que agregarle otras formas de violencia, con grandes repercusiones en el desarrollo humano, como la violencia intrafamiliar y la violencia de género, que son también muy altas en la región. Por otro lado, América Latina es la región con la mayor desigualdad del ingreso en el mundo, lo que se aúna a los altos niveles de pobreza y desempleo.

Los efectos perniciosos de la violencia y la criminalidad son conocidos, ya que generan altos costos económicos y sociales, socavan el Estado de derecho al prevalecer una situación de incumplimiento de las leyes y generan un clima de inseguridad y desconfianza social, el cual ha sido captado por la mayoría de las encuestas. Todo lo anterior explica que las acciones para combatir la violencia y la criminalidad hayan tomado un papel prioritario en la agenda pública de los países.

La violencia y la criminalidad tienen también amplias repercusiones sobre el nivel de bienestar de la población y sobre el desarrollo social y económico de los países. En este sentido, las acciones para garantizar la seguridad ciudadana y disminuir los índices delictivos tienen gran incidencia para lograr un mayor nivel de desarrollo. En México, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que tiene como eje rector el logro de un desarrollo humano sustentable, analiza en el capítulo sobre el Estado de derecho y la Seguridad la importancia de estos elementos para el logro de ese objetivo.

Para analizar el vínculo entre la seguridad pública y el desarrollo social y humano, en este artículo se abordan brevemente tres aspectos que pretenden ser ilustrativos de esta relación: los costos socioeconómicos

de la violencia, la seguridad pública y el desarrollo humano; y las causas de la violencia.

Costos socioeconómicos de la violencia

Existen diversos métodos para medir los costos de la violencia. Buvinic, Morrison y Orlando hacen una clasificación del costo socioeconómico de la violencia dividiéndolos en cuatro categorías: costos directos, costos no monetarios, costos económicos multiplicadores y costos sociales multiplicadores:¹

- Costos directos: incluyen el valor de los bienes y servicios utilizados para prevenir la violencia, ofrecer tratamiento a las víctimas o capturar a los agresores.
- Costos no monetarios: incluyen impactos sobre la salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud (mayor mortalidad por homicidios e incapacidad, por ejemplo). Estos costos se expresan en el número de años de vida saludable perdidos (AVISA) por concepto de violencia.
- Costos económicos multiplicadores: están relacionados con los impactos negativos de la violencia en la productividad, la acumulación de capital humano, el ahorro y la inversión.
- Costos sociales multiplicadores: incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia por medio del aprendizaje, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación en los procesos democráticos.

¹ M. Buvinic, A. Morrison y M.B. Orlando, *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. Se trata de un enfoque contable de la medición de los costos de la pobreza que implica la suma de todas las pérdidas directas e indirectas originadas por el crimen.

En términos globales, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo para el caso de América Latina encuentra que los costos sociales del crimen, incluyendo el valor de las posesiones robadas, asciende a 168 mil millones de dólares o 14.4% del producto interno bruto (PIB) de la región. México se ubica en el promedio regional en relación con este costo con 4.9% del PIB. En un estudio similar para Estados Unidos se encuentra que la pérdida es de 5% del PIB.²

En el caso de los costos directos se destinan recursos muy altos al combate de la violencia y la criminalidad, los cuales podrían ser usados para fines sociales como salud o educación. En relación con los costos no monetarios, las violaciones y la violencia doméstica provocan una gran pérdida de años de vida saludable. Se estima que anualmente se pierden 9 millones de años de vida saludable por estos conceptos. En el caso de la ciudad de México se calcula una pérdida de 57 673 años.³ Además, las repercusiones en la salud, tanto física como mental, normalmente persisten en el tiempo y son acumulativas, como es el caso de la violencia doméstica.

Respecto a los costos económicos de la violencia se observa que las víctimas tienen una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo y menores ingresos. A nivel

² Juan L. Londoño y Rodrigo Guerrero, “Violencia en América Latina: epidemiología y costos”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, mimeo. International Centre for the Prevention of Crime, *Crime Prevention Digest*, 1998. Las cifras de Estados Unidos son para 1992. Citados en Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, “Crimen y victimización. Una perspectiva económica”, en Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, pp. 4-5.

³ Citado por Buvinic, Morrison y Orlando, *Violencia, crimen y desarrollo...*, *op. cit.*, p. 38, con datos de la Fundación Mexicana para la Salud.

macroeconómico la inseguridad puede causar la suspensión de proyectos económicos importantes o, bien, su ubicación en lugares subóptimos pero que ofrecen mayor seguridad. La violencia también está relacionada con una menor capacidad de ahorro e inversión en capital físico, ya que el clima de inseguridad puede generar una menor inversión a nivel país, regiones o localidades.⁴

Otra variable que puede ser analizada es el impacto que tiene la inseguridad sobre el precio de la vivienda. En un estudio para la ciudad de México, Villoro y Teruel encuentran que “los residentes estarían dispuestos a pagar más de un 20% adicional en alquiler de vivienda para vivir en un vecindario con una tasa de homicidio que fuese 50% inferior a la actual”.⁵

Entre los costos sociales se encuentra que existe una doble causalidad entre capital social y violencia, ya que la violencia destruye el capital social y, por otro lado, el poco capital social se convierte en un espacio propicio para el comportamiento violento.

Seguridad pública y desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano: el ingreso (PIB per cápita), la salud (esperanza de vida) y la educación (alfabetismo y matriculación escolar).

Considerando estas variables, la violencia intrafamiliar y de género tienen gran inciden-

cia en el desarrollo humano, ya que afectan directamente la salud de las víctimas, impiden una mayor acumulación de educación y, por tanto, una mejor inserción en el mercado de trabajo, por lo que afecta su ingreso potencial. Además, esta violencia está relacionada con menor productividad laboral y mayor ausentismo de las víctimas.

Los actos delictivos con agresiones a la persona pueden tener repercusiones en su salud, tanto física como mental e incluso derivar en pérdidas de años de vida saludable. Por otro lado, el temor a sufrir una agresión física o bien un daño a la propiedad desincentiva la acumulación de capital humano, por ejemplo, en la forma de una educación nocturna.

Sin embargo, en el centro del concepto de desarrollo humano está la ampliación de las capacidades de las personas y, por tanto, de su libertad de elegir entre diferentes alternativas. Así, el desarrollo humano incluye también el ejercicio de las libertades, la participación activa de las personas en la vida social y política, la protección de sus derechos, así como de su integridad personal y su patrimonio, por lo que este concepto va más allá de las variables consideradas en el índice.⁶

En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano en México 2004 ha señalado la importancia de la seguridad pública y del acceso equitativo a la justicia en el desarrollo humano. La inseguridad pública y la falta de un acceso equitativo a la justicia debilitan los derechos de las personas, el ejercicio de sus libertades y pueden afectar su integridad física y su patrimonio.

Para ejemplificar esta situación, el PNUD hace un ejercicio con fines ilustrativos en el que se construye un IDH incorporando un indicador de inseguridad. Los resultados indican que estados con altos IDH como Baja California y el

⁴ *Ibid.*, pp. 38-39.

⁵ Renata Villoro y Graciela Teruel, “The social costs of crime in Mexico City and suburban areas”, *Estudios Económicos*, vol. 19, núm. 1, enero-junio de 2004. Este estudio corresponde a un modelo de precios hedónicos. Citado por Buvinic, Morrison y Orlando, *Violencia, crimen y desarrollo...*, op. cit., p. 34.

⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004, El reto del desarrollo local*, 2005, p. 5.

Distrito Federal empeoran significativamente su posición, ya que el primero pierde más de 20 lugares en su lugar nacional y el segundo retrocede nueve lugares.⁷ Con esto se constata el efecto de la inseguridad en el desarrollo humano, considerado en un sentido amplio.

Por otro lado, de acuerdo con el PNUD, la inseguridad pública y el acceso inequitativo a la justicia acentúan las desigualdades que existen en el país en materia de salud, educación e ingresos, lo cual afecta especialmente a las personas de menores recursos, ya que tienen mayores dificultades para afrontar los costos económicos que impone la criminalidad. Entre estos costos se encuentran el valor de los bienes robados, el tiempo perdido, las ausencias laborales, el porcentaje del presupuesto perdido por el individuo o el hogar, el pago de atención médica o bien las acciones de prevención. En algunas ocasiones estas últimas se convierten en limitantes de las oportunidades de desarrollo humano, por ejemplo, en la forma de menor educación nocturna. Por otro lado, las personas de menores ingresos, sobre todo en zonas urbanas, pueden tener mayor exposición al crimen, entre otros factores, por los medios utilizados para transportarse.

Respecto a la impartición de justicia, el informe señala que “la asimetría en esta ‘pirámide’ de la justicia pública (constituida por el juez, el ministerio público y la defensoría pública) puede llevar a una situación en donde solamente individuos con mayores recursos tienen acceso a una defensa de calidad.”⁸

Sobre las causas de la violencia y el desarrollo

La violencia y la criminalidad son fenómenos multidimensionales y sus causas pueden en-

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ *Ibid.*, p. 7.

contrarse en una gama amplia de variables, que van desde factores biológicos hasta sociales.⁹ El objetivo de este apartado es presentar algunos factores importantes asociados a la violencia, aunque no es la intención ser exhaustivos sobre este tema, el cual presenta una gran complejidad.

En un estudio realizado por Fajnzylber, Lederman y Loayza sobre los determinantes macroeconómicos de la violencia para 45 países durante el periodo 1970-1994, se encuentra que existen tres factores con gran poder explicativo sobre las tasas de homicidio y robo: el PIB, la desigualdad de ingresos, y la tasa de violencia en el pasado. Debe señalarse que los análisis a nivel individual o de comunidad pueden identificar otras variables asociadas a la violencia y la criminalidad. En el modelo se incluyeron otras variables explicativas de importancia como los factores de disuasión, aunque los resultados no son concluyentes debido a las limitantes de la información.¹⁰

El crecimiento del PIB disminuye la violencia, aunque su impacto es mayor sobre los crímenes de tipo económico (como el robo), que sobre los crímenes violentos (como los homicidios). La interpretación que dan los autores es que “el impacto negativo del crecimiento del PIB sobre las tasas de crimen violento indica que la incidencia del crimen es contracíclica y que el estancamiento de la actividad económica induce una elevada actividad criminal.”¹¹ Se estima que para el caso de los robos un crecimiento del 1% del PIB ocasiona una reducción de la tasa de robos de 13.7 por ciento.

⁹ Buvinic, Morrison y Orlando, *Violencia, crimen y desarrollo...*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰ No obstante, otros estudios han encontrado que los factores de disuasión influyen de forma importante en la criminalidad. Para una revisión de los resultados encontrados en otros estudios sobre las variables determinantes de la criminalidad, consúltese la revisión que hacen Fajnzylber, Lederman y Loayza, *Crimen y violencia...*, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*, p. 28.

Para explicar el impacto de la desigualdad de ingresos en el aumento de la violencia, generalmente se ofrecen dos explicaciones. Por un lado, se alude a la diferencia entre los retornos del crimen y su costo de oportunidad, medido por el ingreso de las víctimas y los ingresos que pueden obtener las personas más desfavorecidas en la distribución del ingreso.¹² Por otro, se destaca que en los países más desiguales “los individuos tienen menores expectativas de mejorar su estatus económico y social a través de las actividades económicas legales, lo cual decrecería el costo de oportunidad de participar en tentativas ilegales”.¹³ Los resultados de la relación entre la violencia y la distribución del ingreso se mantienen, incluso, si se introducen en el modelo otras variables como los menores esfuerzos de prevención que podrían hacer los estados más desiguales, las desigualdades educativas y el grado de polarización étnica y de ingresos. Esta asociación entre la distribución del ingreso y la violencia se encuentra en la mayor parte de los estudios empíricos en la materia.

Por otra parte, debe considerarse que el producto per cápita y la escolaridad promedio no resultaron significativos para explicar las tasas de violencia.¹⁴ Al respecto, los autores señalan que:

[...] el hecho de que el ingreso per cápita no tenga un efecto claro sobre el crimen violento cuando se mantiene la desigualdad del ingreso constante puede ser interpretado como que el nivel de pobreza no induce al compor-

tamiento criminal. Sin embargo, cuando se combina el efecto positivo de la desigualdad del ingreso sobre el crimen con el efecto similar de una menor tasa de crecimiento del PIB, es posible concluir que la tasa de superación de la pobreza es un determinante significativo de las tasas de crimen violento.¹⁵

Dados los resultados encontrados, Fajnzylber, Lederman y Loayza sugieren como implicaciones de política la necesidad de establecer indicadores de alerta temprana para que puedan tomarse acciones en aras de disminuir la criminalidad cuando ésta tiene todavía niveles bajos, ya que una vez que se incrementa se vuelve mucho más difícil su reducción. Entre los elementos propuestos se encuentran la generación de estadísticas confiables y de encuestas de victimización constantes.

Otra de las conclusiones es la necesidad de incentivar el crecimiento económico y, particularmente, de hacer que el gasto público para las políticas y para los programas sociales tenga un fuerte sesgo contracíclico. Por otro lado, se recomienda poner especial atención en la disminución de la desigualdad del ingreso y en general de las oportunidades económicas. El mejoramiento de las oportunidades educativas, en congruencia con las oportunidades de ingreso, es considerado un factor clave. Asimismo, deben tomarse acciones para disminuir la polarización y la exclusión sociales, así como la erosión del capital social, elementos que pueden constituirse en factores de riesgo para la violencia. Por último, se encuentra que la presencia de actividades relacionadas con las drogas es un fuerte determinante de la criminalidad, por lo que deben tomarse acciones en este sentido.

¹² Este enfoque está en concordancia con los trabajos pioneros de Ehrlich. Consúltese: Isaac Ehrlich, “Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation”, *Journal of Political Economy*, núm. 81, 1973, pp. 521-565.

¹³ *Idem.*

¹⁴ En este sentido, debe recordarse que se trata de un análisis a nivel país y no a nivel individual, en donde estas variables pueden resultar significativas.

¹⁵ Fajnzylber, Lederman y Loayza, *Crimen y violencia...*, *op. cit.*, p. 27.

Comentarios finales

De esta breve revisión se observa que la violencia y la criminalidad tienen una estrecha relación con el desarrollo económico, social y humano. Por otro lado, la violencia impone limitantes al desarrollo social y humano en la forma de menor salud, educación y menores ingresos. Además, elementos como la desigualdad del ingreso, la polarización social y la erosión del capital social se convierten en factores causales de la violencia e impiden a las personas un desarrollo humano en sentido amplio. Los costos económicos de la violencia pueden

representar una parte muy importante del producto interno bruto de un país, consumiendo recursos que podrían utilizarse en la promoción del desarrollo. Por todo lo anterior, en la relación entre la violencia y la criminalidad y el desarrollo se da una doble causalidad: la disminución de la violencia y la criminalidad son elementos importantes de la agenda de desarrollo, pero también tanto el desarrollo social como el económico son factores determinantes en la reducción de la violencia y en el logro de una mayor seguridad pública.

Incidencia delictiva e inversión extranjera en las entidades federativas

Gustavo Meixueiro Nájera

El costo de la inseguridad repercute en la economía de los estados por diferentes razones, tales como la reducción de la productividad y el consecuente deterioro del desarrollo. De acuerdo con Andrés Roemer, cuando las condiciones de inseguridad aumentan, los individuos, al buscar reducir la probabilidad de ser víctimas de un delito, tienden a invertir menos recursos, disminuyendo con ello la productividad y deteriorando el crecimiento.¹

Mayra Buvinic y Andrew Morrison afirman que la violencia social impide el desarrollo económico, ya que reduce la inversión extranjera y la nacional; de la misma forma, puede disminuir el ahorro nacional si la gente tiene menos confianza en las posibilidades de crecimiento futuro de un país.² Además, mencionan los especialistas, que la violencia tiene efectos multiplicadores económicos que como menor productividad en el trabajo, menor inversión y menor capacidad de ahorro.³

Asimismo, un estudio realizado por Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados concluye que la delincuencia eleva el nivel de riesgo país, lo que genera una reducción de la inversión y consecuentemente una menor generación de empleos y un menor desarrollo económico. Dicho estudio ofrece información sobre el cálculo realizado por el Banco Mundial (BM) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quienes estimaron las pérdidas que sufrió el país por las actividades delictivas durante 2004 en 108 mil millones de dólares,

¹ Andrés Roemer, *Economía del Crimen*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Editores Noriega, México, 2002, p. 21.

² Mayra Buvinic, Andrew Morrison, "La violencia para América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999, p. 8. Disponible en http://psiquired.com/VIOLENCIA_DE_GENERO/VIOLENCIAAMERICALATINAYCARIBE.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto de 2007).

³ *Ibid.*, p. 11.

aproximadamente 15% del producto interno bruto (PIB).⁴

Tomando en consideración lo anterior, este artículo brinda información sobre la incidencia delictiva y la inversión extranjera en las 32 entidades federativas durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006. En una primera parte, se analiza el crecimiento de los delitos cometidos anualmente y de la tasa delictiva por cada 100 mil habitantes; posteriormente se ofrecen datos sobre el crecimiento de la inversión extranjera directa en los estados y se relaciona con la incidencia delictiva. Con base en estas variables, el artículo concluye que algunas entidades ofrecen mejores condiciones para que los negocios y la actividad económica se desarrollen.

Incidencia delictiva por entidad federativa

En el país, el número de delitos, tanto del fuero común como del fuero federal, ha venido aumentando. En 2006 se cometieron 107 500 delitos más que en el 2000, es decir, en seis años la delincuencia aumentó 7.45%. En la Tabla 1 se observa que la entidad en donde se cometió el mayor número de delitos en el 2006 fue el Estado de México, seguido por el Distrito Federal y por Baja California, que en conjunto representaron el 34.56% de los delitos cometidos en todo el país. Por el contrario, los estados en donde se consumó el menor número de delitos fueron Campeche, Tlaxcala y Tabasco.

Durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006, en 11 entidades disminuyó el número de delitos y en 21 aumentó. Los tres estados

que redujeron más las cifras fueron Tabasco, al pasar de 40 175 delitos en 2000 a sólo 7 880 en 2006; Durango, de 23 100 a 8 846; y Campeche, de 6 486 a 2 717.

En el mismo periodo de análisis, En Nayarit, Colima e Hidalgo es donde proporcionalmente se incrementó de mayor forma el delito; en el primero aumentó 153.14%, 116.14% en el segundo y 85.57 en el tercero.

A pesar de que el Estado de México y el Distrito Federal son las entidades más inseguras del país, es más probable que un ciudadano de Baja California, Baja California Sur o Yucatán puedan ser víctimas de un delito, ya que cuando comparamos la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes estos estados presentaron las cifras más altas para 2006. En este año en Baja California se cometieron 4 189.1 delitos por cada 100 mil habitantes, 3 413.9 en Baja California Sur y 2 797.7 en Yucatán (Tabla 2). Las tres entidades en donde es menor la probabilidad de ser víctima de un delito son Campeche, que presentó una tasa de 353.7 delitos por cada 100 mil habitantes, Tabasco, con 390.5; y Durango, con 577.7.

Cabe señalar que en tres entidades donde el número de delitos cometidos aumentó entre 2000 y 2006, la tasa de delitos cometidos por número de habitantes disminuyó: Quintana Roo, Coahuila y Querétaro; es decir, aunque en estos estados aumentó el número de delitos cometidos al año, para el 2006 sus habitantes tuvieron menor probabilidad de sufrir un delito que en 2000.

Para el periodo de análisis, en el Distrito Federal el número de delitos cometidos decreció 11%, al pasar de 194 381 delitos en 2000 a 172 996 delitos en 2006; de igual forma la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes pasó de 2 205.6 delitos a 1 960.9 delitos. Sin embargo, al observar el mapa de incidencia delictiva se tiene que en las entidades que ro-

⁴ Marcial Reyes Tepach, "Indicadores delictivos y el presupuesto federal para la seguridad pública en México, 1999-2006", Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 40-41.

Tabla 1
Incidencia delictiva total, 2000-2006

<i>Incidencia delictiva total</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	<i>Crecimiento 2000-2006</i>
Tabasco	40 175	39 237	39 447	40 756	24 859	8 730	7 880	-80.39%
Durango	23 100	22 963	17 598	13 729	14 412	11 524	8 846	-61.71%
Campeche	6 486	4 660	3 479	2 934	2 726	2 333	2 717	-58.11%
Guerrero	34 850	31 935	31 207	30 773	22 166	19 878	21 389	-38.63%
San Luis Potosí	49 780	47 590	44 027	45 489	46 635	40 884	37 946	-23.77%
Nuevo León	58 521	63 704	58 942	54 069	51 797	47 209	50 166	-14.28%
D.F.	194 381	182 870	189 145	189 750	181 172	174 280	172 996	-11.00%
Puebla	56 343	61 700	62 342	66 580	65 777	57 525	51 268	-9.01%
Jalisco	89 972	100 191	101 547	97 731	88 882	77 211	84 409	-6.18%
Chiapas	31 463	36 655	37 348	37 249	38 441	33 815	30 612	-2.70%
Zacatecas	13 392	13 189	15 254	15 245	14 459	13 025	13 361	-0.23%
Coahuila	27 733	30 776	28 333	29 550	30 096	25 956	28 341	2.19%
Baja California	117 723	114 973	108 595	103 721	119 656	108 575	121 816	3.48%
Sinaloa	23 533	22 131	22 639	22 281	20 828	25 217	25 645	8.97%
Querétaro	16 338	19 730	20 684	21 584	19 765	18 249	17 807	8.99%
Oaxaca	33 803	41 266	37 183	42 623	39 653	31 306	37 300	10.35%
Quintana Roo	23 473	23 497	25 591	27 204	25 970	24 848	26 349	12.25%
Yucatan	44 517	43 787	50 239	51 756	48 993	49 546	51 770	16.29%
Tlaxcala	6 133	5 572	5 770	5 747	5 119	18 201	7 208	17.53%
Tamaulipas	46 112	48 304	48 800	50 086	53 268	54 500	55 236	19.79%
Veracruz	59 862	61 255	64 849	69 502	66 313	68 807	74 278	24.08%
Estado de México	194 558	214 910	222 792	222 148	224 957	239 564	241 543	24.15%
Chihuahua	55 691	64 488	66 483	64 344	61 925	70 702	70 756	27.05%
Baja California Sur	14 018	13 781	14 430	14 222	14 962	18 200	17 874	27.51%
Michoacán	27 017	28 713	29 543	29 087	28 141	28 007	34 988	29.50%
Aguascalientes	11 251	11 568	12 573	12 702	12 954	12 784	15 199	35.09%
Morelos	29 572	35 422	33 470	33 872	36 513	41 951	44 506	50.50%
Guanajuato	55 349	66 046	65 317	63 381	69 538	78 763	85 744	54.92%
Sonora	26 472	22 643	22 639	21 764	34 387	50 100	44 784	69.17%
Hidalgo	17 677	23 005	22 891	25 775	29 073	31 995	32 803	85.57%
Colima	5 042	5 381	5 512	5 704	7 213	10 490	10 924	116.66%
Nayarit	10 071	10 506	7 360	6 541	5 210	11 036	25 494	153.14%
Total	1 444 408	1 512 448	1 516 029	1 517 899	1 505 860	1 505 211	1 551 955	7.45%

Fuente: Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tabla 2
Incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes, 2000-2006

<i>Incidencia delictiva total por cada 100 mil habitantes</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Campeche	914.3	644.3	472.2	391.2	357.3	300.7	353.7
Tabasco	2 066.1	1 991.2	1 976.3	2 016.6	1 215.3	421.8	390.5
Durango	1 521.1	1 503.1	1 145.9	889.8	930.2	741.1	577.7
Tlaxcala	621.4	554.7	564.7	553.2	484.9	1 697.4	661.8
Guerrero	1 095.4	997.2	968.9	950.9	682.1	609.6	678.5
Chiapas	767.9	879.9	882.5	867.1	882.2	765.6	701.7
Michoacán	652.7	690.0	706.6	692.8	667.8	662.6	873.9
Puebla	1 076.6	1 164.3	1 162.6	1 227.8	1 200.1	1 038.9	935.6
Zacatecas	954.7	937.4	1 081.6	1 078.8	1 021.6	919.3	965.4
Sinaloa	890.9	828.9	839.4	818.3	758.1	910.0	972.1
Veracruz	835.5	851.2	897.5	958.5	911.5	943.1	1 028.6
Oaxaca	943.6	1 142.1	1 021.0	1 161.9	1 073.6	842.3	1 049.8
Querétaro	1 123.3	1 328.7	1 365.5	1 397.9	1 256.7	1 139.8	1 093.3
Coahuila	1 168.6	1 277.4	1 159.2	1 192.4	1 198.5	1 020.6	1 113.6
Nuevo León	1 497.4	1 601.5	1 456.9	1 314.7	1 239.7	1 112.7	1 172.1
Jalisco	1 383.2	1 524.2	1 529.7	1 458.6	1 315.0	1 133.0	1 233.4
Hidalgo	773.6	996.8	982.5	1 096.5	1 226.3	1 338.8	1 376.7
Aguascalientes	1 171.4	1 182.5	1 263.1	1 255.0	1 259.8	1 224.5	1 397.0
San Luis Potosí	2 128.8	2 019.0	1 855.3	1 905.9	1 944.2	1 696.9	1 549.6
México	1 440.7	1 563.4	1 593.2	1 562.5	1 557.1	1 632.8	1 697.7
Guanajuato	1 142.8	1 349.3	1 321.6	1 271.1	1 383.2	1 554.9	1 725.9
Tamaulipas	1 607.0	1 648.7	1 632.4	1 643.0	1 714.7	1 722.6	1 795.5
Sonora	1 157.1	972.0	955.2	903.1	1 404.2	2 014.4	1 836.3
Colima	910.0	958.0	968.3	989.1	1 235.0	1 773.9	1 891.4
DF	2 205.6	2 075.1	2 146.3	2 153.0	2 055.5	1 977.1	1 960.9
Chihuahua	1 781.9	2 022.1	2 044.5	1 942.1	1 835.7	2 059.8	2 149.1
Quintana Roo	2 610.1	2 505.7	2 621.5	2 681.1	2 466.1	2 276.5	2 241.6
Nayarit	1 046.8	1 083.3	753.1	664.5	525.7	1 106.2	2 651.8
Morelos	1 829.0	2 162.5	2 017.9	2 017.8	2 150.1	2 442.9	2 722.5
Yucatán	2 635.4	2 555.9	2 892.2	2 939.5	2 745.8	2 740.9	2 797.7
Baja California Sur	3 205.2	3 059.0	3 112.5	2 983.6	3 055.5	3 621.0	3 413.9
Baja California	4 633.8	4 382.4	4 013.7	3 721.7	4 172.6	3 683.2	4 189.1

Fuente: Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

dean a la capital de la república el número de delitos aumentó: en el Estado de México 24.15%; en Morelos 50.50%; y en Hidalgo 85.57 por ciento.

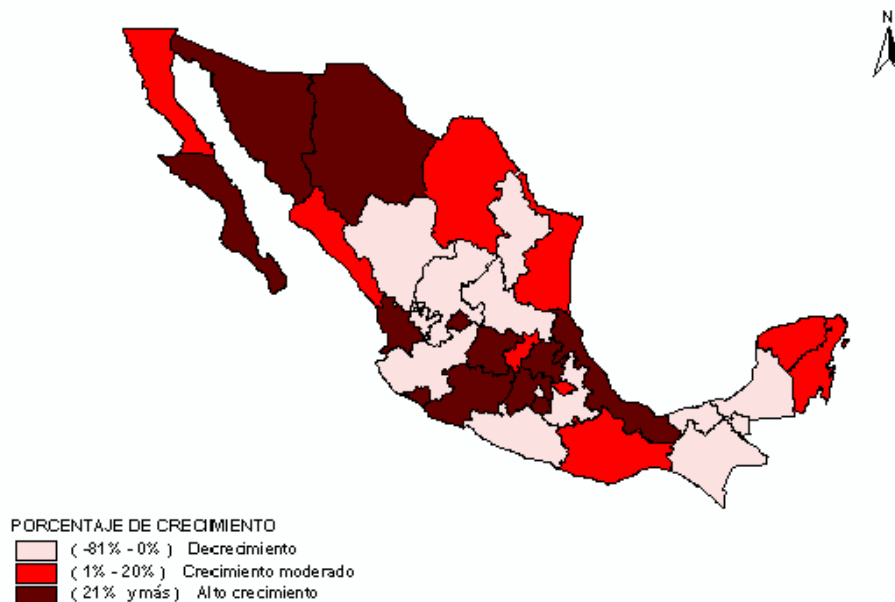
El Mapa 1 muestra el crecimiento de la incidencia delictiva por entidad federativa durante el periodo 2000-2006. Las entidades se clasificaron en tres categorías, en primer lugar aquellas donde el número de delitos cometidos al año decreció, posteriormente aquellas en donde se incrementó hasta en 20%, y por último los estados de la república en donde la incidencia creció más de 20%. Al primer grupo pertenecen Zacatecas, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Jalisco, Guerrero, Puebla, Chiapas, Tabasco, Campeche y el D.F.; con crecimiento moderado, es decir menor al 20% tenemos a Baja California Norte, Sinaloa,

Coahuila, Tamaulipas, Querétaro, Tlaxcala, Oaxaca, Yucatán y Quintana Roo; y con alto crecimiento Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Nayarit, Colima, Michoacán, Morelos, Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, México, y Veracruz. Como se puede observar, en la zona centro occidente y en la frontera norte, es donde se ha registrado un aumento de la incidencia delictiva.

Inversión extranjera

Uno de los obstáculos que más afectan al desarrollo empresarial es la inseguridad. Una encuesta realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) revela que la inseguridad genera incertidumbre acer-

Mapa 1
Porcentaje de crecimiento de incidencia delictiva total por entidad federativa, 2000-2006



Fuente: Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ca del futuro del país, y factores como la gobernabilidad, la corrupción y el orden jurídico afectan la inversión extranjera directa. Los argumentos de los empresarios establecen que las empresas pueden buscar nuevos mercados en otros países, ya que factores como la inseguridad, la corrupción, la falta de infraestructura, aunados a la gran cantidad de trámites originan un bajo nivel de competitividad y un alto nivel de incertidumbre, razones evidentes que originan una pérdida de atractivo para la inversión extranjera.⁵

Por otro lado, una encuesta del Banco de México aplicada a directivos y analistas del sector privado reveló que la inseguridad pública se encuentra entre los primeros cuatro factores de riesgo que pueden obstaculizar el crecimiento económico, ya que frenan la inversión extranjera directa y dañan el interés de los empresarios.⁶

Si bien la inversión extranjera en las entidades depende de varios factores, como la situación económica del país y de la propia entidad, o la capacidad de promoción y atractivos que ofrecen las entidades al inversionista, la Gráfica 1 relaciona el incremento de la inversión extranjera durante el periodo 2000-2006 y el

crecimiento de la incidencia delictiva total. Nuevamente las entidades se agruparon en tres categorías: las que presentaron una disminución de los delitos, las que presentan un aumento moderado y las que reportan un alto crecimiento delictivo.

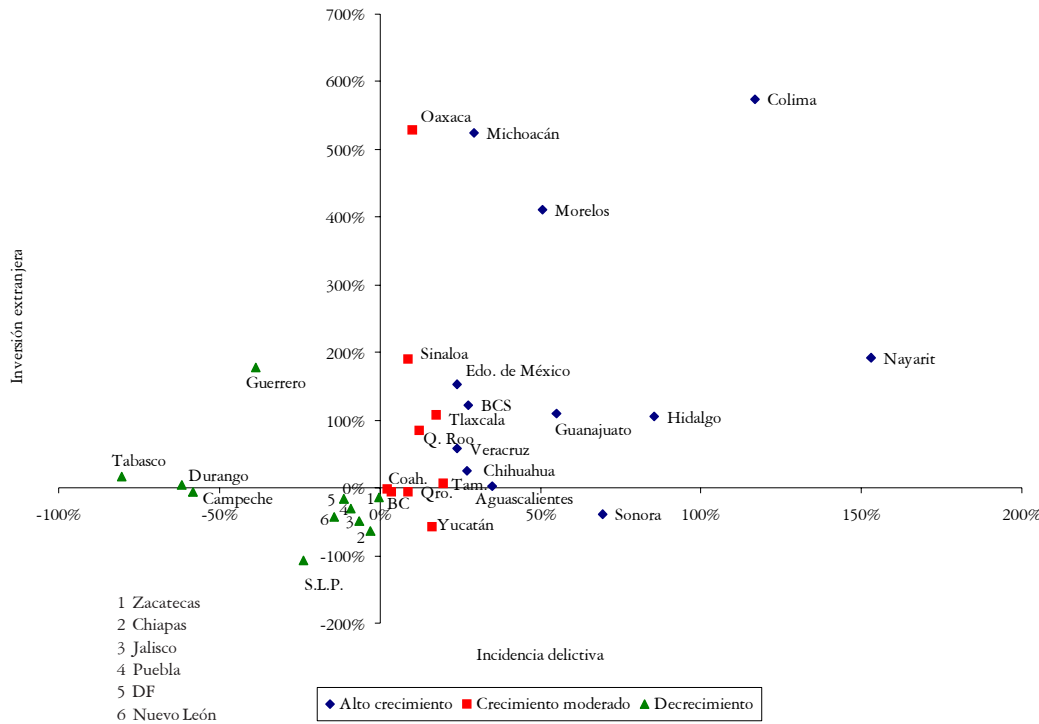
Como se observa, el crecimiento de la inversión extranjera presenta un comportamiento independiente del crecimiento de la incidencia delictiva; entidades que tuvieron un fuerte incremento en sus índices delictivos como Colima, Morelos o Nayarit presentaron un alto crecimiento de la inversión extranjera; estados que presentaron una disminución de la criminalidad como San Luis Potosí o Nuevo León registraron una disminución de la inversión extranjera directa. Como se mencionó, la inversión extranjera es multifactorial, por lo que sería un error interpretar que esta variable depende de la disminución de la inseguridad.

La Gráfica 1 nos indica que Guerrero, Tabasco o Durango, estados que presentaron una disminución de la incidencia delictiva y un incremento en la inversión extranjera, ofrecen mejores condiciones para que las empresas se desarrollen que Yucatán, Baja California o Querétaro.

⁵ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, "Encuesta de gobernabilidad y desarrollo empresarial", 2005, disponible en: www.cce.org.mx/ceesp (fecha de consulta: 17 de agosto de 2007).

⁶ "Banco de México y BBVA advierten que inseguridad y violencia frenan crecimiento y ahuyentan inversiones", La crónica de hoy, 3 de febrero de 2006.

Gráfica 1
Incidencia delictiva total e inversión extranjera directa
% de crecimiento 2000-2006



Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía; Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Comentarios finales

La información analizada permite advertir que en México, durante los últimos seis años ha habido un incremento de los delitos cometidos. Sin embargo, este aumento no ha sido de forma homogénea en cada una de las entidades, ya que en 11 de ellas la incidencia delictiva disminuyó, destacándose Durango, Tabasco y Campeche. En el caso del Distrito Federal el mapa delictivo permite observar que en la capital de la República el número de delitos ha venido disminuyendo, aunque en los estados colindantes ha aumentado.

Por lo que respecta a la tasa de incidencia delictiva por número de habitantes, hay entidades que aunque no encabezan el número de

delitos que se cometen, es más probable que un ciudadano vecino de ellas, como Baja California o Baja California Sur, sea víctima de algún delincuente.

Por último, la evidencia empírica muestra que más allá del índice delictivo, la inversión extranjera directa obedece a otros factores, por lo que no necesariamente un decremento en el índice delictivo llevará a un aumento de la inversión, aunque sí se puede afirmar que aquellas entidades que presentan una disminución de la inseguridad y un aumento en la inversión extranjera presentan mejores condiciones competitivas para que las empresas se desarrollen.

La geografía del delito en la zona metropolitana de la ciudad de México

Salvador Moreno Pérez

Aunque no es necesariamente una regla, en general se acepta que en las zonas urbanas se dificultan los controles sociales por el anonimato, y aumentan las oportunidades para delinquir, así como las posibilidades de integrar grupos delictivos y de compartir información entre ellos.¹

Esto no significa que la delincuencia sea un problema característico de las zonas urbanas y de las grandes ciudades, ya que se presenta también en el ámbito rural y en ciudades pequeñas.

En el presente artículo se hace una descripción de los datos relativos a los delitos cometidos en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), que comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal y 58 municipios de la zona conurbada en el Estado de México. El periodo de referencia comprende los años 2000 a 2005 y los delitos analizados son los registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del fuero común.²

Según cifras del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad en las ciudades más importantes del país, en promedio dos de cada 10 habitantes han sido víctimas de por lo menos algún delito durante su vida, mientras que en la ZMCM la proporción es de tres de cada 10.³

Sin embargo, no todos los delitos se denuncian, por lo que existe una cifra “negra” que no es posible conocer con exactitud. El mismo instituto calcula que sólo una de cada cinco víctimas denuncia el delito, por lo que considera que la cifra negra está formada por los delitos

¹ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, “La inseguridad en 13 áreas urbanas de la república mexicana”, *Gaceta Informativa* 7, consultado en <http://www.icesi.org.mx/publicaciones/index.asp> (agosto de 2007).

² La zona metropolitana de la ciudad de México incluye el municipio de Tizayuca, en Hidalgo, que no se incorporó en el análisis porque el anuario no está disponible en la página web del INEGI.

³ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad en Zonas Urbanas (ENSI-4/Urbana)*, México, 2006.

cometidos que no quedan registrados en las cifras oficiales, y se constituye por: los delitos no denunciados, los delitos que no dan lugar a la averiguación previa a pesar de haberse denunciado, los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, que quedan registrados en una sola averiguación previa, y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial.⁴

En el presente artículo sólo nos ocuparemos de las estadísticas oficiales de los delitos del fuero común⁵ registrados en las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal y el Estado de México.

En el año 2000, en el Distrito Federal se registraron 176 mil delitos, cinco años después el número registró una disminución de aproximadamente 13 mil delitos, que representó una desaceleración de 2.7%; sin embargo, a pesar de la reducción, éstos representan un promedio de 421 delitos por día.

En los municipios conurbados en el Estado de México, en el periodo referido, a diferencia del Distrito Federal, se observó un incremento en el número de delitos, al pasar de 149 mil en el año 2000 a 179 mil en el 2005 y una tasa anual de crecimiento de 3.8%, lo que significa que de cada cuatro delitos que se cometen en el Estado de México, tres ocurren en los municipios metropolitanos (Cuadro 1).

En el año 2005, el delito principal en el Distrito Federal fue el robo, que representó 61 de cada 100 delitos cometidos; las lesiones representaron 16 de cada 100 delitos y tres de cada 100 correspondieron a fraude y estafas. Uno de cada 100 delitos correspondió a abuso de confianza, despojo y homicidio (Gráfica 1).

⁴ *Idem.*

⁵ El fuero común lo constituye el ámbito espacial de validez y sanción de las normas de las entidades federativas y el fuero federal lo constituye el ámbito espacial de validez y sanción de las normas federales o generales de aplicación en todo el país.

En el Mapa 1 se ofrece un panorama de la incidencia delictiva de la ZMCM. Los municipios y las delegaciones más oscuras concentraron la mayor cantidad de delitos en el 2005.

En cuatro delegaciones tuvieron lugar prácticamente la mitad de los delitos registrados en el 2005. Así, en Iztapalapa se registraron 16 de cada 100, en la delegación Cuauhtémoc, 14 de cada 100, en Gustavo A. Madero 12 de cada 100 y 9 de cada 100 en la delegación Benito Juárez.

En el Distrito Federal las delegaciones con mayor incidencia delictiva son las centrales y las delegaciones ubicadas en el oriente, mientras que los municipios conurbados que tienen mayor incidencia delictiva son los ubicados al norponiente y oriente del Distrito Federal, además de que son los vecinos más cercanos. Destacan los casos de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, que en conjunto aportan 51% de los delitos ocurridos en los 58 municipios metropolitanos.

Esos cuatro municipios son los que concentran la mayor cantidad de población y dinamismo económico, pero también donde se registró el mayor número de robos, 57 de cada 100; de lesiones, 47 de cada 100; 55 de cada 100 fraudes; 42 de cada 100 homicidios y 48 de cada 100 violaciones.

En el mapa se observa una disminución de la intensidad de los delitos conforme los municipios se alejan del Distrito Federal. Así se aprecia un patrón delictivo en la periferia de la ciudad que va de alta incidencia delictiva en el primer contorno, media en el segundo y baja en el tercero, que coincide con los municipios más alejados del Distrito Federal.

Para tener un indicador del peso que representan los delitos, se elaboró un mapa de las tasas delictivas por cada mil habitantes residentes en cada delegación o municipio, como se muestra en el Mapa 2.

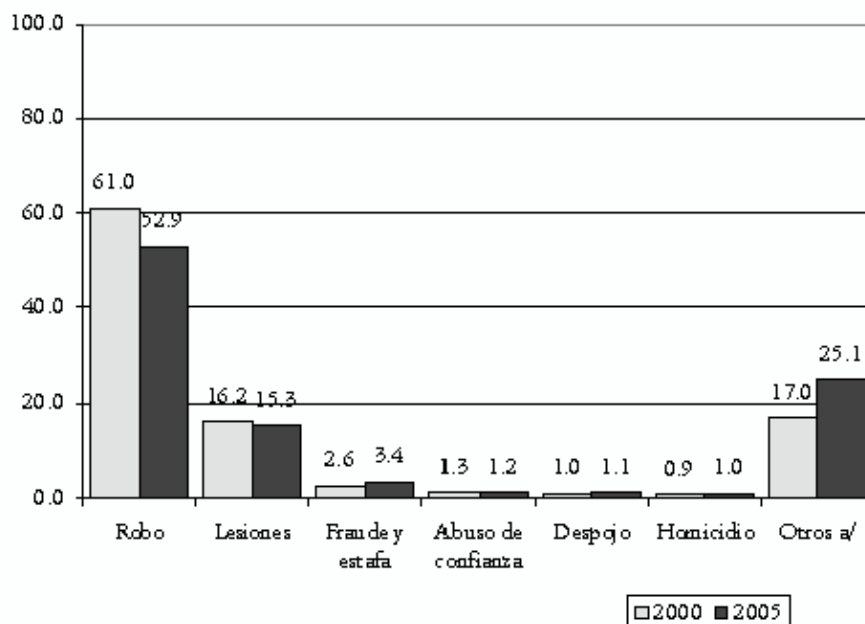
Cuadro 1
Número, tipo de delitos y tasa de crecimiento en el Distrito Federal
y los municipios metropolitanos, 2000-2005

Tipo de delito	Tasa de crecimiento 2000-2005					
	Distrito Federal		Municipios Metropolitanos		Distrito Federal	Municipios Metropolitanos
	2000	2005	2000	2005	2000-2005	2000-2005
Total	176 747	153 997	148 849	179 353	-2.7	3.8
Robo	107 738	81 379	63 522	65 480	-5.5	0.6
Lesiones	28 557	23 574	29 821	36 342	-3.8	4.0
Fraude y estafa	4 582	5 308	1 698	2 728	3.0	9.9
Abuso de confianza	2 315	1 853	1 157	1 909	-4.4	10.5
Despojo	1 774	1 661	1 625	1 559	-1.3	-0.8
Homicidio	1 523	1 531	4 223	3 400	0.1	-4.2
Otros ^{a/}	30 258	38 691	46 803	67 935	5.0	7.7

^{a/} En el Distrito Federal el rubro “otros” comprende violación, privación ilegal de la libertad y otros delitos no especificados. En los municipios metropolitanos “otros” agrupa los siguientes delitos: daño en bienes, allanamiento de morada, conducción de vehículos en estado de ebriedad, violación, falsificación de documentos, delitos cometidos por fraccionadores, secuestro, privación de la libertad de infante, sustracción de hijo, estupro, abigeato y otros delitos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuarios Estadísticos del Distrito Federal y Estado de México 2001 y 2006*, México.

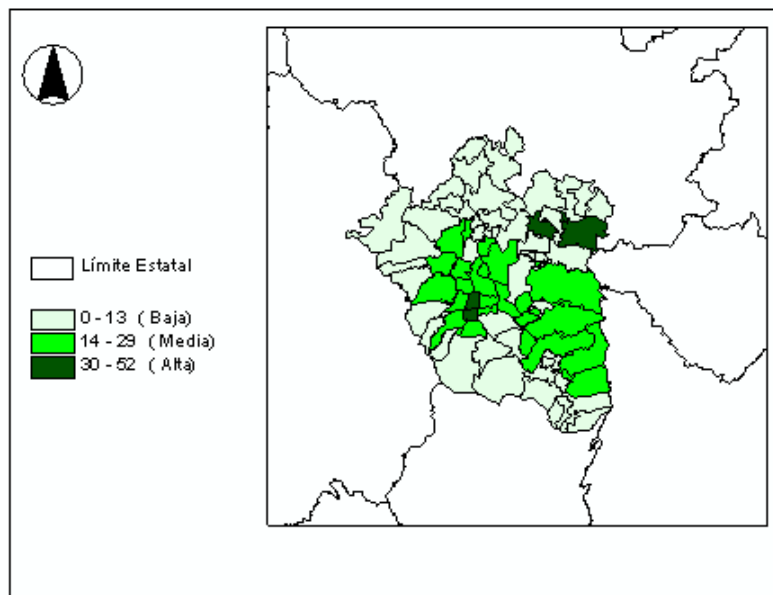
Gráfica 1
Distribución porcentual del tipo de delitos en el Distrito Federal
entre los años 2000 y 2005



^{a/} Comprende violación, privación ilegal de la libertad y otros no especificados.

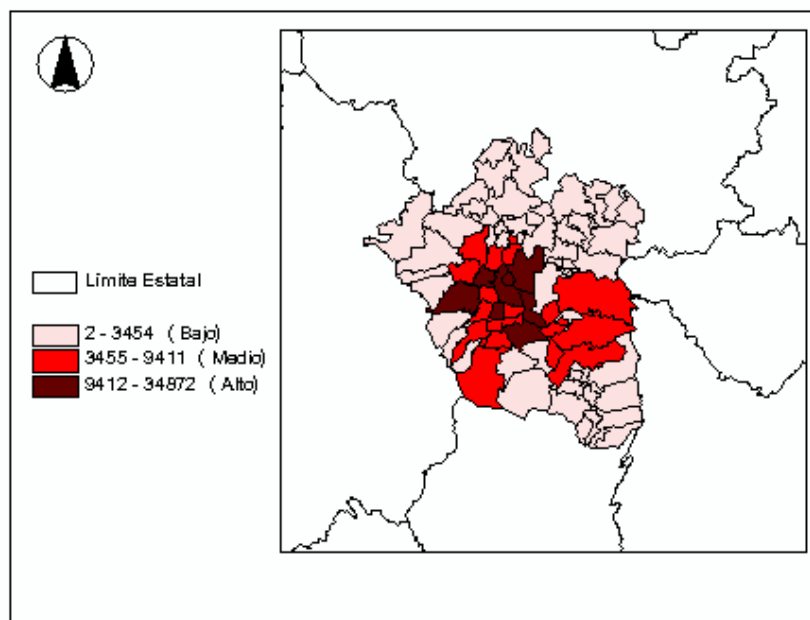
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2001 y 2006*, México.

Mapa 1
ZMCM: denuncias de delitos registrados por municipio o delegación de ocurrencia, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en los *Anuarios Estadísticos del Distrito Federal y Estado de México 2001 y 2006*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Mapa 2
ZMCM: Tasa de denuncias por municipio o delegación de ocurrencia, 2005 (por cada mil habitantes)



Fuente: Elaboración propia con base en los *Anuarios Estadísticos del Distrito Federal y Estado de México 2001 y 2006*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Ello modifica totalmente el mapa anterior, ya que se relacionan los delitos con el número de habitantes en la delegación o municipio de la metrópoli. Así, las delegaciones con una elevada tasa delictiva son Cuauhtémoc y Benito Juárez y los municipios conurbados son Teotihuacan y Otumba, ya que tienen un elevado número de delitos y poca población.

Comentarios finales

El crecimiento de las grandes urbes no debería ser sinónimo de incremento de la delincuencia, desafortunadamente es una de las características de las grandes ciudades de los países en desarrollo y en menor medida de las grandes ciudades en los países desarrollados.

La zona metropolitana de la ciudad de México se sigue caracterizando por el elevado nivel de delincuencia. A pesar de que en el Distrito Federal se registró una disminución en el número de delitos entre el año 2000 y 2005, en el Estado de México, y en particular en los municipios metropolitanos, hubo un

incrementó en el mismo periodo. Lo anterior se puede explicar por el elevado crecimiento poblacional de los municipios periféricos de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Las cifras presentadas son sólo una aproximación a la cuantificación de la magnitud de los delitos en la ciudad, ya que existe una cifra negra que no es posible medir, debido a que la mayor parte de las víctimas del delito no lo denuncia, entre otras razones por la falta de credibilidad en las instituciones de justicia.

Las cifras oficiales sobre los delitos del fuero común registrados en los ministerios públicos no permiten hacer comparaciones precisas, ya que no existe homogeneidad en la clasificación de los delitos. Por ejemplo, para el caso de la ciudad de México las estadísticas de delitos del Estado de México tienen un grado de detalle mayor que las del Distrito Federal.

El sentimiento de inseguridad en la zona metropolitana de la ciudad de México se ha convertido en una característica inherente de la vida cotidiana en la metrópoli, prueba de ello es que ocho de cada 10 ciudadanos se sienten inseguros en la ciudad.⁶

⁶ *Idem.*

Procuración de justicia y seguridad pública (las coordinaciones territoriales)

Renato Sales Heredia

Debido a la demanda reiterada de seguridad en la ciudad de México, entre la población existe la creencia de que la amenaza de sanciones cada vez más severas cumplirá funciones de prevención general. Ante esta perspectiva, se debe impulsar un sistema diverso de acceso a la justicia penal que corresponda al concepto de red de gobierno por niveles múltiples: el punto de partida de esta modalidad se encuentra en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Las setenta coordinaciones territoriales en las que la ciudad de México se divide con la finalidad de integrar los servicios de justicia que demanda la población, representan un cambio de paradigma en la atención de los problemas de seguridad. El acento se coloca ahora en la idea capital de prevención. “Prevenir, para evitar reprimir”, pareciera el postulado que da una vuelta de tuerca a la atención de esta problemática añeja.

En el centro mismo de la idea respira el reconocimiento de que el problema de la seguridad en nuestra ciudad capital es básica en la agenda de responsabilidades del gobierno y, así como lo es, no puede enfrentarse desde una óptica reduccionista o demagógica. La visión del problema de seguridad no se reduce, ni puede reducirse, a una fábula de policías y ladrones. Hoy sabemos bien que es urgente atender las causas y no permanecer en los síntomas. Sabemos que el enfoque represivo es insuficiente y sabemos, también, que la atención debe ser interdisciplinaria e integrar en redes la labor de múltiples servicios públicos y de la sociedad misma.

El constituyente atisbó la complejidad del problema cuando redefinió la seguridad pública como una “función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala”, e impulsó la necesaria coordina-

ción al precisar que las referidas entidades se “coordinarán en los términos que la ley señala para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

La ley reglamentaria, a su vez, definió la seguridad pública como la “función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

Incumbe a la procuraduría, en términos del artículo 21 de nuestra Constitución, la persecución e investigación de los delitos. Compete a la Secretaría de Seguridad Pública el prevenirlos. La delincuencia, empero, no conoce de fueros o compartimentos estancos. La coordinación entre ambas instancias es fundamental.

El estatuto de gobierno de la capital mexicana asume expresamente la necesaria coordinación al señalar en su artículo 10, fracc. V que:

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.¹

¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 1999.

La misma Ley de Seguridad Pública exige la existencia de una coordinación de este talante. Empero, como en muchas otras cuestiones, pese a su diseño legal, los mecanismos tradicionales de coordinación han demostrado su insuficiencia para el logro de los fines esbozados.

Nuestra ciudad es, en términos de la teoría del riesgo, un sistema permanentemente expuesto: la densidad poblacional, la conurbación, la enorme desigualdad social, la desmantelación del tejido urbano que se traduce en hacinamiento; el nulo crecimiento económico a escala nacional se traduce en el acceso marginal a las oportunidades educativas, de habitación y de salud, y constituyen un factor criminógeno que no podemos dejar de observar y atender.

¿Cómo construir, rediseñar nuestras instituciones para lograr un eficaz combate a la delincuencia?

Ante la demanda reiterada de seguridad, que es la primera obligación de un Estado que se dice detentador legítimo de la violencia, se suele responder desde el enfoque tradicional mediante el incremento de la pena de prisión. Se cree que la amenaza latente de la sanción cumplirá funciones de prevención general e impulsará razones prudenciales. Lo cierto es que el incremento punitivo, por sí mismo, deviene incapaz para disminuir la incidencia delictiva.

Si hoy los ceros que un día le quitamos al peso los trasladáramos a la pena carcelaria nada cambiaría. Lo expresó Alessandro Baratta desde hace años:

Los sistemas represivos son insuficientes porque:

- a) El control penal interviene sólo sobre los efectos y no sobre las causas de la violencia, no de la violación de los derechos, es decir, actúa sobre los resultados y no sobre las causas de los conflictos sociales;

- b) Actúa sobre las personas y no sobre las situaciones y considera al individuo por medio de la culpa como variable independiente y no como variable dependiente de las situaciones sociales.
- c) Actúa de manera reactiva y no preventiva, interviene una vez que se da el hecho delictuoso y no para evitarlo. Es una especie de venganza que emerge por la falta de olvido de la ofensa cometida y;
- d) Protege más que a las víctimas, la validez de las normas.

El sistema represivo, sostiene el criminólogo crítico, responde simbólicamente y esta respuesta, asegura, es sin influencia.²

El problema, pues, deriva de múltiples factores: una vertiente fundamental radica en el diseño institucional mismo de nuestros mecanismos de acceso a la justicia penal. De muy poco nos servirá un código penal de avanzada, un código penal que incorpore principios garantistas y diseño con claridad tipos penales, si la legislación que lo implementa es propia de regímenes autoritarios y no sólo no previene el delito, sino que genera impunidad.

Hoy, el sistema de justicia penal se percibe lento, engorroso, ineficiente y burocrático. Los beneficios generados por las instancias penales son pocos al lado de los costos sociales: juicios que no parecen tener fin, kafkianos; presos sin sentencia, condiciones carcelarias inhumanas, desconfianza creciente en la capacidad de reacción del Estado frente al crimen y, peor aún, desconfianza en la capacidad misma de la autoridad investigadora y jurisdiccional para discernir y garantizar al ciudadano inocente inmunidad frente a las agencias estatales.

Por eso, afirma Luigi Ferrajoli: “el miedo que la justicia inspira a los ciudadanos es el

signo inconfundible de la pérdida de legitimidad política de la jurisdicción”.³

Ante el sombrío panorama debemos impulsar un sistema diverso de acceso a la justicia penal desde sus bases mismas. El concepto de red, de gobierno por niveles múltiples, es hoy imprescindible. El concepto se caracteriza por dos rasgos:

- En su dimensión política se destaca el predominio de un estilo no jerárquico de toma de decisiones políticas, basado en una modalidad consensual.
- En su dimensión social implica que la participación en la toma de decisiones debe extenderse más allá del grupo de servidores públicos; engloba a los actores privados (grupos de vecinos y organizaciones) que desempeñan un papel decisivo en el diseño de las políticas.

El punto de partida para el desarrollo de esta modalidad de acceso a la justicia penal se encuentra en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Las coordinaciones responden a este modelo de gobierno en red: vienen a ser una instancia de articulación entre áreas de seguridad pública, procuración de justicia y justicia cívica con la ciudadanía. Concurren a la Coordinación el Ministerio Público y la policía ministerial, policía preventiva, el juez cívico, el defensor de oficio, el médico legista, el representante del jefe de gobierno, del jefe delegacional y un representante de la Dirección de Participación Ciudadana a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

En el convenio que les da origen se lee que las partes se comprometen a establecer:

² Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, Siglo XXI, México, 2001.

³ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1995.

[...] medidas conjuntas en materia de prevención y persecución de los delitos, así como recabar e intercambiar al efecto la información necesaria, con absoluto respeto a la competencia legal de cada una de las partes y a coordinar mecanismos para la planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de acciones conjuntas tendientes a mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y sus bienes y prevenir la comisión de los delitos e infracciones cívicas.

Los integrantes de las setenta coordinaciones a lo largo y ancho de la ciudad capital se reúnen diariamente para tratar de satisfacer estos objetivos. Cada día se analizan índices delictivos y de infracciones cívicas, índices de averiguaciones previas determinadas, estrategias preventivas y disuasivas, definición de programas y análisis de necesidades urbanas con incidencia en materia de prevención y seguridad (alumbrado, casetas, etcétera).

De las 70 coordinaciones, 21 se distribuyen en las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, en donde se concentra 41% de la población de la ciudad y 40% de la incidencia delictiva de la ciudad de México.

Es prioridad de la Coordinación vincularse con los comités vecinales. La estructura en red depende de esta efectiva relación con los habitantes de la capital. Para decirlo en palabras de Roberto Merlo:

La red es un elemento muy poderoso, capaz de producir sufrimiento y/o seguridad. Recuperar la capacidad de una red para actuar como tal, significa dotar a los sujetos que la componen para que produzca seguridad.⁴

Una coordinación es, pues, lo que en teoría de la prevención se conoce como “equipo de

⁴ Roberto Merlo, “La investigación”, en *MediaMente*. On the road edizione, Italia, 2002.

barrio”. El equipo de barrio debe ser el responsable de la detección de problemas, propuesta de alternativas y seguimiento de resultados de todo aquello que dentro de sus competencias afecte la calidad de vida de los habitantes de la zona asignada. Para que el plan de acción de prevención del delito sea amplio y eficiente el equipo deberá definir:

- a) La naturaleza y el tipo de problema delictivo a resolver, como robos, delitos vinculados con la droga, delincuencia juvenil, posesión de armas de fuego considerando los factores que directa o indirectamente dan origen al problema;
- b) Los objetivos a perseguir y el plazo para lograrlos.
- c) Las medidas previstas y las responsabilidades respectivas de los que participan en la ejecución del plan.
- d) La vinculación con la comunidad en concreto y sus líderes.
- e) La vinculación con el sector económico, empresas, comercios, transportes públicos, etcétera.

Y el equipo, lo más difícil, deberá remontar la desconfianza y la incredulidad generada por décadas debido a un enfoque autoritario.

Pese a todo, la coordinación territorial sólo será viable si se centra la atención en el primer escalón del sistema de justicia penal: la justicia cívica, las faltas administrativas. Nada lograremos en materia de prevención del delito si no se revisa con atención este crucial estancamiento en el sistema, pues el juez cívico debería ser el mediador por excelencia en los conflictos, antes de que éstos deriven en delitos, desde los sueldos de los jueces que no son realmente jueces, sino funcionarios administrativos, pasando por el número de juzgados hasta la carencia de computadoras; la modernidad

no ha tocado este sector. ¿Cómo establecer un programa preventivo para la ubicación de infractores frecuentes si no se cuenta siquiera con una computadora? Urge crear un sistema confiable de información sobre infractores e infracciones y revisar con cuidado la legislación en la materia.

Algo similar sucede con los médicos legistas y con el defensor de oficio, instancias fundamentales para agilizar y transparentar el sistema. Mientras nuestros presupuestos no se enfoquen a una solución integral, las carencias seguirán en estos rubros e impedirán una efectiva coordinación.

Es poco el tiempo que se tiene para actuar y mucho el trabajo. No hay demanda más sentida que la de seguridad, ni responsabilidad de mayor envergadura para el Estado que proporcionar a los ciudadanos el entorno de paz y seguridad que merece la ciudad de México.

Empero, hoy queda claro que el cambio de paradigma está en marcha. El enfoque meramente represivo para el desarrollo de un entorno de seguridad está totalmente superado. También, es tiempo de enfocar socialmente el problema de inseguridad y de que ha llegado la hora de reconocer que por atender los síntomas nos olvidamos de las causas.

La asignación intergubernamental del servicio de seguridad pública en México y el modelo de policía comunitaria

Alejandro Navarro Arredondo

Uno de los principios de los sistemas federales (principio de subsidiaridad) tiene que ver con asignar tareas al ámbito de gobierno que goce de más ventajas comparativas para llevarlas a cabo. Desde esta perspectiva, la asignación del servicio de seguridad pública al municipio surge de la consideración de que es el nivel de gobierno con mayores posibilidades de establecer relaciones estrechas con la población; esto a su vez ofrece la oportunidad de brindar a la comunidad un servicio eficiente, efectivo y personalizado. En virtud de lo anterior, se considera necesario analizar esta situación a la luz de las experiencias municipales en seguridad pública y de las estrategias de prevención del delito asociadas a ellas, particularmente del modelo de policía comunitaria.

El marco institucional de la seguridad pública en México

De acuerdo con Ernesto López Portillo, existen dos criterios generales que rigen el marco institucional de la seguridad pública en México: función y jurisdicción. El primer criterio divide a los cuerpos policíacos en preventivos y judiciales. El segundo los clasifica en locales y federales.¹ De esta forma, la federación cuenta con cuerpos preventivos [Policía Federal Preventiva (PFP) encargada de mantener y restablecer el orden y la paz públicos y de participar en la investigación y persecución de delitos] y con cuerpos judiciales [Agencia Federal de Investigación (AFI), cuya función es la investigación de los delitos federales, entre

¹ Ernesto López Portillo, “La policía en México: función política y reforma”, en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, p. 168.

los cuales figuran el narcotráfico y la delincuencia organizada}. Al igual que la federación, los gobiernos estatales cuentan con cuerpos de policía preventiva y de policía judicial. La policía judicial estatal es una auxiliar de los ministerios públicos en la investigación y seguimiento de criminales. La policía preventiva estatal concentra en muchos de los casos las funciones de tránsito y vigilancia residencial.

Por otra parte, a pesar de que el artículo 115 constitucional confiere el servicio de seguridad pública como una obligación para los municipios, éstos, a diferencia de sus contrapartes estatales y federales, cuentan sólo con cuerpos de policía preventiva dedicados a mantener el orden público y la seguridad en ciudades y pueblos. La policía municipal no está facultada para realizar investigación sobre crímenes y sólo en algunos casos, cuando se solicita explícitamente su ayuda, puede colaborar con los ministerios públicos (estatales y federal) en la persecución de delitos. De la misma forma, aún cuando el artículo 21 constitucional establece que la función de seguridad pública se realice en forma coordinada con las corporaciones policíacas de los municipios, estados y federación, con base en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), desde el punto de vista local este sistema no ha cumplido con las expectativas o los planteamientos del mismo. Los municipios son excluidos de la planeación y coordinación por parte de los demás ámbitos de gobierno.²

Así, entre las ventajas comparativas más importantes que algunos especialistas confieren a la federación y los estados en relación

con la seguridad pública, se encuentra la de tener mayores recursos financieros. Esta diferencia se expresa en la cantidad de equipo técnico y profesional, así como los salarios pagados por las agrupaciones federales y estatales frente a las municipales. Otra ventaja de los estados y la federación tiene que ver con su mayor alcance físico y poblacional, misma que les permite aprovechar economías de escala en la compra de herramienta especializada (por ejemplo, helicópteros y equipos de monitoreo satelital o radial). El mayor alcance geográfico también brinda ventajas para enfrentar delitos y a criminales que se organizan en torno a territorios extensos que rebasan las jurisdicciones locales, como el narcotráfico y el comercio de automóviles robados.³

No obstante, la mayor cercanía de la población con el municipio ofrece a este ámbito de gobierno la posibilidad de detectar y prevenir con mayor éxito que sus contrapartes federales y estatales los problemas de seguridad pública. Los municipios están mejor facultados para mantener reuniones periódicas y canales de comunicación con los residentes y de esta manera fortalecer el tejido asociativo de la comunidad local. Cada localidad cuenta con su propia geografía, sea urbana o rural, y la ventaja comparativa de los funcionarios municipales de conocer los “focos rojos” (calles inseguras, cantinas, bares, mercados informales y prostíbulos) es clara: son en estos lugares donde los crímenes ocurren. El hecho de que muchos policías municipales proceden del mismo lugar donde ejercen sus funciones también les ayuda a conocer tanto a las personas honestas y sus patrones de actividad, como a los jóvenes en riesgo de delinquir y las bandas de criminales. En estas ventajas comparativas, es justo que se base un nuevo paradigma de actuación policial conocido como “policía de

² Allison Rowland, “Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?”, Documento de trabajo elaborado para el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, *Project on Reforming the Administration of Justice in México*.

³ *Idem*.

proximidad, de barrio o comunitaria”. Las particularidades y otros aspectos relevantes de este paradigma constituyen el contenido de la siguiente sección.

Teoría y práctica de las relaciones comunitarias en la policía

Con el nombre de “policía comunitaria”, “policía de proximidad”, “policía de cuadrante”, entre otras acepciones, se viene asentando en muchos países un modelo de trabajo policial que rechaza el tratamiento *tradicional* de tipo coercitivo, por otro que enfatiza la acción preventiva, proactiva y de reinserción social, como la alternativa más viable para enfrentar con éxito la criminalidad y la violencia. En una revisión sobre los cambios de los cuerpos policíacos en Estados Unidos a lo largo del siglo xx, George Kelling y Mark Moore consideran que la estrategia de la organización policial entre 1930 y 1950 tenía como objetivos acabar con la corrupción y la brutalidad, por lo que se generó un movimiento progresista que propugnó por la profesionalización de la institución policial. Las reformas se centraron en afirmar el control de la policía y establecer el principio de “unidad de mando” a través de un “modelo tradicional o burocrático”.⁴

Las características del modelo tradicional policíaco son: un alto grado de especialización, una estructura jerárquica vertical y un comportamiento regido estrictamente por reglamento. A nivel operativo, el patrullaje y la investigación penal se convirtieron en los ejes de la labor policial. La policía buscaba contrarrestar las alzas en la tasa de crimen a través

⁴ George Kelling y Mark Moore, “From political to reform to community: The evolving strategy of police”, en Jack Greene y Stephen Mastrofski (comps.), *Community policing: Rhetoric or reality*, Praeger, Nueva York, 1998.

de mejoras en su capacidad tecnológica, en particular su desplazamiento, comunicación y armamento. Un aspecto central del modelo burocrático es la separación del cuerpo policial de su entorno, para evitar la influencia política. Este modelo logró reducir el control político sobre los oficiales, reducir la corrupción y mejorar la capacitación de la fuerza policial. No obstante, a partir de 1960, el modelo burocrático comenzó a mostrar deficiencias para reducir las tasas de incidencia criminal, especialmente en los centros marginados y pobres de las grandes urbes. El avance de la tecnología redujo el contacto entre la comunidad y la policía. Las estrategias para combatir el crimen a menudo alimentaban las tensiones entre la policía y las comunidades urbanas de minoría étnica, por lo que se generaron diversas denuncias de discriminación y abuso policial. Las relaciones entre la comunidad y la policía se deterioraban y no existían estrategias de cooperación entre ambas partes. Por lo anterior, durante la década de 1970 empezó a surgir con fuerza la idea de una policía comunitaria.⁵

Algunos analistas señalan otro factor que también contribuyó al surgimiento de la policía comunitaria: el proceso de descentralización, que exigía que todo órgano estatal mejorara su servicio. La policía se vio ante el reto de maximizar su eficiencia y optó por escuchar las opiniones de sus “clientes”, es decir, la ciudadanía. El modelo burocrático resultó ser muy costoso, ya que la única solución que ofrecía para enfrentar el crimen era la compra de tecnología costosa y la contratación de más agentes. Una policía comunitaria presentaba gran potencial para que los “clientes” dieran sus opiniones y para que las estrategias de prevención resultaran más económicas.⁶ Entre los

⁵ *Idem.*

⁶ Lisa Riechers y Roy Roberg, “Community Policing: A critical review of underlying assumptions”, *Journal of Police*

elementos esenciales de la policía comunitaria se incluyen: la prevención comunitaria, el despliegue de patrullas para interactuar con la comunidad en situaciones rutinarias y esquemas para recibir las opiniones y sugerencias (retroalimentación) que tenga el público sobre la operación policial. En el modelo de policía comunitaria se asume que cada comunidad enfrenta problemas de criminalidad únicos y distintos a los que un modelo policial tradicio-

nal no puede responder de manera estándar; por lo anterior, la labor policial se organiza considerando que la comunidad debe guiar la respuesta de la policía a los problemas del orden público.⁷ En el Cuadro 1 se presentan los principales componentes del modelo de policía comunitaria y del modelo de policía tradicional a efecto de identificar las diferencias estructurales entre ambas estrategias de reforma policial.

Cuadro 1

Comparación del modelo tradicional de policía y el modelo de policía comunitaria

	<i>Policía tradicional</i>	<i>Policía comunitaria</i>
Objetivo	Aplicación de la ley	Capacitación de la comunidad a través de la prevención del delito
Formas de intervención	Reactiva, basada en el derecho penal	Proactiva, basada en el derecho civil, penal y administrativo
Abanico de actividades policiales	Estrecho, centrado en el delito	Amplio, centrado en el delito, desorden y calidad de vida
Nivel de discreción de los agentes de policía (escala básica)	Alto y controlable	Alto y controlable por la comunidad y por los mandos locales
Énfasis de la cultura policial	Hacia el interior, rechazando la comunidad	Hacia fuera, creando lazos de colaboración en la comunidad
Proceso de toma de decisiones	Dirigido por la policía, reduciendo la participación de otros	Colaboración entre la policía y la comunidad. Responsabilidad y evaluación conjunta
Dirección de la comunicación	De arriba abajo: de la policía a la comunidad	Horizontal entre policía y comunidad
Implicación con la comunidad	Baja y pasiva	Alta y activa
Lazos con otras agencias	Pobres e intermitentes	Participativos e integrados en el proceso
Tipo de organización y localización del mando	Mando y control centralizados	Descentralizado y en colaboración con la comunidad
Implicaciones para el desarrollo o cambios organizativos	Pocas, organización estática en defensa del entorno	Muchas, organización dinámica centrada en el entorno y sus interacciones con la comunidad
Medidas de éxito	Detenciones e índices de criminalidad particularmente de delitos graves	Variadas, delitos, llamadas de servicio, reducción del miedo, uso de lugares públicos, contactos con la comunidad y barrios seguros

Fuente: Elaboración propia con base en: Herman Goldstein, *Problem oriented policing*, McGraw-Hill, Nueva York, 1990 y Nick Tilley, "Community policing, problem-oriented policing and traditional policing model", ponencia presentada en el foro Police Executive Research, Washington D.C., 19 de febrero de 1999. Disponible en: www.jdi.ucl.ac.uk/downloads/publications/crime_science_short_reports/problem_oriented_policing.pdf (fecha de consulta: 17 de agosto de 2007).

Science and Administration, vol. 17, núm. 2, 1990, pp. 105-114.

⁷ William Lyons, *The politics of community policing: Rearranging the power to punish*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999.

De acuerdo con Hugo Frühling, la estrategia de policía comunitaria se volvió dominante en Estados Unidos y esta experiencia se replicó en Canadá, Reino Unido, los países nórdicos y España. Por lo anterior, Frühling advierte que

[...] no fue extraño que las principales ideas que integraban la nueva estrategia terminaran propagándose a América Latina como una solución apropiada para los crecientes niveles de criminalidad y la baja confianza pública en la policía, que en muchos casos se aunaba a la convicción generalizada del público de que se trataba de fuerzas que transgredían los derechos humanos y en las que primaba la corrupción... lo anterior ocurrió en el contexto de una reciente recuperación democrática que había comenzado en la década de 1980 en varios países de América del Sur, para posteriormente incluir al resto de la región a comienzos de los años de 1990.⁸

Los primeros intentos latinoamericanos en la implementación de un modelo de policía comunitaria tuvieron lugar en Brasil, donde a mediados de los noventa se lanzó un programa en Copacabana. Posteriormente, la Policía Nacional Civil de El Salvador comenzó, en 1999, un programa de patrullaje policial orientado a la comunidad. Una de las experiencias más recientes es la policía de carabineros de Chile, que ha puesto en marcha una innovadora filosofía de servicio policial denominada “Plan Cuadrante”. Esta iniciativa procura fortalecer los lazos entre la comunidad y la institución policial; para tal efecto, el territorio jurisdiccional de cada comisaría se subdividió en sec-

⁸ Hugo Frühling, “La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso”, en Hugo Frühling (coord.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, p. 1.

tores claramente delimitados y de los cuales se tiene información precisa acerca del número y las características de su población, actividades económicas y sociales, así como de sus índices delictivos.⁹ La siguiente sección dará cuenta de la experiencia mexicana en relación con la implementación del modelo de policía comunitaria.

Experiencias recientes de policía comunitaria en México

Una de las primeras experiencias sobre la aplicación del enfoque de policía comunitaria en México tuvo lugar en el Distrito Federal (D.F.) en el periodo 2000-2006, cuando la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), a cargo de Marcelo Ebrard, puso en marcha en abril del 2002 un plan piloto para incorporar a la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de criminalidad, un “Proyecto de Policía de Proximidad” en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa. De acuerdo con Marcelo Ebrard, gracias a los resultados de este plan piloto, se promovió una reforma a la ley orgánica de la SSP-DF que, entre otras cosas, estableció una serie de disposiciones para regular el uso de la fuerza y para controlar los altos niveles de corrupción. Asimismo, se reorganizó el patrullaje de las unidades vehiculares para vincular e identificar una patrulla por cada colonia y/o unidad territorial. Más tarde, el programa formal de policía de barrio o proximidad se inició en las 80 unidades territoriales con mayor índice delictivo de la ciudad.¹⁰

⁹ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁰ Marcelo Ebrard, “Seguridad ciudadana: retos para México”, ponencia presentada en el Seminario Seguridad Pública y Derechos Humanos. Perspectivas internacionales, lecciones para México, evento organizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín pro Juárez”, 23 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://>

Durante el primer año de operación se procedió a la selección y capacitación del personal policial mediante un perfil adecuado al nuevo modelo. Además, se instalaron unidades policiales en diversos puntos de la ciudad con el fin de descentralizar la prestación de los servicios a cargo de la SSP-DF. También se llevó a cabo la formación de Comités Vecinales de Vigilancia y Seguridad Comunitaria (conformados por diversos actores de la comunidad y a cargo de las actividades de seguimiento y control de los cuerpos de policía comunitaria), la adopción de nuevas formas de patrullaje (sobre todo a pie y en bicicleta) y la implementación de programas especiales para atender los principales problemas de la comunidad (violencia escolar e intrafamiliar, drogas, resolución de conflictos, entre otros).

Dos años después de su comienzo, se llevó a cabo una primera evaluación del proyecto piloto mediante una encuesta aplicada a una muestra representativa de habitantes de las delegaciones donde inició el programa de policía comunitaria. Se seleccionaron seis comités vecinales (tres en cada delegación, un grupo de tres para intervención y otro grupo de tres para control) que cubrían las siguientes condiciones: *i*) un espectro socioeconómico típico de estratos medios y bajos de la ciudad, *ii*) problemas de organización vecinal y participación ciudadana afines, *iii*) problemas de criminalidad similares y, *iv*) programas de trabajo policial análogos.¹¹ Dado el corto tiempo que tenía

www.centroprodh.org.mx/Publicaciones/Publicac/index_publicaciones.htm (fecha de consulta: 16 de agosto de 2007).

¹¹ Arturo Alvarado *et al.*, “Respuestas vecinales a la inseguridad pública en la ciudad de México”, en Jessica Varat y Allison Garland (coords.), *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Latin American Program Assistant, 2006. Los investigadores no seleccionaron comités vecinales de la delegación Gustavo A. Madero; en su lugar, la evaluación incluyó un programa de policía de barrio en la delegación Cuauhtémoc.

en ejecución el programa de policía comunitaria del D.F., la evaluación no se centró en su impacto, sino en tratar de identificar sus resultados en términos de aceptación por la ciudadanía. Para ello se aplicaron tres cuestionarios: uno sobre la organización y participación vecinal; el segundo sobre hechos delictivos registrados en el barrio durante cinco semanas continuas y el tercero recolectó información sobre los contactos policiales.

Al respecto, el informe final de la evaluación concluye que han existido numerosas dificultades como consecuencia del programa, particularmente en su implementación, entre ellas se encuentran las siguientes:

- Su adopción no ha implicado cambios organizativos de fondo.
- Existe una falta de credibilidad en el potencial del modelo para reducir la criminalidad.
- Es escaso su efecto en la sensación de seguridad de los ciudadanos.
- Hay un compromiso limitado e incluso resistencias de los mandos policiales ante la ejecución del mismo.
- Se tienen diversos problemas con la dirección y coordinación: rotación del personal, carácter informal de la gestión interinstitucional y una escasa participación de la administración local.

En la parte final del informe los autores refieren tres recomendaciones para mejorar la operación del programa:

1. Instituir un acercamiento de policía enfocado a servir a las comunidades.
2. Establecer un mecanismo de rendición de cuentas hacia los vecinos (mediante un sistema de monitoreo o evaluación vecinal).
3. Asignar a los policías a los barrios de manera clara, consistente y permanente, o al

menos programados con tiempos específicos de acuerdo con los vecinos y con evaluaciones periódicas.¹²

Comentarios finales

Los esfuerzos realizados en torno a la instauración de un modelo de policía comunitaria en México constituyen una ruptura importante en la manera tradicional de encarar un problema tan preocupante para una amplia mayoría de los ciudadanos. Las experiencias analizadas representan una posibilidad de reducir los índices de delincuencia, así como de recu-

perar la confianza en las instituciones públicas. Este nuevo enfoque de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana representa, por consiguiente, numerosos desafíos, entre ellos cambios en la estructura y actuación policiales, mayor integración y coordinación entre todos los organismos públicos involucrados en la problemática –en especial un papel activo de los gobiernos locales. Todo lo anterior se suma al imperativo de mejorar los esquemas de rendición de cuentas y de intervención de la comunidad, así como a la necesidad de evaluar en forma rigurosa las experiencias llevadas a cabo y asegurar su sostenibilidad.

¹² *Idem.*

La inseguridad pública y los costos para las empresas y familias

Juan Carlos Amador Hernández

La seguridad pública, por su naturaleza, debe ser provista por el gobierno para proteger a todos los ciudadanos por igual y garantizar un Estado de derecho. La existencia de éste permite desarrollar las actividades productivas de los ciudadanos y las empresas, fomentar un adecuado funcionamiento de la sociedad y asegurar un mayor bienestar social.

La delincuencia no sólo lesiona el patrimonio y la integridad física de las personas, sino también conlleva un deterioro en el Estado de derecho, desalienta la inversión, debilita la base competitiva del sector productivo nacional y, por ende, disminuye el potencial de crecimiento económico del país.

Estas circunstancias también han obligado a modificar la distribución de los presupuestos en el gobierno, las empresas y las familias. En el gobierno este problema ha llevado a elevar los recursos destinados a la seguridad, en detrimento de áreas tan importantes como salud, educación, combate a la pobreza, dotación de servicios públicos, ampliación de infraestructura e inversión en sectores clave como electricidad, petróleo y petroquímica. Por su parte, las empresas elevan sus costos derivados de los considerables gastos que tienen que hacer para proteger sus inversiones. Las familias requieren destinar un porcentaje de su ingreso total para cuidar su patrimonio.

El presente artículo pretende mostrar, con base en los datos disponibles, en qué costos tienen que incurrir las familias y las empresas en nuestro país a fin de cubrirse de los elevados niveles de inseguridad y delincuencia.

La seguridad pública como responsabilidad del gobierno mexicano

Por sus características, la seguridad pública es un bien público que debe ser provisto por el gobierno, tanto para cumplir con su función

esencial de proteger los bienes y la integridad física de las personas, como para alcanzar un nivel de seguridad socialmente eficiente que promueva el desarrollo del país.

Un bien público presenta dos propiedades esenciales: la primera se refiere al principio de no-rivalidad en el consumo, es decir, el consumo de un bien público por un individuo no limita el consumo del mismo bien por otro individuo; y la segunda, al principio de no-exclusividad, esto significa que no se puede excluir a otros consumidores del consumo o disfrute del bien.¹ La seguridad pública satisface ambos atributos, ya que no es posible racionar su provisión a la sociedad ni discriminar a ciertos segmentos de la población de su uso.

En virtud de las dos propiedades de bien público, el sistema de seguridad pública será socialmente eficiente sólo si protege de manera colectiva a todos los ciudadanos. Este propósito se reconoce plenamente en la Constitución, la cual establece como obligación del Estado, en su artículo 21, la protección efectiva para la generalidad de los ciudadanos.

La inseguridad como obstáculo al desarrollo económico

La inseguridad expresa con precisión el deterioro acumulado en la convivencia social y el Estado de derecho, pero también se ha convertido en obstáculo para nuestro desarrollo, pues impacta la competitividad de la economía, la percepción de los inversionistas sobre el clima empresarial, los costos de las empresas y la asignación de recursos en el presupuesto gubernamental.

Estudios elaborados por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), precisan que la inseguridad le cuesta a México

¹ José Ayala, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, p. 36.

15% del producto interno bruto (PIB), porcentaje equivalente a casi 120 mil millones de dólares anuales.² Dicha cifra es de tal magnitud que podemos señalar que el costo de la inseguridad supera la producción anual del sector agropecuario, la industria minera, la construcción y la generación de electricidad, gas y agua, actividades que aportan poco más del 12% del PIB (Cuadro 1).

La inseguridad pública no sólo afecta a la economía en su conjunto, sino a nivel microeconómico también afecta la operación de la empresa, su eficiencia y posición competitiva, a través del aumento en los costos asociados al resguardo y protección de instalaciones, seguridad de los ejecutivos, escoltas para el traslado de mercancías y por el carecimiento de los seguros, entre otros.

Se calcula que la inseguridad le cuesta a las medianas y grandes empresas del país entre 20 y 30% de los costos totales. Sólo para que una empresa instalada en México traiga ejecutivos de otros países, tiene que pagar sobrepimas por el riesgo de que éstos permanezcan en nuestro país. Otros gastos derivados de este problema de la seguridad corporativa van desde el cuidado del edificio, del personal, de los activos de la compañía que incluyen guardias, circuitos cerrados, alarmas, carros blindados, mecanismos de traslado de efectivo, entre otros aspectos.

Por su parte, Larry Rubin, director de American Chamber México, ha sostenido que las empresas afiliadas a esa cámara dedican 5% de su inversión a cuestiones relacionadas con la seguridad; con base en estas estimaciones los empresarios estadounidenses están dedicando alrededor de 600 millones de dólares al año para cubrir una falla del gobierno mexicano, cantidad que bien pudo destinarse al

² Eduardo Lora y Patricia Cortés, *Obstacles to business development and the size of firms in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Chile, 2001, p. 43.

Cuadro 1
El costo de la inseguridad:
una comparación necesaria

<i>Concepto</i>	<i>% del PIB</i>
Inseguridad	15
Su costo supera la contribución de cuatro sectores económicos, afecta la asignación eficiente de recursos en el presupuesto gubernamental, eleva costos de las empresas y deteriora la percepción de los inversionistas.	
Sectores económicos	12.1
Agropecuario	5.3
Industria minera	1.2
Construcción	3.9
Generación de electricidad, gas y agua	1.7

Fuente: Eduardo Lora y Patricia Cortés, *Obstacles to business development and the size of firms in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Chile, 2001, p. 43.

pago de impuestos, lo cual permitiría contar con mayores recursos y destinar una cantidad mayor a brindar seguridad, así como financiar otros aspectos para el desarrollo nacional.³ Dicho cálculo coincide con las declaraciones de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la cual ha señalado que 5% de las inversiones de los empresarios se destinan exclusivamente a sistemas de seguridad, lo que resta competitividad frente a otras economías como las asiáticas.⁴

Otro indicador que permite visualizar el papel de la seguridad privada en México puede verse reflejado en el éxito que han tenido las ferias y exposiciones relativas a la exhibición y venta de sistemas de seguridad privada. Por mencionar sólo uno de ellos, Las Ameritas Security Show, que se llevó a cabo en el 2006, reunió a más de 2 895 personas con gran capacidad de compra. De los asistentes, 33%

realizó compras de sistemas de seguridad exhibidos que superaron los 250 mil dólares, y 9% invirtieron más de un millón de dólares (Gráfica 1). Así como esta feria de seguridad, se llevan a cabo importantes eventos durante todo el año, los cuales permiten ver el gran interés que distintos sectores de la sociedad tienen de cubrir una necesidad, la de desarrollar sus actividades en un ambiente de mayor seguridad.

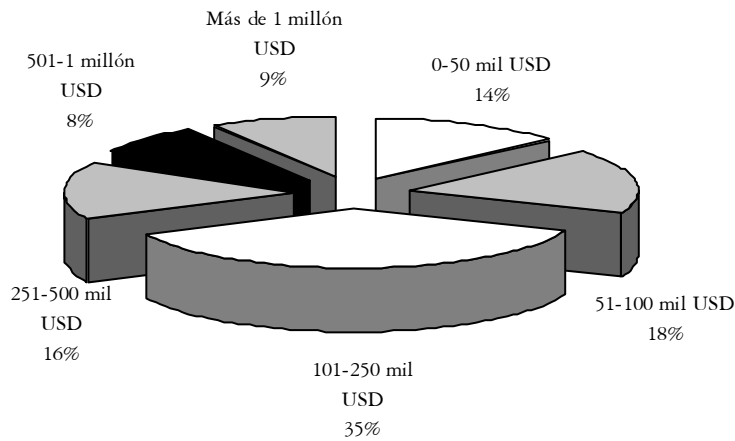
Gastos familiares para protegerse de la inseguridad

En el problema de la inseguridad pública pueden distinguirse tres factores centrales. Uno, sin duda, es el de la criminalidad, incluidos el monto de su incidencia y los cambios que registra. Otro es la manera en que la población percibe su entorno, lo que no sólo comprende en qué medida se siente segura en él, sino el juicio que le merecen las autoridades encargadas de la seguridad. Un factor adicional que no se reduce a los reclamos por la impunidad

³ Macario Schettino, "Costos ocultos", *El Universal*, México, 21 de febrero de 2007.

⁴ Notimex, nota publicada el 31 de julio de 2007. www.notimex.com.mx (fecha de consulta: 16 de agosto de 2007).

Gráfica 1



Fuente: <http://www.lasamericassecurityshow.com/nuevolass/index.html> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2007).

es el hecho de que sean eficaces las autoridades que la procuran y administran.

Tomando como base la cuarta encuesta nacional sobre inseguridad urbana 2006 elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad A.C. y el Instituto Nacional de Salud Pública, con auspicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tecnológico de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), señala que la sensación de inseguridad (lo que, con algunas diferencias, se conoce en otros países como temor al crimen) modifica las relaciones entre la población y sus gobiernos. De los ciudadanos entrevistados, 71.1% se siente inseguro en la entidad donde vive; 57% tiene esa misma sensación respecto de su municipio y 72.5% manifiesta sentirse inseguro en la ciudad en la que habita.⁵

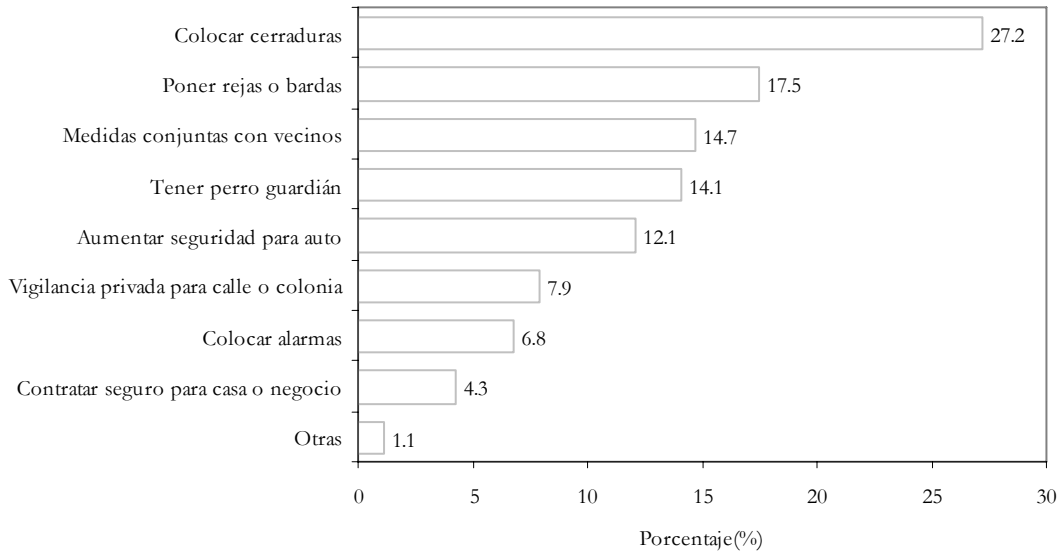
⁵ ICESI-INSP, *Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad urbana 2006*, México, 2007, p. 57.

Con base en esta misma encuesta, 13 de cada 100 personas entrevistadas dijeron que la inseguridad había afectado de manera considerable su nivel de vida. Al preguntarles sobre las acciones emprendidas para protegerse de la criminalidad, destaca el hecho de que las familias destinan recursos fundamentalmente para proteger su casa habitación, ya que tres de cada 10 personas colocaron cerraduras y alrededor de dos de cada 10 pusieron rejas o bardas (Gráfica 2).

El tomar medidas propias para protegerse contra la delincuencia y la inseguridad representa un gasto para las familias. El resultado de la encuesta destaca que en ciudades como Mexicali, Acapulco, Culiacán, Oaxaca y Tijuana, el gasto promedio de los ciudadanos en este rubro alcanzó en promedio los 2 500 pesos anuales, mientras que en ciudades como Ciudad Juárez y Cancún el gasto promedio anual es cercano a los 500 pesos.

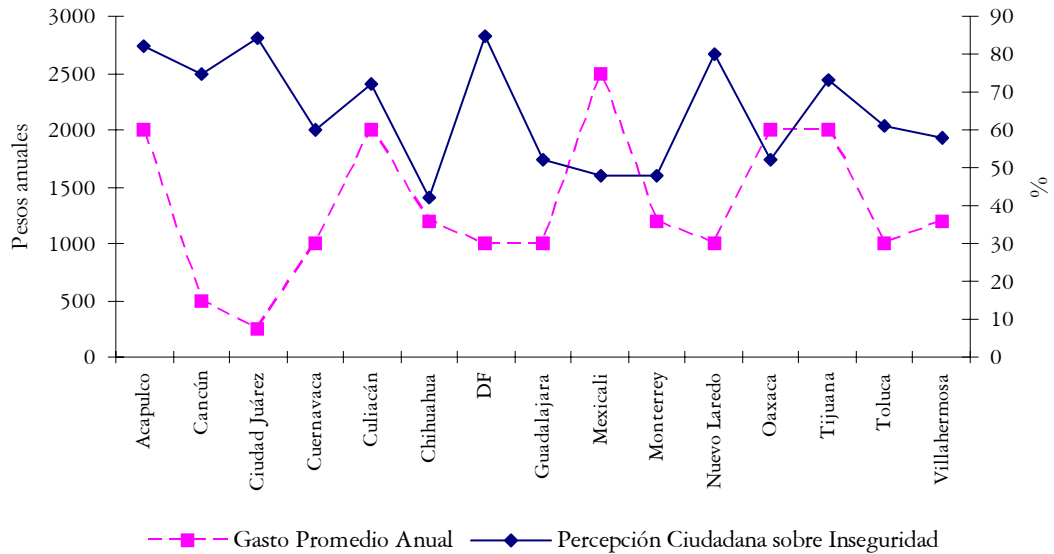
Los datos nos permiten afirmar que el nivel de gasto que se realiza con el fin de protegerse de alguna forma de la delincuencia es independiente a la percepción que se tiene sobre la inseguridad en su ciudad. En Ciudad Juárez a pesar de que 85% de las personas tiene una percepción de que la ciudad es insegura, los ciudadanos no están dispuestos o no llevan a cabo un gasto elevado en esta materia, incluso de las ciudades encuestadas es la que registra la percepción más elevada de inseguridad y el menor gasto en medidas adicionales de seguridad. Por el contrario, en la ciudad de Mexicali, lugar donde se realiza el mayor gasto en protección por parte de los ciudadanos, su percepción en torno a lo inseguro de su ciudad es cercana al 50%, inferior a la registrada en ciudades como Nuevo Laredo, Monterrey y la ciudad de México (Gráfica 3).

Gráfica 2
Medidas tomadas para protegerse de la delincuencia



Fuente: ICESI-INSP, *Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad urbana 2006*, México, 2007.

Gráfica 3
Gasto promedio en seguridad por ciudadano y percepción de inseguridad por ciudad



Consideraciones finales

En la actualidad, el costo directo de la delincuencia para los habitantes es elevado. La ciudadanía ha dejado, en lo posible, de realizar actividades y cambia sus hábitos, e incurre en medidas complementarias como la instalación de alarmas en casas y automóviles, rejas y bardas, entre otros, para protegerse de ser víctima de un acto delictivo, lo que indudablemente

eleva el costo social. De no controlarse la delincuencia y criminalidad, sus efectos negativos en el crecimiento económico y el combate a la pobreza pueden aumentar al generarse un ambiente poco propicio para la inversión y la generación de empleos. Al deteriorar el Estado de derecho, la criminalidad repercute en la competitividad de la planta productiva y, por tanto, en el desarrollo económico nacional.

El Programa Escuela Segura, una medida preventiva

María Guadalupe Martínez Anchondo

La prevención del delito en México ha seguido un modelo convencional con una orientación policiaca y/o punitiva, en la cual se concibe que con la aplicación de la ley hay una reducción de la inseguridad. Sin duda la aplicación de la ley es fundamental, siempre y cuando la administración de justicia sea eficaz y eficiente y que las leyes estén actualizadas acorde a los problemas sociales.¹ Adicionalmente es necesario tomar otras medidas que refuercen el papel del ciudadano. Es a partir de esta visión que el Estado y el gobierno deben promover la participación ciudadana desde un enfoque de gestión asociada.²

Hoy en día la prevención del delito debe ser objeto de una planificación integral en dos grandes frentes: *a)* la prevención a través del control social formal, que implica una organización racional y eficiente del sistema penal que privilegie medidas no punitivas; *b)* la prevención a través del control social informal, que involucra a la sociedad en la construcción de una cultura de respeto a la ley y a los derechos humanos, de la no violencia, contra el abuso del poder y contra la victimización.³

En la prevención del delito se pueden distinguir tres tiempos de acción: anterior a las conductas delictivas, durante el proceso de investigación del presunto delincuente y posterior a la conducta. Respecto a las acciones anteriores a las conductas delictivas, que son de interés en este artículo, deben considerarse los siguientes aspectos: *a)* la familia, que tiene un papel importante en la prevención del delito, porque una mala organización de ésta crea importantes focos delincuenciales; *b)* la

¹ José María Ramos García, *Inseguridad pública en México. Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Cámara de Diputados, LX Legislatura/ UABC/ Porrúa, 2006, p. 11.

² *Ibidem*.

³ Sergio Correa y María de la Luz Lima Malvado, *Justicia penal en México*, año LXVI, núm. 2, Academia Mexicana de Ciencias Penales/ Porrúa, México, 2000, pp. 53 y 54.

educación, como generadora y transmisora de valores y actitudes; c) el entorno socioeconómico; d) la participación ciudadana; e) la política preventiva; f) y la protección de los menores.⁴

A partir de este contexto es posible una actuación anterior a los actos delictivos y no posterior a ellos, para prevenirlos y no simplemente reprimirlos; proteger a las personas de agresiones, en lugar sólo de aplicar las normas. En este modelo social de prevención⁵ es importante implementar políticas en la prevención del delito en el ámbito educativo con la promoción de valores, una cultura de la prevención que implique conocimiento y cumplimiento de normas y leyes que regulen la convivencia humana. En el contexto escolar la existencia de lineamientos y reglamentos.

Uno de los propósitos de la educación, en niños y adolescentes, es desarrollar valores y principios que garanticen y hagan viable la convivencia con las demás personas, para formar una ciudadanía informada, competente, comprometida y eficaz, de manera que se beneficie. La nueva institucionalidad debe crear una nueva gestión del Estado frente a la inseguridad pública que responda a las necesidades de una sociedad con percepciones en valores y actitudes diferentes a través del tiempo. Basta hacer una lectura de las encuestas de opinión para percibir los nuevos requerimientos de la sociedad respecto al entorno, a las instituciones.

⁴ PGR, "Los nuevos desafíos de la PGR", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, Procuraduría General de la República, México, 2000, p. 157.

⁵ Cristina Zackseski, "La escuela de la nueva prevención", *Revista de Ciencias Penales*, núm. 9, México, enero-febrero de 2007, p. 153.

¿Qué dicen las autoridades respecto a la prevención del delito?

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) plantea la prevención del delito con distintas visiones. En el sexenio pasado la Presidencia de la República planteó en el PND del 2001-2006, además de cambios estructurales en materia judicial, la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.⁶

En el sexenio actual el PND 2007-2012 marca un apartado especial denominado prevención del delito, en el que se considera la política preventiva como parte sustancial del combate contra el crimen. Para el gobierno de Calderón, la función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. Sugiere mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y enfatiza que se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho.

El PND tiene como objetivo, en la prevención del delito,⁷ fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y los espacios urbanos, para garantizar a la población el goce de sus derechos y libertades. Entre sus estrategias, el plan destaca la vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad como una herramienta en la prevención del delito; el fortalecimiento de una cultura de la legalidad a través del fortalecimiento del tejido social. Como medida preventiva en materia de adicciones, señala acciones en el sistema educativo

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, p. 146. En: www.pnd.fox.presidencia.gob (fecha de consulta: 11 de agosto de 2007).

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México. En: <http://pnd.presidencia.gob> (fecha de consulta: 11 de agosto de 2007).

y de desarrollo en el rescate de los espacios públicos. En términos más claros, reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr “escuelas seguras” sin la amenaza de las drogas, dando prioridad a las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. Un aspecto a destacar son las acciones que se vinculan con la difusión educativa sobre la convergencia de valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad para fomentar la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.

En la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Seguridad Pública, definieron en sus programas anuales de trabajo 2006-2007 sobre el tema de la prevención del delito. La primera estableció fomentar la participación entre autoridades educativas, de seguridad pública y otras relevantes para promover escuelas seguras, sin violencia y sin drogas. La segunda marcó en dos de sus objetivos la inducción de políticas y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal en todo el territorio nacional, que permitiera salvaguardar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos, y fomentar las participaciones ciudadana y social.

A partir de este marco se creó el Programa Escuela Segura (PES) implementado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el cual el gobierno de Felipe Calderón —con la participación de otras instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Salud (Ssa) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)— tiene como eje la seguridad escolar encaminada a proveer de ambientes seguros que permitan el desarrollo integral de los alumnos. Uno de los objetivos del programa

es reforzar la formación de ciudadanos que crean en el Estado de derecho y estén convencidos de las ventajas de vivir en una cultura de legalidad.

Este programa comienza en el nuevo ciclo escolar 2006-2007. Las razones de su implementación son los riesgos que hay en torno a las escuelas, en delincuencia, violencia, inseguridad y venta de drogas a menores y jóvenes. Las pretensiones del programa son asistir a las familias, a los niños y a las escuelas en riesgo para prevenir la delincuencia en las escuelas primarias y secundarias públicas del país, incluye fortalecer a las comunidades educativas con acciones de vigilancia, con policías de proximidad, ayuda psicológica y médica para los estudiantes víctimas de las drogas.

La primera ciudad que tendrá una cobertura del 100% es Cancún; no es gratuita su elección. Las encuestas recientes de la SEP realizadas dentro de las escuelas de esta ciudad señalan datos alarmantes.

En las escuelas primarias y secundarias de Cancún, 74% de los alumnos; es decir, casi ocho de cada 10 han visto físicamente la droga; 6.5% acepta haber probado algún tipo de estupefacientes, y 11.3% dijo que la vendería en caso de necesitar dinero.⁸

Para ver la otra cara de la moneda, en materia de delincuencia juvenil Verónica Navarro realizó un estudio acerca de la delincuencia juvenil en el D.F. y plantea los siguientes cuestionamientos: ¿cómo inciden las actividades del narcotráfico que tienen lugar en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza, en este problema?, ¿corrompe o contamina la cercanía a los niños y jóvenes la venta de drogas?, ¿cuántos de ellos se incorporan al crimen organizado? Los datos que presenta la SEP no lo indican; poco se sabe con certeza sobre este problema.

⁸ En <http://www.sep.gob.mx/escuelasegura.pdf> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2007).

En cuanto a la venta de drogas, cabe aclarar que no es el principal delito que comete la delincuencia juvenil. De acuerdo con las cifras del Consejo de Menores para el año 2003, el robo en sus diversas modalidades ocupó 89% de las infracciones cometidas por los menores reiterantes en la ciudad de México, contra 79% de los que comete por primera vez un infractor.⁹ La autora desmitifica el perfil de la delincuencia juvenil. Primer mito: los menores infractores ingresan más jóvenes a la delincuencia —la mayoría fluctúa entre los 15 y los 17 años— por tanto, son adolescentes. Segundo mito: las mujeres, niñas y jóvenes infractoras participan cada vez más en delitos, según las estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal. En 1993 sólo 10% de la población infractora era de mujeres; diez años más tarde, en 2003, la participación fue del 8%; en el 2006 representó el 9%. Tercer mito: las infracciones cometidas por los menores infractores se han agravado en los últimos años. El análisis de los datos de la autora Navarro refleja que en materia de homicidios hay una baja en la misma década; sólo un incremento para el periodo 2001-2003. Señala que el robo ha sido por excelencia el delito más cometido en una década, seis de cada diez actos delictivos fueron por robo, aumentaron a ocho por cada diez infracciones.¹⁰

Los datos cualitativos que habría que agregar son reveladores: el joven o niño que reingresa por un delito, su condición de pobreza y marginalidad es más acentuada; en materia de educación, los que delinquen por primera vez tienen en promedio escolaridad de secundaria; los reiterantes (segunda o más veces), tienen en su mayoría educación primaria.

⁹ Verónica Navarro, *El principio de intervención mínima. El tratamiento en externación y la reiterancia infractora. El caso del D.F.*, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2005, p. 23.

¹⁰ *Ibidem*, p. 37.

Ante tal panorama, el programa Escuela Segura es una vertiente preventiva de la inseguridad pública ante la complejidad de los factores causales y sus dimensiones, los cuales deben ser abordados de manera integral. Es una tarea ardua, pero necesaria. La familia, como base fundamental, tiene la función de transmitir valores y dar las condiciones necesarias para el desarrollo de los hijos; el sistema educativo es decisivo en cuanto a la formación y la actitud humana respecto a su entorno, pero el Estado tiene en sus manos la responsabilidad de una política social eficaz.

Con el diagnóstico anterior, es importante destacar el concepto de *seguridad pública* que Sergio García Ramírez puntualiza:

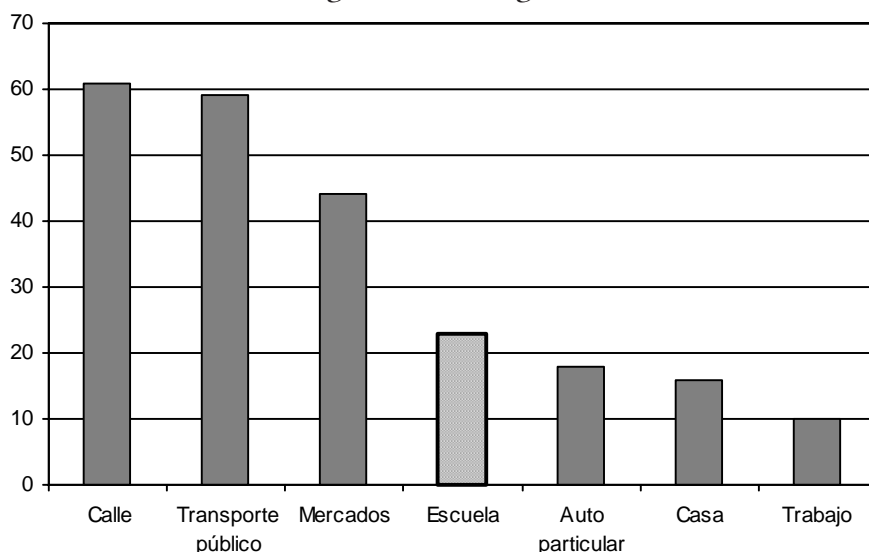
[...] una cualidad de los espacios públicos y privados que se caracterizan por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.¹¹

Los espacios públicos, antes espacios de convivencia social en los que las familias, los individuos y los ciudadanos realizaban diversas actividades, han dejado de ser seguros según estadísticas y encuestas de opinión. En la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, la población mayor de 18 años que asiste a la escuela considera como lo más inseguro la calle, en cuarto lugar la escuela y al último el lugar de trabajo (Gráfica 1).

El PES busca promover una cultura de prevención del delito en los planteles escolares. En una etapa inicial, está dirigido a 1 175

¹¹ Sergio García Ramírez, "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México, 2002, p. 81.

Gráfica 1
Lugares más inseguros



Fuente: Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, en: www.sep.gob.mx/escuelasegura.pdf (fecha de consulta: 18 de agosto de 2007).

escuelas primarias y secundarias ubicadas en 11 municipios de nueve entidades del país, y se ampliará progresivamente hasta cubrir más de 130 mil centros educativos. En una segunda fase se implementará un proceso formativo con la enseñanza de educación cívica y ética a los alumnos de 45 municipios; estos municipios concentran 58% del índice delictivo del país detectado por la SSP. En el programa participan la SEP, Sedesol, Ssa y la SSP, así como la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), autoridades estatales y locales, y organizaciones de la sociedad civil (Mapa 1).

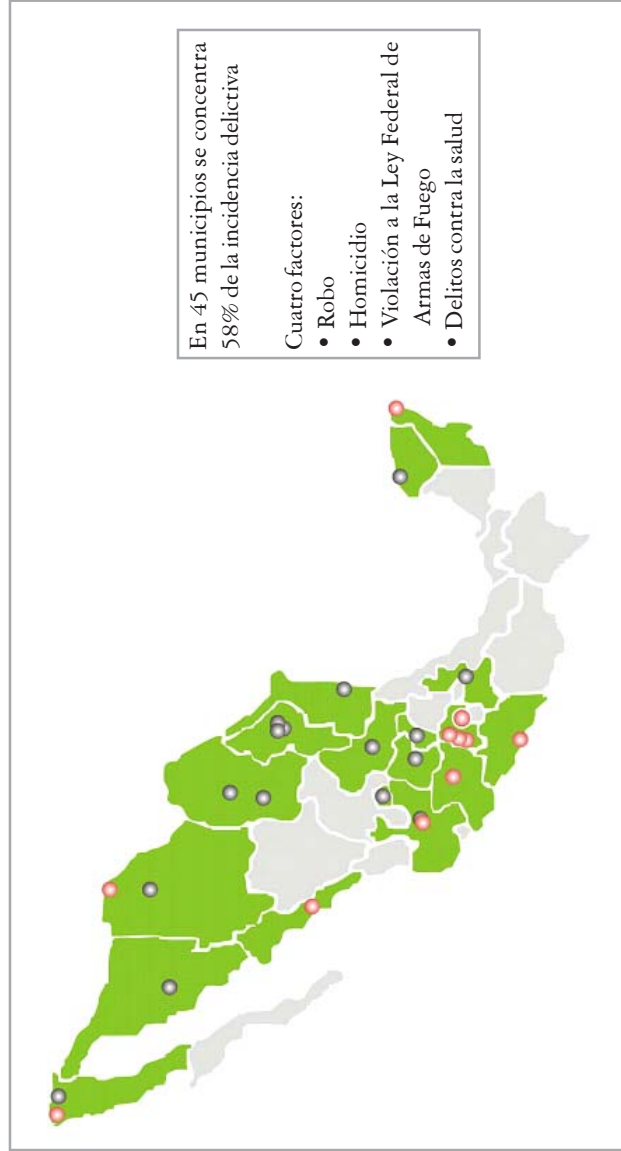
En el Cuadro 1 se describen los propósitos de cada dependencia de gobierno que participa en el programa Escuela Segura para la prevención del delito. Como primer paso se pretende una política de acercamiento a la sociedad y a los distintos sectores, en vinculación con las instituciones públicas.

La SEP llevará a cabo de manera transversal al Programa Escuela Segura, una política educativa de cultura de la prevención. En el programa curricular se llevará el libro de texto gratuito de Educación Cívica y Ética para primaria y de Orientación y Tutoría en secundaria. El libro se distribuirá inicialmente en las escuelas de zonas críticas de todo el país (cerca de 19% del total) y posteriormente se distribuirá al resto, en total más de 25 millones de niños de primaria en el 2008.

El resultado del programa debe ir encaminado a ofrecer seguridad en un ambiente libre de violencia, delincuencia y adicciones, que salvaguarde la integridad, salud y patrimonio de los niños y jóvenes. Al mismo tiempo, la escuela debe ser un espacio socializador para inculcar valores y conseguir el objetivo de educar ciudadanos libres, democráticos, críticos, responsables y tolerantes.

La tolerancia, entendida como respeto y consideración hacia la diferencia, como una dis-

Mapa 1
Programa Escuela Segura, la SSP identifica 45 municipios con alto índice delictivo



Fuente: Programa Escuela Segura, en: www.sep.gob.mx/work/appsite7logros2007/escuelassegura/pdf (fecha de consulta: 9 de agosto de 2007).

Cuadro 1
Programa Escuela Segura

<i>Institución</i>	<i>Programas</i>	<i>Eje rector</i>	<i>Propósito</i>
SEP	Programa Escuela Segura	Que las escuelas primarias y secundarias públicas del país conformen Escuelas Seguras; es decir, que se constituyan en espacios libres de violencia, delincuencia y adicciones, donde los niños y jóvenes aprendan dentro de un ambiente que favorezca su desarrollo integral.	Impulsar y fortalecer una cultura de la prevención en las escuelas. Propiciar acciones que favorezcan la conformación de ambientes seguros en la escuela, el entorno escolar y entre los alumnos. Prevenir situaciones de violencia, delincuencia y adicciones para los alumnos, favoreciendo el desarrollo de actitudes y valores entre la comunidad.
Sedesol	Programa de Rescate de Espacios Públicos	Mejoramiento físico de los espacios públicos	Rescatar el espacio público. La escuela deberá estar ubicada en las ciudades seleccionadas, en colonias preferentemente populares; para ser susceptible de selección para el desarrollo de proyectos del programa, deberá certificarse que cuenta con al menos dos de estas condiciones: deterioro físico, inseguridad social, conductas de riesgo (adicciones, violencia) y será responsabilidad exclusiva de la autoridad municipal.
SS	Programa de prevención y rehabilitación del consumo de drogas	Campañas contra la drogadicción	Informar acerca del daño en el consumo de drogas como una política preventiva y correctiva en la rehabilitación de niños y jóvenes que consumen drogas.
SSP	Programa emergente de acciones para afrontar el fenómeno delictivo	Campaña de cultura de la legalidad y de la disuasión de hechos delictivos (entorno seguro)	Destinar tiempos oficiales en medios de comunicación para fomentar la cultura de la legalidad y la prevención del delito, mediante campañas educativas, así como disuadir la comisión de delitos y faltas administrativas, a través de la implementación de políticas y estrategias.

Fuente: Elaboración propia.

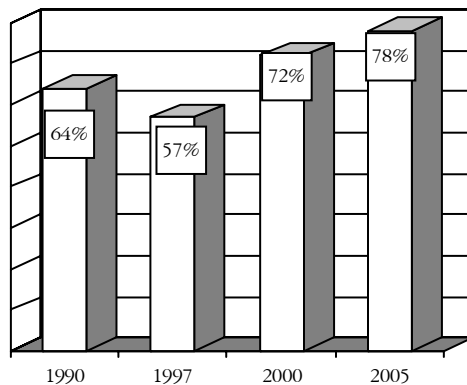
posición a admitir en los demás una manera de ser y de obrar distinta a la propia, o como una actitud de aceptación del legítimo pluralismo, es un valor de enorme importancia (Gráfica 2). Entendida así, la tolerancia puede ayudar a resolver muchos conflictos y a erradicar

la violencia, por lo que una educación centrada en la tolerancia debe primar y promoverse, así como otros valores basados en la legalidad.

La Encuesta Mundial de Valores se ha llevado a cabo en más de 80 países y ha dado seguimiento a las creencias y los valores de los mexicanos desde 1981. Estos datos revelan los cambios en el carácter y la forma de ser del mexicano a través del tiempo. Durante los últimos 15 años, por ejemplo, el estudio muestra el interés de los adultos por enseñar el valor de la tolerancia a sus hijos en un 78% en el 2005.

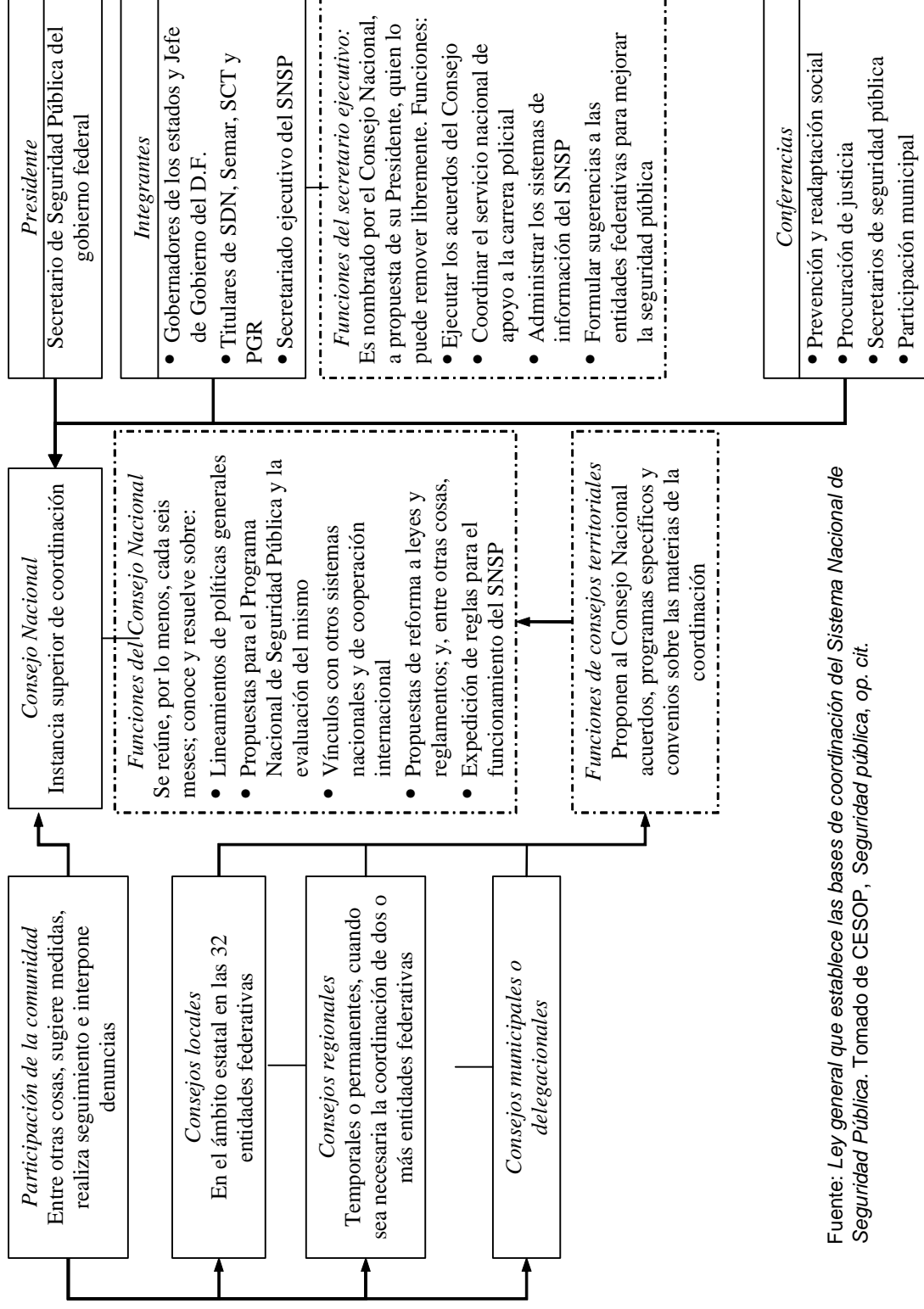
Para concluir, no se puede asumir que todos los valores tradicionales atraviesan por un proceso uniforme de cambio. Tampoco se puede pensar que por el hecho de que algunos valores cambien, todas las dimensiones asociadas con ellos también están cambiando. El tema ético no sólo debe aplicarse a la seguridad pública como un fenómeno delincuenciales, de conductas antisociales, sino, en un sentido humanista, a una cultura de paz y respeto de los derechos humanos.

Gráfica 2
Valor que debe enseñársele a los hijos:
tolerancia



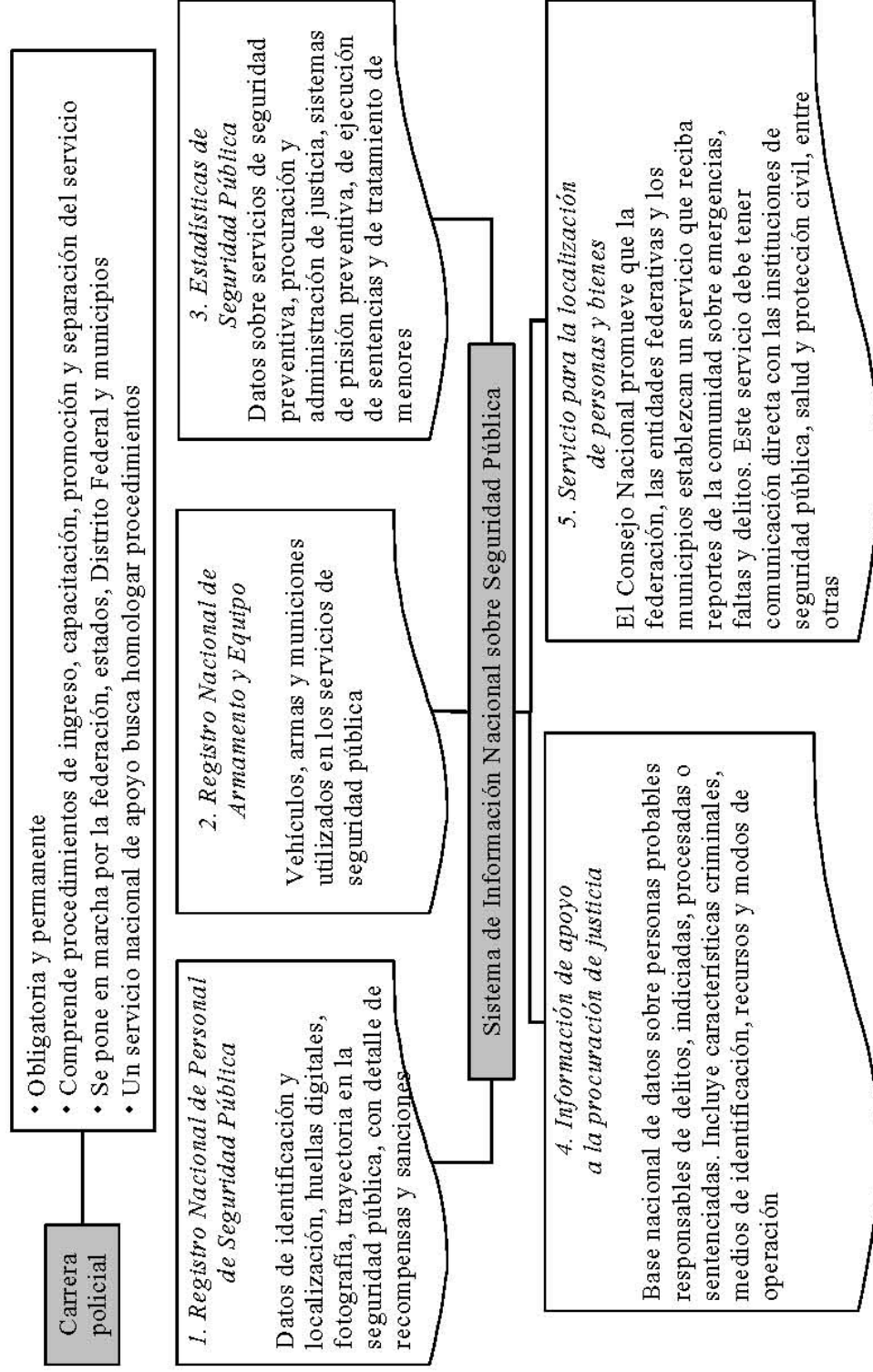
Fuente: Periódico *Reforma*, Sección Nacional, 15 de enero de 2006, p. 4.

Esquema 1
Sistema Nacional de Seguridad Pública. Órganos de Coordinación



Fuente: Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tomado de CESOP, Seguridad pública, op. cit.

Esquema 2
Sistema Nacional de Seguridad Pública. Instrumentos de Coordinación



Fuente: Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tomado de "Fichas temáticas para comisiones", en CESSOP, Seguridad pública, op. cit.

R E P C

E T R C

Cámara de Diputados

LX Legislatura