

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MEXICO**

Políticas Públicas para Paliar la Inseguridad Pública en México



José Luis Hernández Estrada

Secretaría de Relaciones Exteriores

Correo electrónico: [REDACTED]

Matricula: [REDACTED]

Maestría en Administración Pública y Política Pública (MAP)

Director: Dr. Miguel Angel Valverde Loya



Proyecto de Investigación Aplicada
Asesor: Dr. Carlos Brambila,
Director de Investigación en Política Pública

Mayo de 2006

POLITICAS PUBLICAS PARA PALIAR LA INSEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO

INDICE

I. Resumen Ejecutivo.	4
II. Introducción.	5
III. El sistema de seguridad y de justicia en México.	9
IV. La percepción pública.	22
V. La cifra negra.	29
VI. Perfil del delincuente.	35
VII. La experiencia internacional.	39
VIII. Aspectos socioeconómicos del crimen.	47
IX. La participación de la sociedad civil.	52
X. Recomendaciones de políticas públicas.	57
XI. Bibliografía.	64

I. RESUMEN EJECUTIVO: Políticas Públicas para Paliar la Inseguridad Pública en México. La presente investigación encontró que la violencia y delincuencia, los crímenes políticos y las matanzas rurales; el incremento del narcotráfico y el secuestro; el lento desarrollo económico y las profundas desigualdades; la impunidad y la corrupción; la alta tasa de rentabilidad del delito; la falta de profesionalización de los cuerpos policíacos y la prolongada desatención de los gobiernos, han generado una situación extrema de inseguridad creciente entre la población y han erosionado el Estado de Derecho.

La población está demandando políticas públicas más determinantes por parte del Gobierno para que la protección a la vida, la libertad, la propiedad y la seguridad personal se ejerzan eficazmente, y que el grave fenómeno de la delincuencia sea combatido de manera que se reintegre a la sociedad y a la iniciativa privada el clima de seguridad y confianza necesarios para propiciar la convivencia y el desarrollo armónico del país.

El próximo Presidente de México (**Cliente**) debe tener presente que las condiciones de la democracia plural y competitiva que vive el país lo presionarán a hacer bien las cosas como gobierno, so pena la sanción de la alternancia, y considerar que los poderes legislativo y judicial están inclinados al análisis y a la crítica legal e ilegal, más que a la complacencia del titular del Poder Ejecutivo en turno. Ante un problema tan complejo, en el fondo el próximo Presidente de México debe focalizar una visión racional, pública, democrática, eficiente y científica de las políticas a elegir, elaborar y aplicar, que jamás pondrán un punto final a la inseguridad, pero que pueden contribuir a hacerla manejable (**paliar**), despojándola de sus aspectos más nocivos. Este es el objetivo central de la presente investigación.

Para paliar la inseguridad pública, se sugiere al próximo Presidente de México la integración e instrumentación de políticas públicas relacionadas con la prevención del delito, poner de manifiesto en todo momento su voluntad política, aprovechar la transición democrática y seguir combatiendo la corrupción y promover la creación de la Secretaría de Justicia. En especial, el fortalecimiento de políticas públicas que promuevan una cultura de prevención del delito permitirá contrarrestar, a un costo mínimo, las causas generadoras de conductas transgresoras de la ley, detectar oportunamente los factores criminógenos y grupos de riesgo para minimizar su potencial delictivo, fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad, adoptar una política criminal integral en la que se delimiten la seguridad pública y la justicia penal como funciones de naturaleza distinta, que guardan estrecha relación y se complementan.

POLITICAS PUBLICAS PARA PALIAR LA INSEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO

II. INTRODUCCION

Ante la incontenible espiral de violencia delictiva que vive México, el recuento de daños es negativo pese a los esfuerzos gubernamentales y a los cuantiosos presupuestos federales, estatales y municipales erogados en los últimos años para mejorar la seguridad pública. Por ello, el presente trabajo tiene por objetivo proporcionar elementos al próximo Presidente de México (cliente) para paliar el problema de la inseguridad pública en México, tanto en el período de campaña electoral como una vez que haya sido elegido democráticamente.

Como objetivos específicos se encuentran: reiterar a las autoridades las preocupaciones que la población mexicana ha expresado acerca de la inseguridad y que alcanzó un momento cumbre en junio de 2004 con la manifestación de la sociedad civil en la Ciudad de México y en varias ciudades del país; aprovechar los actuales momentos electorales para subrayar el tema en las agendas de los candidatos a la Presidencia de la República y la importancia de contar con elementos concretos para su manejo.

El tema de la inseguridad pública en México guarda al día de hoy una amplia relevancia para el quehacer de la administración pública en todos sus niveles. Los problemas de inseguridad pública encabezan prácticamente la agenda política de México y se han convertido en un tema central que incluso afectan a las relaciones entre Estados Unidos y México. La escala delictiva en el país parece no tener freno y la capacidad de respuesta institucional y jurídica se ve cada vez más disminuida ante la magnitud del reto. Esto ha llevado a que la inseguridad pública sea una de las mayores preocupaciones ciudadanas en nuestro país, a veces por encima del lento crecimiento económico y del desempleo observado en México en años recientes.

Un indicador que muestra la importancia que ha cobrado el problema de la inseguridad es el ritmo con el que ha crecido. Así se tiene que de 1950 a 1993, la delincuencia creció a razón del 3% anual, mientras que de 1993 a 1997 se multiplicó a un ritmo de 16.2% por año (De la Barrera Solórzano 2002). Con esto se muestra que si bien en términos absolutos la delincuencia del Distrito Federal es de 2,151 por cada 100 mil habitantes, mucho menor con respecto a otras grandes ciudades como Nueva York en la que los delitos representan 4,862 por cada 100 mil habitantes. ésta no ha dejado de aumentar. Al multiplicar su volumen y alterar su composición, la delincuencia empezó a

afectar a sectores sociales a los que antes tocaba de manera marginal y se empezó a orientar hacia las clases de más recursos, por ejemplo, el valor medio de los automóviles robados pasó de \$29,961 en 1993 a \$41,893 en 1997 (Rafael Ruíz Harrell, 2001).

Esto nos permite argumentar que el problema de la inseguridad se elevó a la categoría de problema social, no sólo porque el crimen se multiplicara a un ritmo inusitado, sino por la percepción generalizada de la incapacidad estatal para satisfacer las demandas de justicia de la población, es decir que el problema no sólo está en la delincuencia, sino en la impunidad.

Ante tales circunstancias, los mexicanos nos sentimos vulnerables frente al crimen percibiendo que nuestra integridad física y patrimonial se encuentra constantemente amenazada. El sentimiento de inseguridad descansa en dos grandes pilares: un aumento desmedido de la incidencia delictiva y en la idea compartida de que las autoridades no han tenido la capacidad de respuesta adecuada para enfrentar a los delincuentes.

Del año 1991 al año 2001 el número de delitos denunciados casi se duplicó de 800,000 a 1,460,000, con lo que México pasó a ser una sociedad con incidencia delictiva alta que la ubican entre las naciones más violentas del mundo. En el ámbito federal la mayor incidencia se observa en el delito contra la salud (drogas: 30%), seguido de armas prohibidas (23%) y daño al patrimonio federal (16%). En el ámbito local del D. F. un 38% de los delitos corresponde a robos, muchos de ellos con violencia, 19% son ilícitos de lesiones y 2.3% es homicidio.

Se debe mencionar que estas cifras no corresponden al número total de delitos que realmente se cometen en el país, ya que un alto porcentaje no se denuncia (cifra negra) y que se estima corresponde por lo menos al 75% del total de delitos.

El incremento delictivo está estrechamente asociado con variables sociales como la urbanización y el narcotráfico, y económicas como el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso y su descenso mostrado a raíz de la crisis financiera de 1994 – 1995. El “error de diciembre”, con el que Ernesto Zedillo se bautizó como huésped de la casa presidencial de los Pinos, dispararía verticalmente la violenta actuación de la delincuencia junto con la impunidad.

La lucha contra la delincuencia se ha dado. Se han mejorado algunos indicadores socioeconómicos, se cuadruplicó el presupuesto en seguridad pública, se han instrumentado políticas públicas y se han efectuado reformas legales. Sin embargo, no se registra a la fecha una reducción significativa en la incidencia delictiva y la violencia.

Con lo anterior se llega a una realidad bastante cruda: alrededor del 90% de los delitos queda sin castigo = impunidad, uno de cada 4 delitos son denunciados, los mexicanos hemos tenido que limitar nuestras actividades para no convertirnos en víctimas y las nuevas autoridades locales y federales deberán enfrentar una mayor presión social y política para dar resultados.

Lamentablemente el problema no es exclusivo de México. En América Latina, el crimen y la violencia aparecen diariamente en las páginas de los diarios y en los medios de comunicación, instalándose en el debate de la opinión pública como preocupación para muchos, ya que sus principales manifestaciones no tienen que ver solamente con factores como el narcotráfico, el terrorismo o guerras, sino con el aumento de las tasas de homicidio derivado del incremento de la delincuencia común. La ausencia de resultados concretos en las acciones tomadas por el gobierno por medio de la institución policial y por la adopción de programas de seguridad pública está causando gran malestar en todos los niveles de la sociedad latinoamericana, que exige estándares mínimos de calidad de vida y de dignidad humana, en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales.

La presente investigación iniciará analizando aquellos estudios oficiales y de la sociedad civil que dan cuenta, desde sus respectivos enfoques, de la realidad que se vive con la inseguridad pública. Se tendrán muy en cuenta las distorsiones que existen en cuanto a las cifras de los delitos que se cometen en México, contando en todo momento con el auxilio de la metodología cuantitativa. Las entrevistas se hacen con actores relevantes del tema en México tanto del gobierno como de la sociedad civil. Se recurrirá a la investigación documental para hacer referencia a aquellas experiencias internacionales que han sido exitosas en reducir y controlar el problema de la delincuencia.

De la amplia información (pero no precisa ni confiable) se identificarán aquellos rubros que están pendientes de dar respuesta en materia de combate a la delincuencia, a saber la cifra negra, estadísticas realistas, la labor del Ministerio Público, impunidad, corrupción, reforma de la legislación, narcotráfico, tráfico de armas, confianza de los ciudadanos, entre otros.

Con este trabajo se provee a los candidatos a la Presidencia de la República diversos elementos para integrar sus políticas públicas en materia de combate a la inseguridad que se vive en México. Los rubros se documentarán, clasificarán y se integrarán políticas públicas para que el cliente esté en posibilidades de dar las correspondientes respuestas a la sociedad.

Se traza un panorama cuyo objetivo básico en la moderna seguridad pública es el garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar personal y familiar dentro del respeto al orden jurídico, teniendo las instituciones el deber de garantizar las condiciones que favorezcan el mejor desarrollo del individuo, protegiéndolo en contra de las actividades delictivas que amenacen su vida, su salud, su economía, su libertad o sus otros bienes jurídicos. La tarea de emprender reformas que promuevan estas condiciones mínimas de convivencia es el común denominador de las sugerencias que se presentan al cliente vistas como un factor esencial y definitivo en la consolidación de la democracia y de la legalidad, que son los principios rectores de nuestra conducta en el perfeccionamiento de nuestro Estado de derecho.

Bajo un enfoque de preguntas y respuestas se define una serie de políticas públicas para abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia, reducir los altos índices de violencia, auspiciar que las víctimas del delito lo denuncien ante el agente del Ministerio Público, combatir la impunidad y prevenir el delito.

Desde hace varias décadas se ha venido pidiendo una política en seguridad pública que tenga como ejes funcionales:

- Una política gubernamental de desarrollo social.
- Una activa participación ciudadana.
- Una profesionalización de los cuadros de las comparaciones de policía, procuración e impartición de justicia.
- Una atención eficaz y humana a las víctimas del delito.
- Un tratamiento adecuado en la readaptación social.
- Armonización y unificación de leyes en todos los Estados de la República.
- Un combate frontal al binomio corrupción e impunidad, aliados de la delincuencia organizada.
- Coordinación permanente entre los tres órdenes de gobierno a fin de dirigir sus acciones hacia un mismo objetivo.

Podemos cerrar esta introducción estableciendo el concepto de seguridad pública al que estaremos haciendo referencia a lo largo del presente trabajo. Se entiende como seguridad pública el servicio que se le brinda a la ciudadanía, a través de las medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas por las diversas corporaciones

policíacas, a fin de salvaguardar la integridad física, los bienes y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; y cuando por alguna circunstancia se rompa ese principio, esto es, que se atente contra alguno de esos derechos, sean los órganos encargados de procurar y administrar la justicia los responsables de lograr, pronta y expeditamente, que se le resarza a dichas personas el pleno goce de los derechos que les fueron afectados, en completa armonía y aplicación de la ley. El poder de policía es una forma de poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, a la seguridad y a la ética social.

III. EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y DE JUSTICIA EN MEXICO

Las agencias de procuración de justicia generalmente reflejan las fuerzas e instituciones políticas y sociales dentro de las cuales fueron creadas. En el caso de México, graves problemas de inestabilidad política y de desorden público que nacieron desde la guerra de independencia (1810 - 1821) y que marcaron las primeras décadas de la nueva República mexicana dibujaron importantes distinciones entre los delincuentes y las oposiciones políticas y entre las fuerzas policíacas y militares.

A lo largo de la historia del país se observa que las fuerzas militares asumieron funciones policíacas y las dos fuerzas, típicamente, actuaron como instrumentos coercitivos de las autoridades políticas para, en general, poder mantener el control sobre la población y en especial el control sobre posibles fuerzas de oposición. Este patrón se plasmó ampliamente durante el Porfiriato (1876-1910), en el cual Porfirio Díaz, al igual que Benito Juárez, dependió de la policía rural (“los rurales”) tanto para combatir el crimen como para mantener el control político. A cambio de su lealtad política, los rurales gozaron de una considerable autonomía para su organización y operación y participaron en una gran variedad de actividades delictivas. Los policías en sí tenían poco entrenamiento, estaban mal equipados y sufrían de altos niveles de rotación de personal. Este patrón sobrevivió a la Revolución mexicana (1910 – 1917) y volvió a aparecer una y otra vez en el desarrollo del régimen del PRI – gobierno.

Legalmente hablando, en nuestro país el Estado de derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en cuyo texto se

reconocen derechos para garantizar la protección de la seguridad personal, la vida, la libertad, respeto de la propiedad, y una debida procuración e impartición de justicia.

Los artículos 17 y 21 Constitucionales específicamente establecen el deber del Estado de realizar la función de seguridad pública para todas las personas con el fin de evitar la comisión de delitos. El derecho fundamental a la seguridad pública implica una obligación a cargo del Estado, en sus tres ámbitos de gobierno, para que establezca los mecanismos necesarios a fin de prevenir el delito y, en su caso, sancionarlo conforme a las leyes (Informe Especial CNDH, 2006, pág. 4 & Ramírez Marín, pág. 392).

El artículo 115, fracciones III y VII de la Constitución, establece que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios de seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, de policía preventiva y de tránsito. La policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Haciendo un recuento, tenemos que a principios de los años noventa, ante el deterioro que experimentaba la seguridad pública, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari dio algunas respuestas. Además de depender más fuertemente del Ejército para la procuración de justicia, se introdujeron cambios legales e institucionales. Surgieron importantes reformas a la Ley Penal (1993) abarcando la protección de los derechos humanos, clarificación de los límites de las autoridades en procesos de investigación y la introducción del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).

El PNSP establece las bases para el sistema integral de coordinación institucional en materia de seguridad pública entre los tres ámbitos de gobierno, a fin de combatir el problema de la delincuencia. Se elevó en la Constitución “la garantía de seguridad pública” como un derecho civil básico y se llevó a la seguridad pública al estatus de política de Estado. Es decir, el Estado mexicano se encuentra obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución y el conjunto de leyes que de ella emanen, en beneficio de la sociedad y de los individuos (Véase la Ley General que establece las bases de coordinación del PNSP en el Diario Oficial de la Federación, diciembre 11, 1995).

El objetivo del PNSP es modernizar el marco jurídico vigente en materia de seguridad pública, establecer o reforzar convenios en la materia, entre el Gobierno Federal y los Estados y Municipios, así como establecer convenios internacionales de cooperación.

Cuadro 1. Principales Normas relacionadas con el PNSP

(Ramírez Marín, pág. 295)

Normas	Constitución General de la República y de la de cada uno de los Estados.	Leyes Reglamentarias y Orgánicas Reglamentos
Nacionales	Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 (última parte del primer párrafo, párrafos segundo y tercero), 22, 23 y 73, fracción XXIII (primera parte).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General que establece las bases de coordinación del PNSP. • Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución General de la República. • Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados. • Ley de Extradición Internacional.
Federales	Artículo 73, fracción XXIII (última parte), XXI y XXII	<ul style="list-style-type: none"> • Código Penal para el D. F. en materia común y para toda la República en materia federal. • Código Federal de Procedimientos Penales. • Ley Orgánica de la PGR. • Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. • Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. • Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. • Ley de la Defensoría de Oficio Federal. • Ley para el Tratamiento de Menores Infractores. • Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. • Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marías. • Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.
Locales	Constituciones de los 31 Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes Reglamentarias de los artículos correspondientes de cada Constitución estatal y sus respectivos reglamentos. • Como ejemplo se citan los siguientes: Código Penal, Código de Procedimientos Penales, Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, Ley Orgánica del TSJ, Ley de la Defensoría de Oficio, Ley de Seguridad Pública y reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

La seguridad pública como uno de los reclamos más sentidos de la sociedad mexicana, obliga a la vigencia del Estado de derecho y se traduce en una condición necesaria para propiciar el desarrollo del país; todos los habitantes del país tienen el derecho fundamental a vivir con seguridad y a ser protegidos en su persona y en sus bienes,

al tiempo que los órganos encargados de la seguridad pública se encuentran obligados a actuar con oportunidad en la prevención del delito; y cuando ésta falle, en la investigación y formal procesamiento de los responsables.

Durante el sexenio del Presidente Zedillo se tomaron diferentes medidas para combatir la creciente inseguridad pública, se reformó el Poder Judicial, se continuó poniendo en marcha el PNSP y se creó la Policía Federal Preventiva; se llevó a cabo una cruzada nacional contra la delincuencia; se incrementó el presupuesto para combatir la inseguridad y se realizaron reformas para incrementar las penas corporales por diversos delitos.

En 1998 el Gobierno Federal instrumentó la “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia”. Se dieron a conocer 26 estrategias y 120 acciones específicas orientadas a la profesionalización y entrenamiento de los cuerpos policíacos, prevención del delito, recolección de datos y su análisis, el equipamiento y las nuevas tecnologías, mecanismos de coordinación y procesamiento, reformas legales y regulación de las fuerzas de seguridad pública, que fueron consideradas como líneas específicas que involucrarían a los tres niveles de gobierno para combatir el delito. En general se trataba de mostrar la manera como los diversos componentes anticrimen estaban siendo considerados en el PNSP.

A fines de 1998 se creó la Policía Federal Preventiva como una innovación legal y organizacional importante diseñada para cumplir con, por lo menos, tres diferentes tipos de necesidades: 1) una fuerza que está mejor organizada, entrenada y equipada que una fuerza policíaca tradicional; 2) una policía que pueda combinar tanto las funciones preventivas como las investigaciones; y 3) una fuerza que pueda trabajar con mayor flexibilidad con las fuerzas policíacas estatales y locales.

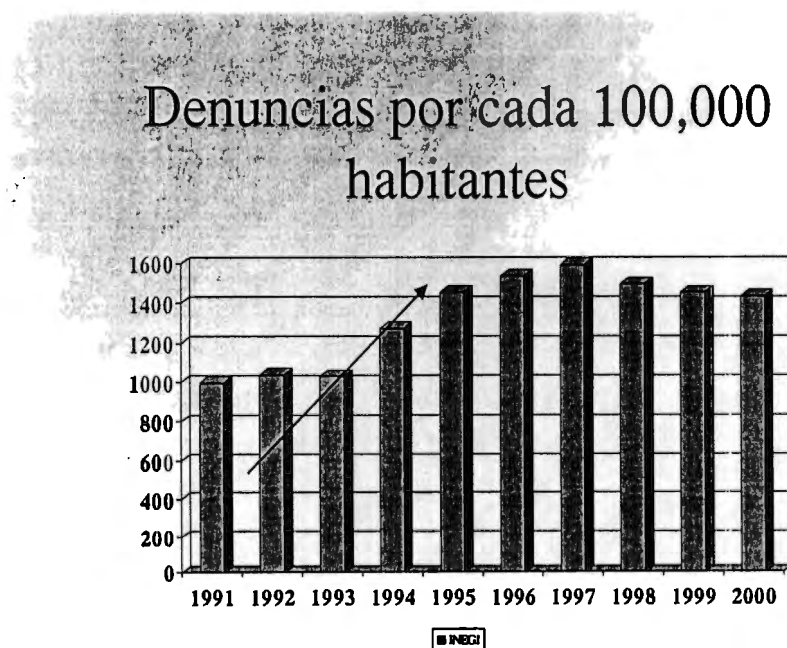
El actual Gobierno Federal que encabeza el Presidente Vicente Fox ha reconocido que la seguridad pública, la prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y a la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades por convicción y exigencias ciudadanas (véase el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 – 2006 y Plan Nacional de Procuración de Justicia 2001 – 2006).

En el año 2001 en Cancún, Quintana Roo, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del D. F. y las Procuradurías de los 31 Estados suscribieron un convenio de colaboración. El objetivo fue establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral que permita

diseñar y ejecutar eficazmente estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia. (Véase Diario Oficial de la Federación 17 de mayo de 2001).

No obstante que el gobierno mexicano se ha comprometido en los últimos sexenios y en el PNSP, y con otros instrumentos, a garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, ésta ha quedado inconclusa, ya que sigue siendo una de las mayores preocupaciones en el país. Como se muestra en la siguiente Gráfica, la tendencia delictiva ha ido en aumento, sobre todo a partir de 1995 (año de crisis económica) en el Distrito Federal, Morelos, Estados del norte y suroeste del país, golpeando violentamente a importantes sectores productivos y a la población en general.

Gráfica No. 1

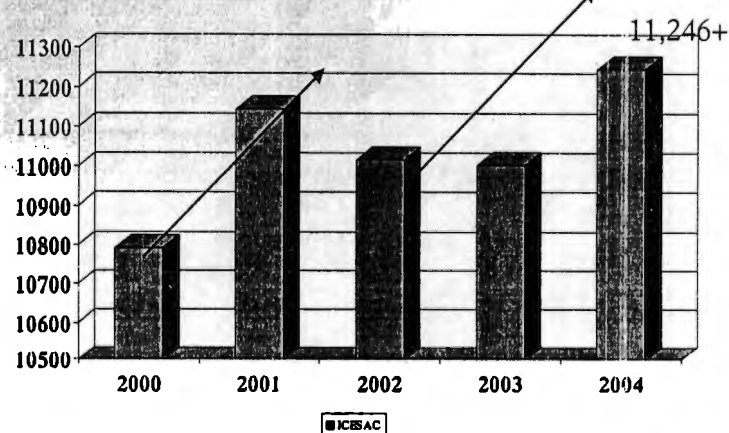


El actual Gobierno federal ha tenido que enfrentar diversas escaladas del crimen, por ejemplo, ante la intensificación de la delincuencia, corrupción y violencia en el país, el gobierno federal puso en marcha en junio de 2005 el “Operativo México Seguro” mediante el despliegue de las fuerzas federales en los Estados de Tamaulipas, Baja California y Sinaloa. Una acción colateral importante se gestó en 2002 cuando se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006.

Como hemos observado, en los últimos años México ha experimentado diversas transformaciones en sus sistemas político, jurídico y social, que si bien demuestran una evolución en las instituciones de la República, no han sido suficientes para garantizar un mejor nivel de seguridad pública como puede verse en la Gráfica No. 4, ni tampoco para frenar la creciente ola de delincuencia que los mexicanos enfrentamos diariamente. Entre otras razones quizás, por la “tímida” reforma constitucional efectuada en los años noventa, por las carencias del aparato de gobierno mexicano en sus tres niveles, limitaciones en las normas jurídicas, falta de instancias ad hoc y de los recursos necesarios para encarar esta tarea (Ramírez Marín 2003).

Gráfica No. 2

Delitos diarios COMETIDOS por cada 100,000 habitantes



Por otro lado, entre los principales obstáculos para caminar hacia una cultura de respeto a los derechos humanos están los siguientes: corrupción, lentitud en la impartición de la justicia, impunidad, anarquía y corrupción en el sistema penitenciario, deficiente sistema de defensoría de oficio, el concepto de presunción de inocencia es un principio garante de los derechos humanos, muy deficiente legislación en lo que se refiere a la responsabilidad objetiva del Estado, instituciones con cotos de poder político y económico, derechos políticos insuficientemente protegidos, no existen instrumentos adecuados contra los abusos de los medios de comunicación, la inseguridad pública es, per se, violatoria al

derecho humano de una vida social pacífica, segura y ordenada, deficiente sistema de designación del Ombusman, y no hay seguridad jurídica total. (Abascal Carranza 2003, pág. 26).

Cuando no existe certidumbre entre los gobernados respecto a la capacidad del gobernante para corregir los actos de desestabilización y de violencia, sean por efecto del delito ordinario o de la delincuencia organizada, aparecen la anarquía, el caos y sobre todo la desmoralización. Se pierde entonces la fe y el respeto hacia las instituciones públicas, instituciones que no siempre responden a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, porque han sido diseñadas para proteger los intereses del poder. Las consecuencias no deseadas de un estado de incertidumbre y de anarquía pueden ser las de la reacción, violenta muchas veces, de las víctimas de la injusticia.

Según el V Informe del Gobierno Federal (2005), el incremento del presupuesto destinado al rubro de la seguridad pública ha seguido una tendencia alcista en los últimos años, como se muestra en la siguiente:

Gráfica No. 3



De esta manera hemos pasado de los \$1,443 pesos por delito denunciado destinados en 1997 a los \$8,853 pesos por delito denunciado gastados en el año 2000. En 1996 el PNSP recibió alrededor de \$25.3 millones de pesos. En 2000 el Programa fue financiado con

\$12,555.4 millones de pesos, esto es 23% por encima de 1999 y 267% con respecto al presupuesto de 1997, en términos reales. El aumento paulatino del gasto en este campo permite observar que las instituciones encargadas de brindar seguridad pública han contado en la última década con mayores recursos para cumplir con su labor, sin embargo, la seguridad pública ha transitado por estadios cada vez más complicados, permitiendo el crecimiento de los índices delictivos.

Como resulta evidente, en México el hecho de asignar mayores recursos económicos a su combate no necesariamente ha impactado en la disminución de los índices delictivos. Esto lleva a establecer la urgente necesidad de realizar una evaluación pública de la eficacia del sistema en la prevención del crimen, en la aplicación de la ley y en el combate a la corrupción que aún prevalece en las instituciones policiales y de justicia.

La ciudadanía se siente insegura y a la vez impotente ante la delincuencia, y percibe la ineficiencia de las autoridades para combatirla. Por ello, una de las expresiones más claras de la crisis de la seguridad pública es la pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones responsables de la seguridad y la procuración de justicia. Esto, ya que es imposible que los grupos de crimen organizado se desarrollen sin corrupción, colusión e impunidad. Entre las estructuras a las que el hampa trata de corromper están: cuerpos policíacos, organizaciones de seguridad e inteligencia del Estado, jueces, elite política, funcionarios públicos, medios de comunicación, líderes sociales y funcionarios financieros.

En todo el país la confianza ciudadana en las organizaciones policiales y de procuración de justicia se ha deteriorado por la falta de confianza en la policía, la imagen estropeada del Ministerio Público y de la justicia, y sobre todo los altos índices de impunidad. No hay otra ciudad importante en el mundo entero en la que una proporción tan grande de delitos quede impune como en la Ciudad de México. A nivel nacional, por ejemplo en 1997 se reportaron 1'742,579 delitos en todo el país. De ese total, el 24% se reportó el año anterior y 76% correspondieron precisamente a 1997. De todo ese total únicamente se concluyó la investigación en el 27%. De esta última cifra, en 7% las autoridades se declararon incompetentes, en 11% los casos fueron cerrados por no encontrar al sospechoso o crimen que perseguir y en 9.5% se concluyó que sí había tanto crimen, como sospechoso. En otras palabras, el nivel de impunidad fue del 96%. (Ramírez Marín, pág. 227 y 228).

Quien acude ante un Ministerio Público a presentar una denuncia o una querrela, espera: ser atendido con interés y comprensión, la reparación del daño sufrido y que el criminal que lo atacó sufra alguna sanción. Por supuesto, al meros en un sentido ideal,

anhela que el gobierno del Estado se ponga de su lado y, empleando en ello toda su fuerza y todo su poder, haga suya su causa y salga, airadamente, a castigar a quienes lo agraviaron. La víctima de un delito rara vez quiere justicia: la regla es que quiera mucho más, y sólo si no hay remedio está dispuesta a conformarse con eso. Justicia es lo mínimo que espera y lo mínimo a lo que tiene derecho.

Por decirlo en pocas palabras, el problema es que en México parecería que cada fase (arresto de delincuentes, investigación policíaca, el ministerio público presenta pruebas al juez, y el juez aplica la ley), simple y llanamente no funciona, ya sea por corrupción, ineficiencia, incapacidad o bien por falta de una adecuada administración y distribución de los recursos.

Importa tener presente lo anterior porque la inseguridad tiene dos fuentes que con frecuencia se complementan entre sí. Una es la sensación que nace al enfrentar un peligro imprevisible. La otra es la indefensión, o sea, el saber que sólo se cuenta con las propias fuerzas porque no hay nadie más dispuesto a protegernos o auxiliarnos. El crimen suscita la primera. La segunda casi siempre resulta de la incompetencia, el desgano y la corrupción de los órganos públicos constituidos para prestar ese servicio.

La violencia y de la inseguridad pública en México son ocasionadas por una compleja combinación de factores, entre los que podemos mencionar:

- Crecimiento poblacional urbano no planificado provoca una demanda creciente de seguridad pública que dificulta su atención.
- Hacinamiento en hogares de bajos ingresos.
- Falta de sentido de identidad y pertenencia de la juventud.
- Pérdida de valores cívicos y morales.
- Derechos humanos mal correspondidos.
- El contrabando de armas desde Estados Unidos.
- Falta de oportunidades para niños y jóvenes.
- Niños y jóvenes desertores o excluidos del sistema escolar.
- Falta de fuentes de empleo.
- Falta de espacios de integración, recreación y deporte.
- Víctimas de violencia o abuso infantil.
- Familias fragmentadas o disfuncionales.
- Carencias de política de Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

- Crisis económicas recurrentes, como la que generó un aumento de la delincuencia en 1995.
- La pobreza extrema que provoca la crisis económica, orilla a sectores de la población desocupada o subempleada a buscar medios de subsistencia a base de acciones ilícitas y delictivas.
- La intensificación del movimiento migratorio en todo el país creando un importante crecimiento de los asentamientos urbanos irregulares y dificultando la identificación de las personas.
- La brecha entre necesidades de la población y solución a sus problemas, atención o prestación de seguridad pública, es cada vez más amplia, dadas las carencias de recursos y personal limitado en las áreas correspondientes.
- Una serie de asesinatos de personalidades públicas que comenzó en 1984 con el asesinato del periodista Manuel Buendía (1984); de Francisco Xavier Ovando (1988), coordinador de la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas; Cardenal Posadas Ocampo (1993); Luis Donaldo Colosio (1994); José Francisco Ruiz Massieu (1994); Francisco Stanley (1999), demostraron que en los últimos años del siglo XX la nota roja se politizó, mientras que la política se teñía de rojo.
- Debilidad institucional, falta de coordinación y cooperación, inoperante estructura de organización de los cuerpos policiales.
- Sistemas de información fragmentada y desarticulados.
- No existen formas de participación ciudadana, ni de la iniciativa privada, en las tareas de seguridad pública, ya sea por falta de iniciativa de las comunidades o por ausencia de liderazgo de las dependencias encargadas.
- Lentitud en la tramitación jurídica.
- Impunidad institucional.
- Los sueldos y prestaciones económicas establecidas para los cuerpos de seguridad no satisfacen las necesidades elementales de sus miembros, por lo cual subsisten prácticas de corrupción, falta de espíritu de servicio e impunidad.
- Influencia negativa de los medios de comunicación
- Falta de credibilidad y confianza en las instituciones de seguridad y justicia.
- Las revelaciones de corrupción grave en altos niveles de gobierno y de las fuerzas de seguridad minan aún más la confianza pública.

- Un incremento desmedido de la producción, tráfico y consumo de drogas en México y Estados Unidos. En nuestro vecino del norte se calculan 14.0 millones de usuarios consuetudinarios de cualquier droga ilícita. (Bailey & Chabat, 2003).
- Las respuestas inadecuadas del gobierno a la inseguridad pública.
- Los cuerpos de policía no han respondido totalmente a la responsabilidad conferida y la sociedad en general no se ha interesado en vigilar, exigir y promover su desarrollo.
- Ausencia de mecanismos de participación ciudadana en las tareas de seguridad pública, ya sea por falta de iniciativa de las comunidades o por ausencia de liderazgo de las dependencias encargadas.
- Mínima participación de la iniciativa privada en actividades que respalden la seguridad pública.

A la fecha se puede afirmar que no se han alcanzado los objetivos de coordinar las acciones en los tres ámbitos de gobierno, tal como los establece el artículo 21 Constitucional, debido a los rezagos que hacen un tanto menos que imposible la articulación de esfuerzos, particularmente en lo relativo a la evaluación y capacitación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública. Tampoco se ha logrado consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad y legalidad, reduciendo los índices de impunidad y disminuyendo los delitos del orden común y federal; ni abatir los hechos de corrupción, respetar los derechos humanos y atender a las víctimas del delito.

Para intentar cerrar el círculo, resulta que el sistema penitenciario por su parte, lejos de funcionar como una opción de readaptación, sigue degenerando en verdaderos centros de reclusión, en donde impera la ley del más fuerte, el auto gobierno, violación de derechos humanos, la sobrepoblación, la corrupción, la impunidad, y la falta de acciones eficaces hacen difícil la readaptación social de los internos, tal como lo dispone el artículo 18 Constitucional. Una parte especialmente grave es la mezcla de internos de alta peligrosidad con “primodelincuentes”, la confusión surgida y auspiciada por la bifurcación de competencias al personal insuficiente en calidad y cantidad, la inadecuada atención a enfermos mentales y el presupuesto insuficiente, que no converge en la definición de políticas penitenciarias de mediano y largo plazo.

Las quejas recibidas en la CNDH por internos o por sus familiares se pueden clasificar en los siguientes rubros:

- Ingreso de estupefacientes y psicotrópicos a las cárceles, permitido y en ocasiones auspiciado por las autoridades penitenciarias.
- Situación de vida de los enfermos mentales, quienes viven en condiciones infrahumanas.
- Corrupción.
- Pésimas instalaciones, por consiguiente, mismas condiciones de los servicios de higiene, cuando los hay.
- Traslados injustificados de una demarcación geográfica a otra y traslados a centros de máxima seguridad.
- Sobrepoblación.
- Mala calidad y escasez en los alimentos y servicios médicos.
- Cobro indebido por beneficios y servicios.
- Tortura de parte de algunas autoridades hacia los internos y entre éstos por falta de vigilancia.

Cada vez más, a partir de la década de los setenta, el Ejército mexicano se ha visto implicado en varias funciones policíacas y de procuración de justicia. Más allá de la defensa nacional, el involucramiento se refiere a los nuevos papeles que desempeña el Ejército contra el terrorismo, el decomiso de drogas, la seguridad fronteriza, la acción civil en áreas rurales, el auxilio en casos de emergencia y, cada vez más, las operaciones anticrimen en sustitución de la policía civil.

Los problemas potenciales y reales que resultan de la participación del Ejército en actividades policíacas son numerosas: abusos de derechos humanos por tropas mal entrenadas para desempeñar funciones policíacas de justicia; serios problemas de corrupción, como el caso del Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo al implicarse con el narcotráfico unos meses después de que en febrero de 1997 había tomado el mando del Instituto Nacional para el Combate a la Drogas (INCD).

Ante un panorama desalentador, el próximo Presidente de México y demás futuras autoridades deberán someter el tema de la seguridad pública a un delicado escrutinio, que las aleje de los extremos. Día a día, las democracias como México se encuentran cada vez más presionadas por encontrar un balance adecuado, es decir, por cumplir con el objetivo de proteger a los ciudadanos de la criminalidad sin recurrir a mecanismos autoritarios y violatorios de los derechos humanos.

El cliente debe tener claro que en México existen órganos que operan sobre la base de esquemas orientados hacia la represión como en los siglos XIX y XX, más que a la implementación de políticas públicas, en una clara ausencia de controles efectivos sobre la actuación de los servidores públicos, lo cual genera que los programas de acción invariablemente arrojen resultados parciales, que en lugar de prevenir e investigar con eficiencia los delitos, un gran número de ilícitos se mantienen en la absoluta impunidad, lo cual afecta en mayor medida al eslabón más débil de la seguridad pública: las víctimas.

La víctima del delito ha sido por mucho tiempo el “personaje olvidado” por el sistema jurídico mexicano, en el que se presta mayor atención al acusado; lo cual propicia, dentro de la sociedad, reacciones de intolerancia ante el delito, que se ha manifestado en actos de linchamiento y la proclamación de acciones en contra del delito a cualquier costo, debido a que la sensación de inseguridad se acentúa cuando la víctima no recibe atención, información y respuesta adecuada a su grave situación individual, familiar y social; y porque además, la inseguridad también está vinculada a dos aspectos fundamentales, la desprotección institucional en la población (sentidas en la víctima en forma generalizada) y la impunidad del delincuente (sentida por la víctima que vive en el temor que el delincuente regrese).

No se puede aspirar a lograr niveles adecuados de seguridad pública si no se promueve y alienta la cultura de la denuncia de delitos por parte de las víctimas, lo cual va aparejado de acciones decididas por parte de las instituciones de justicia orientadas a garantizar a ellas y a los testigos condiciones mínimas de seguridad, respeto de sus derechos y trato digno, pues en muchas ocasiones, por la pérdida de tiempo, dinero y los riesgos derivados de amenazas dirigidas por los propios delincuentes, se ven orilladas a abandonar el proceso penal.

La reforma legal, propuesta por la administración del Presidente Fox al Congreso (aún estancada en comisiones), por sí misma no significa la solución de la incidencia delictiva, sin embargo, constituye una pieza fundamental para orientar el desempeño institucional, a fin de delinear un andamiaje jurídico más claro y sólido para la seguridad pública, el cual debe complementarse con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública, como instancias de coordinación entre las instituciones que colaboran en el marco del PNSP.

De esta manera, abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia, reducir los altos índices de violencia, provocar que las víctimas del delito denuncien ante el agente del

Ministerio Público, combatir la impunidad y la corrupción, así como prevenir el delito, entre otros, son los grandes desafíos a los que se enfrenta la seguridad pública en México.

Desde el siglo XIX cada Estado de la República ha tenido la facultad de legislar en materia penal no sólo en el aspecto sustantivo, sino también en el de procedimientos. Durante el siglo XX tuvimos un verdadero mosaico de códigos penales y de procedimientos penales en toda la República. No ha habido uniformidad, ni unidad, ni concierto en todos ellos. Estamos en completo caos.

La casi totalidad de los países tiene un solo código penal en la actualidad. Así ocurre en todos los países europeos y en América. Las dos únicas excepciones en América son Estados Unidos y México. En Suiza existen más de 20 cantones y 4 lenguas oficiales, con gran diversidad de usos y costumbres, sin embargo, la lucha iniciada en el siglo pasado para lograr la unificación fructificó y en 1937 entró en vigor el Código Penal Suizo aplicable en todo el territorio.

En Brasil, que es una República Federativa, existe sólo un Código Penal. Dejemos de imitar a Estados Unidos, en donde cada una de las entidades federativas tiene la facultad de legislar en las materias más diversas: bancaria, mercantil, sociedades, civil, hidrocarburos, electricidad, religiosa, y por supuesto penal. Unos Estados tienen pena de muerte, otros no; en unos la pena de muerte se ejecuta en la silla eléctrica, en otros en cámara de gas o con inyección letal; unos establecen pena de prisión acumulable que puede llegar a 200 ó 300 años; en unos Estados la edad penal se fija a los 18 años, en otros de manera diversa.

Por lo anterior, urge planear la posibilidad de redactar un Código Penal y un Código de Procedimientos penales, ambos de aplicación en todo el territorio de la República mexicana, tanto en el fuero común como en el fuero federal.

IV. LA PERCEPCION PUBLICA

El México actual va orientándose cada vez más hacia el sometimiento de los problemas al escrutinio público; a ventilar y transparentar las acciones gubernamentales; a intensificar y diversificar los medios de comunicación. Ello hace una sociedad más participativa y exigente de soluciones y mejoras a la calidad de vida, como en los índices de inseguridad. El saber percibir e interpretar el sentir de la gente viene a ser una labor constante de los

líderes de la administración pública, como los candidatos a la Presidencia de la República. De no considerarlo puede traer consecuencias negativas.

En décadas anteriores los asuntos económicos captaban en mayor medida la atención de la ciudadanía debido a los efectos de las recurrentes crisis que asolaron al país. Sin embargo, desde mediados de los noventa, el problema de la inseguridad pública se ha constituido como el principal factor de inquietud e irritación social en México. (Véase INAP, Seguridad Nacional y Opinión Pública. Pág. 62).

El desarrollo de organizaciones criminales y la infiltración en estructuras de gobierno han tenido un efecto político y social de alto impacto, por lo que su acción se mantiene como un riesgo que afecta la seguridad nacional de México como país. Por ejemplo, en el primer año de su mandato, el Presidente Zedillo consiguió romper todos los récords y de un solo salto pasó en 1995 de 1,892 a 2,570 delitos por cada 100,000 habitantes. Este ha sido el año en que más ha crecido el crimen en toda nuestra historia y coincidentemente el de una de las peores crisis económicas que hemos sufrido. Para 1996 ese índice llegó a 2,905 delitos. EL INCREMENTO DELICTIVO por tipo de fuero para el periodo 1980 – 1994, según cifras oficiales se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2
(Ramírez Marín, Pág. 198)

Sujetos del delito nacional por fuero	1980 (a)	1994 (b)	Tasa de crecimiento (%) (A/B)
Total presuntos	76,166	165,937	118
Total sentenciados	64,056	142,365	122
Fuero común			
Presuntos	69,748	141,176	102
Sentenciados	56,939	120,585	112
Fuero federal			
Presuntos	6,418	24,751	286
Sentenciados	7,117	21,980	209

En agosto de 1998 las encuestas colocan a la inseguridad en primer lugar con un 37%, siendo este porcentaje el más alto registrado a esa fecha. En ese año tienen lugar también manifestaciones masivas de descontento con dicha situación, así como nuevas acciones

gubernamentales para reforzar el combate al problema, entre las que destacan, la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia y la aprehensión de Daniel Arizmendi López, uno de los más importantes y violentos secuestradores del país.

A fines de 1998 entró en funciones la nueva Policía Federal Preventiva y el Secretario de Gobernación firmó acuerdos de cooperación con los Estados de la República en materia de seguridad pública. No obstante, a raíz del asesinato del animador de televisión, Sr. Francisco Stanley (junio de 1999), el INAP registró el porcentaje más alto de toda la serie de encuestas. El 62% de los entrevistados a nivel nacional afirmó que la inseguridad pública era el principal problema del país en ese entonces. En los meses posteriores se mantuvo dicho porcentaje entre 37 y 48%.

En la aplicación de la justicia, existe inconformidad entre la ciudadanía por la falta de legitimidad y credibilidad en los mecanismos “formales” del limitado sistema para resolver conflictos que ofrecen los juzgados, donde por un problema de poca importancia, el ciudadano se tiene que enfrentar a un proceso largo, riesgoso y complicado. Sin embargo, como hemos comentado en el capítulo anterior, se debe estar consciente de que presionar al gobierno para resolver la criminalidad, puede resultar en un sistema de justicia tan efectiva, pero tan represiva, que provoque una situación extrema.

El sistema formal de justicia ha sido tradicionalmente ineficiente y requiere de un sinnúmero de trámites engorrosos, además de que los juzgados están atiborrados de procesos. Esto significa para el ciudadano ineficiencia del sistema que se traduce en largas esperas en los pasillos de los juzgados y una enorme pérdida de tiempo. La conclusión es que el ciudadano acaba buscando otros mecanismos “informales” para resolver sus asuntos, incluyendo el uso de la justicia privada y de la violencia por cuenta propia.

Las reformas al sistema de justicia penal mexicano, estuvieron inicialmente enfocadas a reducir el índice de la violación de los derechos humanos por parte de la policía y del Ministerio Público. En segundo término, con el paso de los años se ha buscado mejorar el desempeño de la policía y del Ministerio Público, mediante capacitación y transferencia de recursos. Las discusiones sobre que tan útiles han sido estos programas continúan, ya que como demuestran las encuestas y estadísticas, la criminalidad en México se ha incrementado en los últimos años.

La difusión de varios reportes hizo sonar la alarma sobre la capacidad del Poder Judicial para responder a las crecientes demandas de impartición de justicia. Desde 1997, el sistema sólo tuvo capacidad para procesar legalmente uno de cada diez delitos denunciados ante la autoridad. El INEGI proporciona otras cifras preocupantes. De 1999 a 2000 se

redujo el número de personas sentenciadas por un juez (de 143,255 a 141,725), y en ese mismo año aumentó el de personas absueltas (de 18,551 a 19,143). Los expertos apuntan que las deficiencias del sistema son responsabilidad directa de los aparatos de seguridad y de los ministerios públicos, por su incapacidad para integrar adecuadamente las investigaciones y acusaciones.

A pesar de la mejora reciente en algunos indicadores socioeconómicos vinculados a la ola delictiva, y no obstante las frecuentes y profundas reformas legales, la cuadruplicación de los presupuestos de seguridad pública, las frecuentes declaraciones de los diversos actores sociales y las medidas de políticas públicas instrumentadas, a la fecha no se registra una reducción significativa en la incidencia delictiva y la violencia, lo que desalienta a una ciudadanía que no ha acabado de acostumbrarse a sufrir estos inusuales niveles de inseguridad y que teme que la delincuencia haya llegado para quedarse. Esto se debe a que las tasas criminales muestran además una cualidad inercial, en el sentido de que aumentos significativos tienden a perpetuarse a través del tiempo.

En promedio, el 50% de los mexicanos que han sufrido algún delito y no han reportado a la autoridad, expresaron como principal motivo la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles. Mientras que 19% manifestó desconfianza en las autoridades y el resto estimó que el delito carecía de importancia o no contaban con suficientes pruebas.

En enero de 2002 el Presidente Vicente Fox dijo: “Este es el año de la seguridad, vamos a garantizar esa tranquilidad que busca cada familia en el país y vamos a trabajar de costa a costa y de norte a sur, en cada rincón del país, para que se dé esta seguridad” (Diario Reforma, enero de 2002). Sin embargo, las estrategias y acciones que se han implementado hasta ahora, varias de ellas nacidas de demandas ciudadanas, comparten el lamentable destino de haberse quedado cortas en cuanto a resultados cualitativos que permitan a la sociedad mexicana acceder a mejores condiciones de seguridad pública y, por el contrario, se observa la escala ascendente de los índices delictivos en nuestro país.

La inseguridad pública se ha convertido en una preocupación fundamental de la sociedad mexicana y, por tanto, en una de las cuestiones a resolver por parte de los servidores públicos responsables de garantizarla (Informe Especial CNDH, 2006).

Paralelamente a la sensación de miedo por la criminalidad, ha resurgido un gran interés social por la narración del hecho criminal en los medios de comunicación, los cuales ofrecen un espacio de contacto con lo desviado. Manufacturan el crimen con un lenguaje, en un tiempo y en un espacio determinado. En definitiva con una rutina y unas fases

burocráticas que condicionan el relato informativo que después es consumido por la opinión pública. Centran su atención en los delitos violentos cuando las estadísticas criminales dicen que estos constituyen sólo una pequeña parte de la realidad criminal.

Aunque no se puede establecer una relación absoluta entre el mensaje de los medios y la sensación de inseguridad, buena parte de las investigaciones señalan relaciones sólidas entre las olas informativas de la televisión y radio y el miedo al delito, que adquieren una notable importancia en determinados sectores sociales entre los que se detecta el llamado síndrome de punibilidad. Desde luego que los medios de comunicación masiva no son los causantes del interés social por los relatos de la criminalidad violenta, pero lo explotan porque funciona como producto rentable, de fácil producción y consumo.

En el estudio sobre la percepción de inseguridad pública en México 2004, realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y la Cámara de Diputados, se establece que en lo que va del gobierno del Presidente Fox el 49% de los encuestados considera que la corrupción está igual, el 29% considera que hay más corrupción y el 19% señaló que hay menos. Para el 72% de los encuestados, el hecho de lograr que la corrupción ya no sea un problema en el país es poco probable. La evaluación que tiene la ciudadanía sobre las instituciones de seguridad, señala que para 8 de cada 10 personas entrevistadas, la policía en general es corrupta; predomina la percepción de que la policía está coludida con los delincuentes y que otorga un trato preferencial a gente con poder y dinero. Se percibe también que las condiciones de trabajo son precarias, tienen un bajo sueldo, poca educación y sus superiores les piden cuotas de dinero.

Además, a medida que avanza el proceso democrático en México, los candidatos a la Presidencia de la República se encontrarán un público más exigente y con mayor voz que percibe que el gobierno es incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y, lo que es aún peor, la policía y los organismos de procuración de justicia son considerados parte integral del problema.

En 20 encuestas realizadas entre 1994 y 2000, dos de cinco medidas propuestas a los entrevistados son consideradas como aquellas que podrían contribuir en mayor medida a mejorar la seguridad pública. Primero, capacitar más y mejor a los policías (45.3%) y, en segundo, aumentarles el salario (20.7%). Las otras tres acciones que podrían ayudar en dicha problemática son: darles más y mejor equipo y armamento (11.9%), mejorar la forma de reclutamiento (8.7%) y aumentar el número de policías (3.4%).

El problema que la sociedad mexicana padece en materia de seguridad pública y justicia penal no deriva exclusivamente de las imprecisiones de la ley, o bien, de falta de

instrumentos legales efectivos, sino, de los hombres que se encargan de llevarla a la práctica, los cuales, en los más de los casos, adolecen de falta de capacitación, profesionalización y, además, están inmersos en una terrible corrupción, cotidianamente descubierta, por lo cual, propondríamos enfocar la atención, sobre esquemas de control, profesionalización y especialización, que se proyecten sobre las diversas instancias de procuración de justicia, a efecto de garantizar que su función se traduzca en un beneficio social y no en un innegable lastre.

Los estudios efectuados por ICESI también muestran que los mexicanos hemos tenido que aprender a vivir en un país inseguro. A raíz del aumento de la inseguridad y violencia en el país, 77% de los mexicanos ha cambiado sus hábitos, como no salir de noche o no portar dinero en efectivo o joyas.

Los candidatos a la Presidencia de la República encontrarán una sociedad que siente que ha llegado el momento de reaccionar con pulso y energía de forma continua y organizada. No se puede seguir conviviendo con la violencia gratuita, la violencia ubicua y la impunidad que la alimenta. Es preciso, con la participación ciudadana, optimizar el Estado de derecho y luchar con constancia por una sociedad más segura, humana y justa (no se olvide que seguridad es una obligación del Poder Público y un derecho inalienable del hombre que seguridad y justicia son conceptos indisociables). Es preciso demandar políticas públicas, a nivel federal, estatal y municipal, que promuevan el desarrollo humano y encaren el extraordinario desafío que representa el crimen, de modo especial el crimen organizado, para la gobernabilidad y la estabilidad políticas. Es preciso implantar una nueva cultura de seguridad pública, basada en el ideario de inclusión (de los excluidos) y participación, realizando cambios estructurales, a mediano y largo plazo, en la búsqueda de la justicia y de la paz social.

Es preciso disponer de una policía que modernizada, capacitada, con efectivos suficientes, pueda, con credibilidad, regida por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, principios que están plasmados en el artículo 21 de la Carta Magna mexicana, enfrentar a los delincuentes cada vez más temerarios y sofisticados, protegiendo efectivamente a la población y asumiendo, así, el rol que le incumbe como una de las piezas axiales de la seguridad pública. Es preciso inhibir las prácticas corruptas y corruptoras, endémicas, enraizadas en todos los niveles sociales, incluso en las esferas institucionales cuya incumbencia es procurar e impartir justicia. Es preciso impedir – y en este caso la tolerancia debe ser cero – que se practiquen arbitrariedades, que sean

desacatados los derechos fundamentales, en nombre de la seguridad, con la justificación de garantizar el orden público.

Es preciso ofrecer apoyo a las víctimas del delito, asegurando su acompañamiento en los juzgados y los recursos indispensables para asistirles en sus necesidades inmediatas. Es preciso reformar los penales, promiscuos, inseguros, superpoblados, con escasez de personal técnico, incapaces de asegurar la reinserción social de los penados. Es preciso estimular reformas legislativas que, contrarias a la sobrepenalización, amplíen el abanico de los sustitutivos de la pena privativa de libertad, dirigidos a los autores de delitos menos graves, que no representan amenaza a la sociedad y que, por lo tanto, deben permanecer en su entorno familiar y social, en su trabajo. Es preciso apoyar las iniciativas de disciplina ética para los programas televisivos, que banalizan la violencia y el sexo y se exhiben en horarios en que los niños y adolescentes están despiertos. Es preciso que la justicia de menores sea objeto de los programas generales del Estado en materia de seguridad pública, integrándose a las estrategias y acciones de prevención y de justicia generales.

La necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección de la criminalidad y de los procesos de criminalización. La seguridad de los ciudadanos corresponde a la necesidad de estar y de sentirse garantizados en el ejercicio de todos los propios derechos: derecho a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades; derecho a expresarse y a comunicarse, derecho a la calidad de la vida, así como el derecho a controlar y a influir sobre las condiciones de las cuales depende, en concreto, la existencia de cada uno.

Insegura, la población rechaza acciones discontinuas e improvisadas, sin coherencia, y de igual manera los discursos estériles que intentan legitimar posturas represivas y la violación de las garantías individuales. Indefensa, vulnerable, la población reclama con vigor resultados concretos.

Confinada durante décadas a las páginas interiores de los diarios, aprisionada por la llamada sección policíaca o de nota roja, y casi ausente del cuadrante radiofónico y de la pantalla televisiva, la información y cobertura periodística sobre la delincuencia en México comenzó a recolocarse hacia finales de la década de 1980 hasta lograr, un sexenio después, en un giro sorprendente, revelador y preocupante, asaltar materialmente los encabezados de las primeras planas de la prensa y los principales espacios noticiosos y de opinión de la radio y la televisión mexicanas, y apuntalarse, irremediabilmente, como el tema de temas, al convertirse en el asunto de mayor preocupación para millones de personas.

Cada día, desde muy temprano, si uno revisa un diario, sintoniza una emisión noticiosa de la radio, o enciende la televisión, encontrará que el pan nuestro de cada día es la nota referente a los hechos delictivos que lo mismo acapara las ocho columnas de la prensa que los espacios más amplios del cuadrante radiofónico o las imágenes televisivas más impactantes en horarios triple A.

La persistencia delictiva durante el sexenio 1994 – 2000 puso sobre la mesa del debate la forma cómo la delincuencia afectaba y desteñía, cada vez más, el otrora atractivo internacional de México. El proceso sucesorio de 1994 retrató de cuerpo completo la cruda realidad delictiva que enfrentaba nuestro país. Los delitos se incrementaron en número y grado de violencia; los medios hicieron eco del resurgimiento del secuestro y de otros ilícitos perpetrados por las cada vez menos refinadas tácticas de operar de las organizaciones criminales.

Al año 2006 esta situación no ha cambiado, al contrario tristemente se ha ido consolidando hasta llegar a concluir que la inseguridad llegó para quedarse.

V. LA CIFRA NEGRA

Uno de los primeros problemas que se detectan al tratar de estudiar el fenómeno de la inseguridad en México es la falta de estadísticas confiables, uniformes y completas. En México, se tiene que escarbar, buscar y adivinar cuál es el índice de criminalidad, debido a que las cifras y números están esparcidos y no sistematizados en el conglomerado de las entidades federales y estatales. Además, resultan todavía más difíciles de medir los índices de corrupción y de violencia.

Desde el inicio del Programa Nacional de Seguridad Pública (1994), uno de los más importantes problemas ha sido la falta de datos confiables. Simplemente no existen muchos datos relacionados con el crimen a escala nacional. Y en lo general, los datos parciales existentes en los niveles nacional y estatal son incompatibles, es decir, han sido obtenidos utilizando métodos diferentes. La situación es todavía peor localmente donde, en la mayoría de los casos, la policía se abocaba a manejar el tráfico y no se ocupaba de mantener registros sobre otros asuntos.

Complicando aún más esta situación, los Estados estaban (y a la fecha siguen estando) renuentes a compartir información sobre la policía y la procuración de justicia,

argumentando la necesidad de proteger la integridad de las investigaciones en curso, entre otros pretextos.

Resulta importante comparar las cifras oficiales de delitos denunciados contra la de los delitos no denunciados. Mientras que las denuncias se han mantenido con una tendencia constante de un millón y medio de delitos denunciados por año, aproximadamente, las estadísticas de delitos no denunciados en el transcurso de la última década, ofrecen datos tales como que durante el año 2002, del total de víctimas de la delincuencia, sólo el 34% reportó el delito ante algún tipo de autoridad. En 2003 y 2004 la cifra negra de la delincuencia es cercana a un 80%. Sólo se denuncia aproximadamente uno de cada cuatro delitos que se cometen en el país (Informe Especial CNDH, 2006 & ICESI, 2005) tal como se muestra a en la Gráfica No. 4 de la siguiente página.

Gráfica No. 4

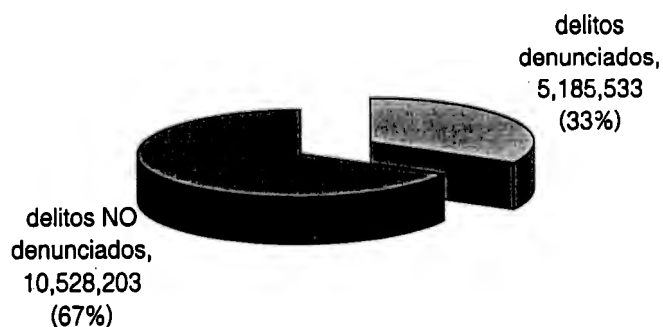
(Fuente ENSI, CNDH y Zepeda Lecuona, 2004)

CIFRA NEGRA

Delitos cometidos desde enero de 2002 hasta agosto de 2005

Promedio diario: 11,770 delitos

Total: 15.7 millones 100%



Durante el periodo 1994 - 2002 se presentaron en México dos etapas de crecimiento de los delitos denunciados que culminaron con una sentencia. En 1996 las sentencias crecieron hasta ubicarse en 123,263; los dos años posteriores se observó una reducción; en 1999 inició otro ciclo delictivo ascendente, sentenciando a 118,292 casos; en 2001 la cifra fue de

123,071; en 2002 siguió creciendo, 125,759; en 2003, 131,005 y en el 2004 llegó hasta 137,457 casos denunciados y sentenciados.

Durante 2001 se perpetraron en México 4,412,000 delitos, de los cuales 92% fueron robos. De ese total, aproximadamente sólo uno de cada cuatro delitos se denuncia, y únicamente se consignó a 11% de los delincuentes. El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI) clasificó al Distrito Federal y en general a la zona metropolitana como la Ciudad con mayor índice delictivo del país (véase www.icesi.org.mx) como puede observarse en la siguiente Gráfica. No obstante esta afirmación basada en cifras debidamente fundamentadas, el Gobierno del Distrito Federal ha seguido presentando resultados (positivos contra el crimen) basados exclusivamente en denuncias presentadas ante el Ministerio Público (Informe de Resultados 2005, Alejandro Encinas).

Gráfica No. 5



La cifra negra, es decir, los delitos que se cometen pero no se denuncian, es estimada en promedios que van desde el 60% hasta el 85%. En 2001 por ejemplo, 4.4 millones de mexicanos fueron víctimas de un delito, quiere decir que alrededor de 3.0 millones de delitos no fueron denunciados ante alguna autoridad y más aún, de estas cifras denunciadas sólo 2% de los ciudadanos afectados lograron recuperar sus bienes.

Esta cifra negra viene a dar sustento a la percepción ciudadana por la que aproximadamente el 85% de los mexicanos considera que los delitos siguen igual o aumentaron durante el año 2004 (Encuesta ICESI, 2005). El 54% de la población se siente insegura en la entidad que radica, en el transporte público y en la calle; así como 8 de cada 10 personas aseveran que su vida se ha visto afectada a causa de la inseguridad. La mitad de la población considera “alta” o “muy alta” la posibilidad de ser víctima de algún delito (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública - CESOP, 2004).

La gente percibe que no se puede aspirar a erradicar la impunidad si no se denuncian los delitos por parte de las víctimas, o si, una vez denunciados, las instituciones de justicia no les garantizan a ellas resultados que permitan la reparación del daño y a los testigos condiciones mínimas de seguridad y trato digno, pues en muchas ocasiones, debido a la pérdida de tiempo, dinero y por los riesgos que ello implica, se ven obligados a abandonar el trámite de la averiguación previa o del proceso penal, lo cual facilita que la autoridad libere a los responsables de los delitos.

Para evitar este desaliento de las víctimas, son necesarias acciones de apoyo decididas que le hagan sentir el respaldo de la sociedad y las instituciones públicas. Por eso no basta con reconocerles el derecho a recibir asesoría jurídica y coadyuvar con el Ministerio Público en la averiguación previa o el proceso penal, es necesario, como en el caso de los inculpados, que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución.

La cifra negra impide reflejar el problema en su total dimensión y, por ende, es muy difícil otorgarles eficacia en las acciones gubernamentales para prevenirlo o combatirlo cuando éstas no parten de estrategias derivadas del fenómeno delictivo acorde a sus manifestaciones reales.

En el caso de estadísticas sobre delincuencia, cabe apuntar que en el caso mexicano no se emplea la metodología apropiada para dar el panorama exacto del problema ya que se utiliza como indicador el promedio de delitos denunciados que no coincide con los indicadores de organismos internacionales y de la sociedad civil. De ahí que este trabajo sirva también para sugerir la utilización de una metodología más apropiada como las encuestas de victimización que ya funcionan en varios países de América Latina con estándares internacionales.

En México se generan distintas cifras estadísticas para conocer el panorama sociodemográfico de la delincuencia, mismas que podemos clasificar como:

- a) Delitos cometidos que no se conocen.
- b) Delitos cometidos que se conocen y no se denuncian.
- c) Delitos cometidos que se conocen y se denuncian.

Las estadísticas que se publican, en su mayoría corresponden a la tercera categoría y son las conocidas como “estadísticas oficiales”. Generalmente cumplen propósitos de medición de la actividad pública administrativa y tiene además fines presupuestales, lo que desvía a otro plano el problema de la delincuencia en sí. Sobra mencionar la importancia de que es a partir de los datos obtenidos en las estadísticas que podemos conocer la tendencia delictiva, la incidencia, las tipologías, la percepción ciudadana y la eficiencia institucional. Sin embargo, el problema de la generación de datos confiables sigue siendo un planteamiento actual respecto de la información que debe formar parte de la estadística delictiva, y cómo se deben sistematizar y homogeneizar los criterios de recolección.

Actualmente las estadísticas oficiales ofrecen una imagen distorsionada de la realidad delictiva en el país al no considerar los delitos no denunciados. Sólo se denuncia uno de cada cuatro delitos cometidos. Lo anterior permite precisar que las estadísticas oficiales difícilmente puedan servir para señalar con objetividad las tendencias y los patrones de comportamiento e, inclusive, para explicar el fenómeno delictivo, máxime cuando se afirma que la delincuencia ha descendido.

Las dificultades en la disponibilidad de datos comparables hacen muy difícil poner a México en una perspectiva comparada con otros países del hemisferio en términos de varias formas de crimen, violencia y corrupción.

De conformidad con los datos más recientes disponibles en la ONU, de aquellos países que han contestado los Informes Estadísticos solicitados por la organización, entre los cuales curiosamente no está México, el **NÚMERO DE DELITOS REGISTRADOS POR LA POLICIA**, incluyendo intento es:

Cuadro No. 3

(Juan Ramírez Marín, 2003, pág. 174)

País	Número			Tasa por 100,000 habitantes		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Andorra	2,028	2,104	1,937	3,163.81	3,302.98	3,026.56
Argentina	703,925	757,970	811,688	2,024.81	2,152.10	2,275.11
Armenia	10,140	12,479	12,355	269.68	330.66	326.22
Azerbaiján	19,958	17,528	16,402	265.72	232.01	215.82
Bahamas	19,867	21,973	19,328	7,146.40	7,736.97	6,687.89
Bahrein	21,219	21,294	18,668	3,677.47	3,554.92	3,010.97

Bielorrusia	131,761	127,232	128,420	1,275.64	1,235.50	1,250.80
Bélgica	717,780	741,534	818,759	7,080.93	7,299.28	8,034.93
Bulgaria	207,018	196,239	241,787	2,464.50	2,348.48	2,908.87
Canadá	2,737,388	2,744,896	2,636,563	9,243.25	9,159.06	8,705.38
Chile	637,723	624,748	642,778	4,487.72	4,332.87	4,395.96
China	1,690,407	1,600,716	1,613,629	140.48	131.70	131.49
Colombia	223,101	231,647	231,861	578.85	589.66	579.04
Costa Rica	45,338	44,375	44,321	1,343.75	1,297.51	1,279.47
Croacia	62,937	58,364	55,085	1,317.78	1,223.33	1,155.40
Chipre	4,029	4,528	3,909	549.66	611.89	523.48
Checa	375,630	394,267	403,654	3,635.95	3,822.27	3,917.41
Dinamarca	538,963	528,488	531,102	10,309.16	10,043.48	10,050.72
Estonia	39,546	35,390	40,958	2,664.82	2,414.05	2,809.21
Fidji	21,272	21,137	22,149	2,679.09	2,414.05	2,809.21
Finlandia	381,652	376,788	373,846	7,471.65	7,351.96	7,273.49
Georgia	13,820	14,483	13,876	255.12	267.21	255.67
Alemania	6,668,717	6,647,598	6,586,165	8,168.24	8,115.54	8,024.96
Grecia	329,110	349,476	377,871	3,146.97	3,336.29	3,591.25
Hong Kong	94,203	81,251	69,579	1,530.26	1,287.54	1,070.12
Hungría	502,036	466,050	51,4403	4,907.49	4,572.26	5,065.56
India	1,695,696	1,709,576	1,719,820	182.46	180.79	178.71
Irlanda	102,484	100,785	90,875	2,845.20	2,774.92	2,482.25
Israel	298,610	316,970	366,282	5,385.21	5,568.69	6,276.25
Italia	2,267,488	2,422,991	2,440,754	3,963.86	4,222.71	4,243.09
Japón	1,782,944	1,812,119	1,899,564	1421.36	1,440.92	1,506.50
Jordania	38,979	45,823	46,713	929.18	1,062.14	1,052.84
Kazajastán	183,913	183,977	162,491	1,144.73	1,155.56	1,028.36
Corea Sur	1,202,059	1,287,260	1,398,384	2,671.54	2,826.35	3,040.56
Kyrgyzstán	41,008	39,623	37,262	908.46	865.89	803.93
Latvia	39,141	38,205	36,865	1,555.68	1,533.72	1,495.54
Lesotho	20,199	20,985	21,708	1,048.75	1,065.83	1,077.90
Lituania	60,819	68,053	75,816	1,637.12	1,834.81	2,045.99
Malasia	102,898	111,113	150,274	499.27	525.87	693.56
Maldivas	5,443	5,271	6,970	2,239.92	2,114.07	2,725.42
Mauricio	35,396	36,376	378,010	3,154.72	3,207.76	32,927.70
Moldavia	38,409	34,822	39,914	885.20	805.13	925.65
Holanda	1,222,883	1,183,373	1,217,300	7,909.98	7,626.30	7,799.71
N. Zelanda	465,052	477,596	473,547	12,946.8	12,859.3	12,590.99
Noruega	285,900	292,249	308,055	6,557.34	6,670.83	6,994.73
Perú	179,074	181,299	184,142	760.98	757.08	755.58
Polonia	974,941	897,751	992,373	2,526.57	2,324.70	2,567.59
Portugal	326,572	322,256	321,643	3,289.74	3,245.28	3,234.22
Rumania	2970,46	321,651	361,061	1,309.67	1,422.73	1,600.87
Rusia	2,755,669	2,625,081	2,397,311	1,860.17	1,776.84	1,627.42
Singapur	61,088	595,240	56,879	2,045.47	19,552.61	1,832.74
Eslovaquia	114,579	99,402	92,395	2,148.89	1,860.42	1,716.33
Eslovenia	38,178	36,587	37,173	1,918.49	1,837.62	1,871.79
Sudáfrica	2,056,569	2,049,100	2,073,046	5,257.08	5,134.04	5,105.57
España	683,977	698,533	693,804	1,744.39	1,779.46	1,764.37
Sri Lanka	53,062	51,809	57,366	292.97	283.11	309.22
Suecia	1,145,945	1,175,339	1,196,065	12,976.39	13,291.18	13,515.71
Suiza	305,000	313,000	338,000	4,331.77	4,424.65	4,768.62
Tajikistán	14,530	13,386	13,201	249.44	226.23	219.40
Tanzania	463,079	507,507	528,710	1,562.03	1,664.62	1,688.30
Tailandia	252,064	280,180	281,001	424.34	466.94	463.68
Tonga	2,188	2,090	2,443	2,255.67	2,145.79	2,497.96
Turquía	249,207	314,027	331,732	404.27	500.86	520.40
Uganda	40,268	40,779	44,980	210.08	206.57	221.39

Ucrania	641,860	617,262	589,208	1,245.58	1,207.62	1,162.19
EUA	26,069,500	25,891,400	25,752,200	9,921.37	9,763.74	9,622.10
Zimbabwe	333,508	354,428	327,503	3,028.86	3,152.69	2,855.77

Se observa que los países desarrollados muestran un mayor índice delictivo debido a que su sistema de procuración y administración de justicia está más avanzado, lo que les permite elaborar estadísticas mucho más reales y confiables; tratando de hacer una comparación podemos decir que México en el año 2001 registró 1.418 millones de delitos que hipotéticamente nos colocaría en el rango de Corea del Sur, China, Holanda o Suecia. Sin embargo, la realidad está muy lejos aún debido a que en México la cifra negra es superior a la de muchos otros países en el mundo.

VI. PERFIL DEL DELINCUENTE

Un factor primordial del aumento de la inseguridad pública es la impunidad. Ser delincuente en México es un verdadero buen negocio, porque las posibilidades de ser arrestado son mínimas y las de ser procesado y condenado, son sencillamente impensables. Por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO - 2006) establece que la probabilidad de que un delincuente sea condenado es de 1.1%, una de las tasas más bajas del mundo, comparada con Inglaterra (22.6%); Argentina (12%); Italia (11.5%); Rusia (9.8%) y Canadá 5%.

Se debe insistir que si bien el crimen y la corrupción generan en México una sensación de inseguridad entre la ciudadanía, el problema más apremiante es la impunidad. Esto es, la mayor fuente de inseguridad es la sensación de que la policía, la fuerzas de seguridad y el sistema judicial no operan efectivamente para proteger al público. Aún peor, existe la creencia y diversas pruebas de que la policía y las fuerzas de seguridad en algunas circunstancias cooperan con los criminales para hacer presa al público, o incluso de que algunos oficiales de policía operan como criminales.

Más aún, la corrupción y la ineficiencia en los procesos judiciales significan que una proporción comparativamente pequeña de las denuncias oficialmente registradas son de hecho resueltas. Por ello, la impunidad significa que los crímenes pueden ser cometidos con la relativa seguridad de que los criminales no serán castigados por el gobierno.

Una implicación de lo anterior es que la relativa certeza de castigo a los actos criminales es más importante que la severidad del castigo. Esto es, el endurecimiento de las

penas para los crímenes es una estrategia menos efectiva que el mejorar la efectividad de la aplicación de la ley. Mejorar la aplicación de la ley no es incrementar el número de oficiales de policía. La prioridad también debe ser el mejoramiento de la administración judicial y del sistema correccional.

Ante tantas posibilidades de éxito, la delincuencia ha logrado desarrollar altos niveles de sofisticación. Por ejemplo, el delito de secuestro requiere de organización y capacidad de financiamiento, generalmente los integrantes de las bandas de secuestradores están o estuvieron involucrados en otras actividades delictivas como robo a mano armada, robo de autos y de autopartes, tráfico y portación ilegal de armas. De eliminarse estas bandas, automáticamente se abriría una brecha importante para reducir el índice de criminalidad en otros delitos.

Cuadro No. 4
El subsistema penal o el imperio de la impunidad
 (Zepeda Leucona, 2005, CIDAC)

Medidas preventivas	Averiguación previa	Proceso penal	Ejecución de sentencia condenatoria
De cada 100 delitos que se cometen en México, sólo se denuncian 25.	De los 25 ilícitos que si se reportan, sólo se concluye la investigación en 4.55, poniéndose a disposición de los jueces sólo a 1.6	De ese 1.6% del fenómeno delictivo que llega ante un juez, 1.2 llega a sentencia, condenándose a 1.06	De ese 1.06 condenado, 0.66 reciben menos de dos años de prisión (que en unos casos puede conmutarse con pena no privativa de libertad) y 0.4 recibe más de dos años de prisión.

En los últimos años el secuestro en nuestro país se ha convertido en uno de los delitos de mayor impacto socioeconómico y político, porque ha alcanzado tales proporciones que, según clasificaciones realizadas por instituciones policiales internacionales, empresas privadas y firmas especializadas en prevención y servicios de seguridad personalizada (Raúl Fraga Juárez, 2002, pág. 67):

- México ocupa el segundo lugar mundial en secuestros, sólo después de Colombia.
- En Colombia operan bandas de 30 elementos; en México hasta de 60. A mayor número de delincuentes mayor número de ideas y mayor número de riesgo.
- El secuestro en Colombia es de corte político; en Guatemala de extrema pobreza, y en México de crisis de la seguridad pública.
- En Inglaterra para capturar un secuestrador se necesitan 11 policías; en Canadá 27, en Estados Unidos 28 y en México 2,250 efectivos.
- Entre 1988 y 1994 hubo unos 2,000 plagios en el país. En 1995 se registraron en territorio nacional 548 secuestros; en 1998 fueron 409, siete más que un año antes.

El secuestro significa una flagrante violación a la dignidad de la persona y la eliminación total de sus derechos humanos y ciudadanos. Como fenómeno de la criminalidad organizada retrata la ausencia total de un orden jurídico que articule la seguridad pública y el poder judicial.

Los medios de comunicación han tenido un papel importante en la evolución del delito de secuestro y de quienes lo perpetran. Los principales pasos son: divulgación de la información acerca de cómo realizar un secuestro; el peor de los males es difundir el éxito; experiencia acumulada y corrección de errores, incorporan nuevas tecnologías en búsqueda de la especialización.

Por eso la lucha contra el secuestrador podría ser el detonador para iniciar una ola anti – crimen, y el mensaje a la sociedad de que se están empezando a ganar las primeras batallas en la guerra en contra de la inseguridad.

Entre las amplias distorsiones, el ciudadano ya no solamente cuestiona la capacidad del sistema para perseguir delincuentes, sino también el hecho de que los que sí purgan una pena, sean pobres y sin recursos para defenderse legal o ilegalmente. Ser un sistema que persigue exclusivamente a los pobres, no solamente lo hace aparecer incapaz de resolver conflictos, sino que, lo más grave, no previene el delito ni castiga a los delincuentes que más zozobra causan a la sociedad.

El desafío es que las instituciones involucradas en la seguridad pública obtengan un desempeño eficiente tanto en la prevención delictiva como en la procuración e impartición de justicia, así como en la ejecución de sanciones, que permita por una parte inhibir la comisión de delitos y por otra sancionar a los responsables y, consecuentemente, facilitar la reparación del daño a las víctimas.

De 1950 a 1980 se registraron 1,190 delitos denunciados por cada 100,000 habitantes. De 1980 a 1990 se alcanzaron los 1,698 delitos por cada 100,000 habitantes. En tan sólo una década la delincuencia aumentó en 42.7%. En el gobierno de Miguel de la Madrid la cifra se mantuvo más o menos constante en 1,648 delitos por cada 100,000 habitantes aunque para 1988 la cifra aumentó de manera importante.

De 1990 a 1994 en el gobierno de Carlos Salinas el índice subió de 1,698 a 2,383 delitos denunciados por cada 100,000 habitantes, es decir aumentó 40% en sólo cuatro años. (Fuente PGJDF).

Al iniciar el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, el problema de la delincuencia alcanzó niveles exorbitantes. Tan sólo en 1995, el nivel de delincuencia aumentó 45% al pasar de 2,383 delitos a 3,450 por cada 100,000 habitantes del D. F., es decir pasamos de 180,000 delitos registrados en 1994 a 252,000 en 1995.

El delincuente ha logrado desempeñarse bien y fácil debido también a la inexistencia de un contrapeso policiaco suficiente en calidad y cantidad. Por ejemplo, en 1995 la Ciudad de México contaba con los siguientes recursos humanos: la policía preventiva con 24,500 elementos; la Policía Auxiliar con 31,800 elementos; la Bancaria e Industrial con 13,300 elementos y la policía Judicial con 3,100 elementos, es decir, los cuerpos de seguridad pública operaban aproximadamente con 72,700 elementos (divididos en turnos), la mayoría de éstos con bajos salarios, raquítica o nula capacitación y seguridad social, así como la portación de armas obsoletas para combatir los modernos artefactos que portan los delincuentes, situaciones que los hacen vulnerables e ineficientes para combatir la delincuencia.

Según cifras del INEGI en 1996 se cometieron en el D. F. 287,000 delitos, de estos sólo se denunciaron 20,874, sólo se consignaron a las autoridades 11,668 sospechosos de los cuales, tan sólo 1,732 fueron encontrados culpables, es decir el 0.6% de los sospechosos fue encontrado culpable y sentenciado. En el Distrito Federal esta es la ventaja que se ha otorgado a los delincuentes y que los anima a seguir.

En su obra que lo llevó al Premio Nobel de Economía en 1992, Gary Becker enfatizó que el enfoque económico sobre comportamiento humano es un método de análisis, no una suposición acerca de motivaciones particulares. Los individuos maximizan su bienestar tal como ellos lo conciben. "La racionalidad humana implica que algunos individuos se hacen criminales por las recompensas económicas del crimen comparadas con el trabajo legal, tomando en cuenta la probabilidad de aprehensión, convicción y la

severidad del castigo". (Becker 1993). Los delincuentes consideran los beneficios netos de cada alternativa y toman una decisión. Si los beneficios son mayores a los costos, la realizará; mientras que si los costos superan los beneficios, la acción no se lleva a cabo. Por cometer un delito se reciben dos beneficios: uno económico y un beneficio emocional - riesgo. Los costos son cuatro: insumos, tiempo, sanción y emocional.

El modelo de Becker sobre conducta delictiva la decisión relevante del delincuente es decidir si comete o no un delito adicional cada vez que tenga oportunidad de hacerlo y, además elegir el tipo de actividad delictiva que le dé los mayores beneficios.

Los delincuentes son sujetos que operan con racionalidad económica; es decir, realizan un cálculo de costo – beneficio de su actividad. El supuesto fundamental de la economía es que los individuos son racionales, es decir, deciden de acuerdo a consideraciones sobre los costos y beneficios que implica tomar determinada elección y optan por aquella que les reporte menores costos y mayores beneficios, y que sea la más eficiente de acuerdo con los objetivos que tengan en ese momento (Ramírez Marín, 2003, pág. 169).

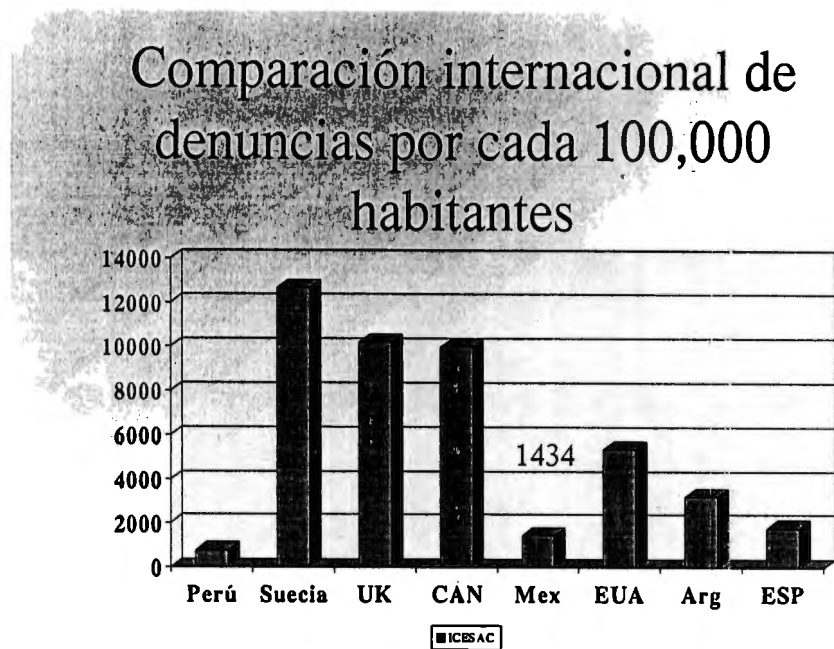
Esos beneficios pueden ser únicamente monetarios o pueden entrar también en la esfera subjetiva saciada con el poder o la satisfacción. Los delincuentes son tomadores de riesgo y ello hace que desde una perspectiva económica, la certeza de un castigo sea más importante que la severidad. Esto nos lleva directamente al problema de la impunidad. Se deben dar ciertas condiciones: una probabilidad muy baja de ser aprehendido en virtud del delito cometido; en caso de caer en prisión haya una probabilidad baja de recibir una sentencia; la existencia de una estructura en las prisiones que permita seguir ejerciendo su actividad delictiva.

VII. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Ante la compleja situación que viven las autoridades mexicanas para enfrentar eficientemente a la delincuencia, lo recomendable es voltear la mirada hacia los casos exitosos del ámbito internacional. Como hemos visto, para el caso mexicano se deben considerar diversas interpretaciones para tener la visión real. Existe una amplia cifra negra, con lo que nuestro registro de delitos siempre va a parecer menor (1,434) respecto a otros países que cuentan con un eficiente sistema de justicia y de todas las denuncias que se presentan en México el porcentaje resuelto es mínimo. Baste la siguiente muestra de la

Gráfica siguiente para percibir la importancia de aprovechar más ampliamente la experiencia internacional:

Gráfica No. 6



Una situación comparativa adicional es que las autoridades del D. F. resuelven 2.5% de los casos que se presentan, Río de Janeiro consigue resolver 16% de sus delitos y Londres el 31.4%. Es decir, si se toma la cifra correspondiente a la Ciudad de México como punto de partida, resulta que en Río se resuelven 618 casos por cada 100 de los nuestros; en Nueva York, 713; en Madrid, 900 y en Londres, 1,216. (Ramírez Marín, pág. 222) Los procedimientos que aplican estas ciudades deberían ser puntos de referencia obligada de las autoridades mexicanas.

Como sucede en el comercio, la economía y muchos otros rubros del quehacer nacional, México debe y puede recurrir con más intensidad a las relaciones bilaterales y foros multilaterales para compartir experiencias en el combate al crimen que vinieran a mejorar los resultados hasta ahora obtenidos. En el mundo existen múltiples experiencias en la materia que con su respectiva adecuación social y legal bien podrían aprovecharse para fortalecer el desempeño del sistema de justicia mexicano.

Un primer ejemplo es Inglaterra en 1988. Se puso en marcha el "Safer Cities Programme", que ha desarrollado hasta 4,400 proyectos de prevención del delito en barrios con altos índices delictivos de 30 ciudades inglesas. Un coordinador desarrolla programas

de acción basados en el diagnóstico de los problemas locales, con objetivos precisos y mecanismos para su seguimiento y evaluación de la eficacia. Los resultados han sido alentadores, ya que la mayoría de estos programas han reducido los índices delictivos y han generado relaciones de solidaridad entre vecinos.

En Francia, desde 1980 empezó a operar un organismo interinstitucional de prevención del delito, que ha adquirido cada vez mayor importancia en la política de seguridad pública del Estado. Desarrolla un programa integral con acciones preventivas especializadas en más de 200 ciudades con barrios peligrosos. La estrategia incluye acciones de desarrollo social urbano: vivienda, empleo, servicios públicos, economía local y ambiente sano.

Estados Unidos ha tenido una experiencia interesante en la coalición ciudadanía – gobierno. La sociedad civil aporta diferentes experiencias y conocimientos a las autoridades para que éstas desarrollen una mejor estrategia de seguridad nacional. En Chicago, los significativos avances se pueden atribuir a la conjugación de los esfuerzos de las autoridades gubernamentales, los cuerpos policíacos y las organizaciones ciudadanas.

En Nueva York se redujeron los índices delictivos gracias al programa policiaco “Cero tolerancia”, cuya eficacia se debe a la unión de fuerzas de la ciudadanía y del gobierno para combatir el delito. Para enfrentar una epidemia se necesita otra epidemia. Según el Sr. Malcolm Gladwell esto explica cómo, en menos de cinco años y por más del 50%, descendió el índice de asesinatos y de criminalidad en la Ciudad de Nueva York a principios de los años noventa. (Véase “The Tipping Point”, Gladwell, 2000, EUA).

La transformación no fue porque un gran porcentaje de posibles delincuentes y asesinos de repente decidieron en 1993 no llevar a cabo más actos criminales. Tampoco fue porque la policía pudo mágicamente intervenir en un porcentaje de situaciones que de lo contrario podían haber resultado en actos mortales. Lo que sucedió fue que un número pequeño de individuos, en un número reducido de situaciones en donde la policía o una nueva fuerza, pudieron influir y empezaron a comportarse en una forma diferente y de una forma u otra afectó el comportamiento de otros potenciales criminales.

La frase que parece resumir el efecto aplicado en Nueva York es: “Para enfrentar una epidemia se necesita otra epidemia” (Gladwell 2000). Grandes y profundos movimientos sociales que experimentan comportamientos positivos y negativos, ideas y nuevos mensajes pueden ser tan contagiosos y comportarse como la epidemia de un virus en el que un grupo de personas, en forma repentina, precipitada y contundente, producen un contagio masivo. Una epidemia social reconoce que todas las personas, incluyendo

criminales y potenciales perpetradores, son extremadamente sensibles al ambiente que les rodea. Cambiar las circunstancias y el ambiente influye directamente en el índice de criminalidad.

La famosa teoría de la “ventana rota”. Si se deja de reparar una ventana rota, esto es el primer paso para cambiar el ambiente de una comunidad. Las personas, al ver que nadie se responsabiliza de reparar el vidrio, asumirán que a nadie le importa, y habrá más vidrios rotos sin reparar. Se generará un ambiente de anarquía. Gladwell asegura que el criminal es una persona “agudamente sensible a su ambiente, alerta a todo tipo de indicadores, y que llevan a cabo actos criminales basados en las percepciones que tiene del mundo que lo rodea”. Si el ambiente no es favorable para delinquir, no lo harán.

La idea de que la reparación de ventanas ha de resolver la criminalidad en México, pareciera un tanto ingenua. Pero las ideas sobre las epidemias sociales de Gladwell nos dan las pautas para ver el problema bajo la siguiente lupa:

- Los recursos existentes tienen que ser enfocados a cambiar ambientes donde florecen los criminales y a combatir aquellos grupos que están creando zozobra en la sociedad.
- El mensaje del cambio tiene que ser contagioso, liderado por personas que tienen gran capacidad de comunicación y representativos de los intereses de la sociedad.

En el corazón mismo de la prevención se encuentra la capacidad para recolectar y utilizar información para anticipar y prevenir el crimen. Por su naturaleza, las actividades de inteligencia son un tema muy delicado en los sistemas democráticos, especialmente cuando incluyen operaciones secretas. Estas son especialmente controvertidas en México, debido en gran parte a un legado autoritario en el cual las agencias de inteligencia actuaban para apoyar al régimen en el poder, a menudo contra los partidos de oposición. La pregunta es ¿Cómo asegurar que los servicios de inteligencia, tradicionalmente politizados a favor del sistema, puedan ser convertidos en un órgano al servicio del Estado que sirva con lealtad y eficiencia a todas las fuerzas políticas antaño consideradas enemigas y, por consiguiente, objeto de espionaje? Los elementos que se consideran necesarios son la despolitización y la profesionalización de la capacidad de inteligencia así como la construcción de una vigilancia democrática efectiva. Más importante aún, la recopilación de inteligencia en México carece de un marco legislativo que defina su misión y que guíe la vigilancia democrática.

Los Índices Uniformes sobre Crímenes que elabora el FBI indican que el índice general de crimen reportado (incluyendo crímenes violentos y delitos contra la propiedad) ha aumentado en más del triple:

De 1,887 por cada 100,000 habitantes en 1960 hasta un máximo de 5,898 en 1991, después de lo cual decayó paulatinamente hasta llegar a 4,922 en 1997.

Las fuerzas de policía reflejan el amplio entorno institucional bajo el cual operan. Aspectos importantes en el caso de Estados Unidos son el federalismo, la descentralización y la exclusión de los militares de las funciones de policía. Es importante hacer notar que la profesionalización de las fuerzas policíacas de Estados Unidos es un fenómeno relativamente reciente, originado en el llamado "Periodo Progresivo" a principios del siglo XX, pero que no alcanzó su momento de mayor auge hasta la década de los cincuenta. La más importante fuerza nacional de policía, el Buró Federal de Investigaciones (FBI), fue fundado en 1908, pero fue transformado en una organización moderna en las décadas de los treinta y cuarenta. La idea de la policía nacional fuerte ha sido consistentemente rechazada. En 1996 había aproximadamente 738,000 oficiales de procuración de justicia de tiempo completo bajo juramento en Estados Unidos. De estos, sólo aproximadamente 10% eran civiles, oficiales federales civiles autorizados para portar armas de fuego y llevar a cabo arrestos.

Si bien la mayor parte de los países de la región latinoamericana el incremento de los niveles de violencia está asociado a una serie de factores que fragmentaron la cohesión social como resultado de la reducción del tamaño del Estado, la debilidad estatal también se reflejó en la falta de capacidad de reorganizar y redefinir el papel de las instituciones policiales como órganos llamados a mantener la ley y preservar el orden público, en el contexto de las transiciones democráticas durante la década de los noventa.

América Latina y el Caribe han experimentado un aumento de los hechos delictivos y de los niveles de violencia de tal forma que, la tasa de mortalidad por causas asociadas a la misma ha comenzado a afectar la tasa de mortalidad general. Los niveles de violencia social han alcanzado elevados registros que ubican a la región como una de las más inseguras, estimándose que la posesión de armas de fuego en los hogares aumenta un 2.7% el riesgo de morir por daños causados por las mismas, como en el caso de Guatemala donde hay 2 millones de armas en manos de 36% de la población civil mayor de 15 años. En Colombia, por su parte, 82% de los homicidios fueron causados por armas de fuego durante 1996.

Según los datos comparativos de homicidios más recientes (1990) para las diversas regiones del mundo, América Latina y el Caribe tenía una tasa de homicidios del más del doble del promedio mundial: 22.9 por cada 100,000 habitantes versus 10.7, superado por los países africanos al sur del desierto del Sahara con una tasa mayor de 40.1; ninguna región del mundo tenía una tasa de homicidios mayor a 9 por cada 100,000 habitantes (Toledo Escobar 2003).

En América Latina se observa que en el contexto de estas transiciones democráticas, el tema de la seguridad pública se aborda a partir de un punto de vista jurídico cuyo objetivo es modificar la legislación existente para endurecerla, sin tomar en cuenta la necesidad de modificar el aspecto operativo que responda a las necesidades de la ciudadanía. Este endurecimiento tanto del aparato de seguridad, a través de la institución policial, como de la legislación vigente en la materia, se explica a partir del creciente problema de inseguridad y de violencia en la región, específicamente en Brasil y México ante la falta de una solución efectiva. Esta situación se ha convertido en un problema que ha generado importantes efectos en el espacio de las grandes ciudades y en la dinámica poblacional.

América Latina es una de las regiones violentas del planeta con una tasa de homicidios del 22.9 por cada 100 mil habitantes. La violencia social de tipo urbano que prevalece en la región depende de una serie de variables nacionales y subregionales de orden político, social e institucional.

En el ámbito multilateral, la ONU ha constituido la plataforma natural para la definición de las bases sobre las que se ha erigido el entramado jurídico necesario para cooperar en la lucha contra este fenómeno. En este marco podemos citar los Tratados internacionales para prevenir y reprimir el terrorismo, la Convención de Viena de 1988, contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y, desde luego, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus tres protocolos adicionales: para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños; contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire; contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

Sin duda, estos instrumentos internacionales constituyen uno de los pasos más importantes que la comunidad internacional ha dado para enfrentar el fenómeno y superar los obstáculos que aún existen en diversos sistemas jurídicos, que impiden una eficiente cooperación internacional (Ibarrola Nicolín, pág. 139).

En el caso Europeo, los artículos 29 – 32 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TUE), tienen como objetivo ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude. Dentro de la amplitud de este objetivo, el Tratado precisa con cierta claridad el ámbito de actuación:

- Cooperación entre las fuerzas policiales, autoridades aduaneras y otras autoridades competentes, bien de forma directa a través de la Oficina Europea de Policía (Europol). Los artículos 30 y 32 del TUE establecen el alcance de esta cooperación. En ella se incluyen la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información, iniciativas conjuntas (funcionamiento de enlace, comisiones de servicio, usos de equipos e investigación científica policial) y evaluación común de técnicas de investigación relativas a las formas de delincuencia.
- Junto a ello al artículo 30 contiene un mandato para desarrollar la cooperación en el seno de Europol que, transcurridos cinco años de la entrada en vigor del TUE, implica una serie de medidas que tienden a hacer más operativa Europol, otorgándole entre otras la capacidad de tener representantes que actúen como apoyo de las autoridades nacionales en la investigación, que tenga capacidad para requerir el apoyo de las autoridades nacionales en el cumplimiento de sus funciones, y de fomentar acuerdos de enlace entre las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializada, así como la creación de una red de investigación, documentación y estadística sobre la delincuencia transfronteriza. El artículo 32 otorga al Consejo la capacidad para establecer las condiciones y los límites de la actuación de policía de un Estado en el territorio de otro en colaboración con las autoridades policiales del mismo.
- Cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes. El artículo 31 del TUE dispone que esta cooperación abarca el facilitar y acelerar la cooperación entre los Ministerios competentes y las autoridades judiciales en relación con el desarrollo de las causas y la ejecución de resoluciones, facilitar la extradición, asegurar la compatibilidad de las normas penales y, en particular, estableciendo normas mínimas sobre los elementos constitutivos de los delitos y las penas en delincuencia organizada, tráfico ilícito de drogas y terrorismo, y la prevención de conflictos de jurisdicción. Al igual que en el ámbito de la cooperación policial, corresponde al

Consejo (art. 32 TUE) determinar las condiciones en que estas autoridades podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro.

- La aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia penal referida al establecimiento de las normas mínimas sobre los elementos constitutivos del delito y las penas en el sentido señalado en la cooperación penal.

Lo anterior, funciona bajo la siguiente cláusula especial: “El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior”.

Siguiendo con la experiencia Europea, abordemos la lección dejada por Leoluca Orlando, quien fue Diputado en el Parlamento Europeo y dos veces alcalde de Palermo, ciudad capital de Sicilia, Italia. Orlando puso en marcha desde 1985 un proyecto integral que abarcó las esferas política, social, cultural y urbana, periodo los palermitanos identifican como la “Primavera de Palermo”, porque la vida de la ciudad empezó a florecer luego de muchos años de opresión de la mafia.

Leoluca y sus colaboradores diseñaron un programa estratégico y polifacético, que ha sido un catalizador muy efectivo para generar la cultura de la legalidad. En 1993 fue nuevamente elegido alcalde de Palermo e inmediatamente implementó una reforma para eliminar los intereses económicos del crimen organizado en el Municipio. Recordemos que en 1992 fueron asesinados por la mafia los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borcellino, como consecuencia de la implacable conducta asumida por ellos de persecución sin tregua a la mafia siciliana.

Leoluca derrotó a la presencia criminal a través de una política que tenía como eje la cultura de la legalidad, pero que, para darle plena vigencia a ésta, implicaba poner en movimiento a la sociedad. Una sociedad temerosa y aterrada por la impunidad y el despliegue de recursos de la mafia. Pero también por la desconfianza histórica a los órganos gubernamentales, por la complicidad y tolerancia hacia los criminales.

Este capítulo no quita valor al trabajo realizado, sólo insiste en la importancia de continuar y fortalecer la cooperación internacional en ánimo de aprovecharla para enfrentar la delincuencia de México. Ejemplo del trabajo realizado es el Convenio suscrito con España en julio de 1999 con el propósito de intercambiar experiencias y programas relacionados con el combate a la inseguridad pública; con Francia a principios de 1999 que busca el desarrollo de acciones de cooperación para la capacitación y profesionalización prevención y procuración de justicia y readaptación social; con Chile en 2000 y 2001 para

fomentar la cooperación en apoyo técnico, capacitación, intercambios, becas, asesorías y visitas recíprocas.

VIII. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS DEL CRIMEN

Hasta los años sesenta (1960's) concluyó una etapa de crecimiento económico sostenido para México. La economía creció a un ritmo de 7.1% en promedio en esos años, la inflación fue muy baja (2.8%) y el empleo mantuvo un crecimiento importante. Sin embargo posteriormente la economía decayó y comenzó una tendencia hacia la concentración del ingreso y la riqueza, no se realizó una necesaria reforma fiscal, se abandonó el sector agropecuario, apareció el déficit en finanzas públicas, creció la deuda del gobierno, hubo un impresionante crecimiento urbano (cinturones de miseria) y surgieron conflictos sociales. (Ramírez Marín 2003).

El rumbo tomado por la economía mexicana en los últimos 36 años se ha caracterizado por pasar de crisis en crisis, como las observadas en 1976, 1982 y 1995. Las crisis han bajado los niveles de ingresos, las oportunidades de progreso y han acentuado la inequidad por varios lustros. Esto se vuelve difícil cuando observamos que en una sociedad de mercado como la mexicana, las posibilidades de la población de acceder a la satisfacción mínima de sus necesidades de alimentación, salud, educación, trabajo, vivienda y cultura, así como a una seguridad en la vejez, y en términos generales, el acceso a una vida digna y duradera, dependen básicamente de las posibilidades que les pueda brindar la estructura económica.

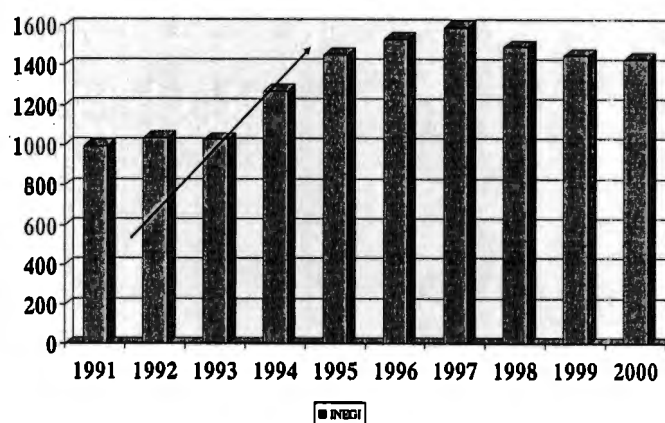
A manera de ejemplo de las repercusiones que han tenido las crisis económicas concretamente en los niveles de seguridad pública, conviene observar la Gráfica 6 que muestra el crecimiento de denuncias registradas de delitos cometidos en el lapso de la crisis económica de 1994 – 95. Las frecuentes crisis económicas por las que México ha atravesado han destruido los hilos del tejido comunitario y han propiciado comportamientos negativos. Esto ha agravado la situación delictiva en general y ha derivado también en la comisión de nuevos ilícitos por obra de marginados. Como en todo el mundo, en nuestra sociedad existe un claro paralelismo entre crisis económica y delito.

Los índices más elevados se registran precisamente en periodos caracterizados por fuertes crisis económicas como el año de 1995, para el caso de México y de 1997 para el caso de Brasil y por lo tanto una menor inversión en infraestructura que efectivamente

detonó la delincuencia para sobrevivir o para capturar rentas. Aunado a lo anterior, la violencia en la comisión de los delitos aumentó en ambos países, ubicándose entre los más importantes problemas de salud pública en el Continente Americano causando más del 10% de las muertes de la población.

Gráfica No. 7

Denuncias por cada 100,000 habitantes



La discusión es si la pobreza produce inseguridad o no. Si bien por un lado, no se puede afirmar que la situación económica es la causante única y directa de la delincuencia, tampoco se puede soslayar el hecho de que interactúa e influye en toda clase de interacciones humanas, incluida la seguridad pública. Es claro que las condiciones de pobreza han sido uno de los detonadores de la inseguridad de un país, por lo que parece existir una clara correlación entre inequidad económica y el crimen. Países con distribución más desigual del ingreso tienden a tener mayores tasas criminales que aquéllos con patrones más equitativos de distribución del ingreso (Bailey y Chabat, 2003).

Cuando se habla de pobreza en México no solo se trata de la falta de un ingreso adecuado para satisfacer ciertas necesidades básicas, es también de la carencia de educación, de alimentación, de vivienda, salud, justicia, imposibilidad de acceder a la toma de decisiones y a las oportunidades de progreso. Los datos estadísticos sobre la pobreza son alarmantes: se habla de la existencia de 40 millones de pobres mexicanos y de entre 17 y 20

millones de pobres en extrema pobreza (Oliveira de Barros Leal 2003, pág. 245). Por tanto, la delincuencia se podría volver una opción más para las personas que viven en condiciones de pobreza y de exclusión social extrema.

Ha sido fácil echarles la culpa a los pobres de una buena parte de los problemas de la inseguridad, como el alto índice de criminalidad, narcotráfico y grupos armados. Sin embargo, culpar a los pobres es injusto porque los criminales y grupos que más estragos causan en la sociedad son personas con cierto nivel de preparación y organización (por ejemplo las bandas de secuestradores), y sus objetivos son muy diferentes a los de los delitos conocidos por la gente de escasos recursos. La pobreza puede llegar a ser una amenaza a la seguridad pública, pero muy seguramente irá ligada a otros fenómenos detonadores de la inseguridad, como el narcotráfico (Salazar, 2002).

Sin embargo, en contraparte también se afirma que en todo el mundo hay crimen organizado altamente sofisticado (por ejemplo las mafias en Europa, Japón y Estados Unidos), pero no todos los países sufren del mismo grado de inseguridad pública. Siguiendo este razonamiento, resulta falso que el gobierno mexicano atribuya los crecientes índices de inseguridad pública al fenómeno del crimen organizado. Más bien, el problema debiera entenderse de manera contraria: el crimen organizado ha tenido un excelente caldo de cultivo para desarrollarse, en medio de la inseguridad pública que amenaza a todos los habitantes de este país (Ramírez Marín, 2003, pág. 169).

Como hemos observado, en la inseguridad pública influyen diversos factores como: la pobreza, la falta de oportunidades a nivel laboral, económico, cultural – educativo, de seguridad social que además hacen propicio el surgimiento de fenómenos colaterales tales como el alcoholismo, la drogadicción y el pandillerismo, entre otros. Ninguna policía del mundo podrá prevenir la criminalidad si las condiciones mínimas de progreso y bienestar social son adversas como ahora lo son en nuestro país.

En cuestión de empleo por ejemplo, de conformidad con el INEGI a fines de 2005 laboraban en México 12.2 millones en el sector informal, lo que representa el 28.7% de la población económicamente activa (44 millones). (Véase INEGI Comunicado No. 025/06, febrero 2006). Si bien la cifra media de desempleo en 2005 (3.58%) no es vista con preocupación, sí destaca el número de personas ocupados en el sector informal de la economía como población que ha estado excluido de las oportunidades de asegurar un ingreso.

Específicamente se debe destacar que el sistema económico aplicado en los últimos sexenios ha marginado a esta población de oportunidades de empleo, siendo la

informalidad una “válvula” que a su manera ha dado una oportunidad a los más de 12 millones de mexicanos de obtener ingresos. Entre las amplias distorsiones que ocasiona un sector informal de ese tamaño, se encuentran también sus vínculos con la delincuencia y el crimen, como el contrabando de productos y la venta de mercancías robadas. Vayamos más atrás, y preguntemos ¿qué ha pasado con aquellas personas que tampoco se pudieron adherir al sector informal?

Según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en agosto de 2001 el número total de pobres en el país ascendió al 50% de la población nacional, de ellos por lo menos la mitad se encontraba en situación de extrema pobreza. México ha sido definido como un país de lacerantes desigualdades, situación que crea el caldo de cultivo adecuado para provocar la inseguridad pública. No habrá jamás seguridad pública en medio de la inequidad, la injusticia y la pobreza absoluta de millones de compatriotas (Ramírez Marín, 2003).

Por otro lado, un reciente estudio (febrero 2006) del Banco Mundial señala que si México quiere disminuir la pobreza y reducir la desigualdad social, requiere de una tasa anual de crecimiento económico adicional de 2.1%, así como una mejor distribución del ingreso. La economía mexicana creció 4.2% en 2004 y 3.0% en 2005. (SHCP, 2006) En general, se establece que los países de América Latina deben luchar contra la pobreza de manera más enérgica si desean reducir sus desigualdades sociales, alcanzar un mayor crecimiento y competir con China y otras economías dinámicas de Asia. América Latina es ubicada como una de las regiones más desiguales del mundo y donde casi la cuarta parte de la población vive con menos de US\$2.0 al día. (Véase “Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles” World Bank, 2006).

Por otro lado, igualmente importante se debe considerar que las tasas de delitos cometidos inquietan significativamente a los sectores productivos actuales y en potencia (nacionales y extranjeros), siendo éstos un factor determinante para el desarrollo económico y social del país. Incluso el Secretario General electo de la OCDE, José Angel Gurría Treviño, reconoció el 15 de febrero de 2006 en París que la creciente violencia que vive México afecta la confianza en su economía y el atractivo que representa para los inversionistas internacionales. Sostuvo que el grado de violencia en un país es uno de los elementos que se consideran al decidir el destino de las inversiones en el mundo. Este fenómeno se presenta en los países subdesarrollados que han sido incapaces de reducir las disparidades en los ingresos, por lo que enfrentan el agravamiento de las tensiones sociales

y legales (como la violencia y delincuencia) que a su vez hacen difícil que prospere un clima comercial favorable. (véase www.reforma.com/nacional/articulo/619793/)

El mismo día 15 de febrero de 2006, el Presidente de COPARMEX, Sr. Alberto Núñez, insistió una vez más de parte del sector empresarial mexicano en pedir al gobierno federal una mayor coordinación e, incluso, formar alianzas con Estados Unidos para combatir la inseguridad que se vive en el país. Advirtió que la falta de acciones concretas para erradicar las ejecuciones ahuyenta la inversión e impiden el crecimiento económico. Lamentó las ejecuciones de jefes policíacos en diversos Estados del país a manos del crimen organizado y reconoció que el tráfico y venta al menudeo de drogas han ganado terreno de manera escandalosa. Esta es una de las tantas reacciones que se ha vuelto escuchar una y otra vez desde distintos sectores del país en los últimos años. En las portadas de los diarios se ha vuelto frecuente encontrar referencias a las acciones de la delincuencia.

La seguridad pública enfrenta mayores preocupaciones por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada, que crea un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población e inversionistas, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas, daña el clima de negocios y afecta la convivencia social.

Una idea interesante y que viene a cerrar este análisis es que la lucha contra la pobreza no sólo sirve a los pobres, también es positiva para todo el resto de la sociedad, en nuestro caso, previniendo y combatiendo la delincuencia. El estudio referido del Banco Mundial recomienda que la estrategia ponga en marcha políticas sociales eficaces, tales como los programas “Bolsa Familia” en Brasil, “Oportunidades” en México y “Familias en Acción” en Colombia. Sostiene que transformar el Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y practique la redistribución eficaz es quizás el desafío más urgente que enfrenta América Latina a la hora de poner en marcha mejores políticas que estimulen el crecimiento y al mismo tiempo reduzcan la desigualdad y la pobreza” (Véase [http:// web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)).

IX. LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Es al gobierno a quien le toca garantizar niveles aceptables de seguridad pública para todos los ciudadanos y sus propiedades, incluyendo la seguridad personal, la protección de los derechos civiles y el acceso a una administración de justicia equitativa y eficiente. Pero las respuestas gubernamentales por sí solas tienden a ser poco efectivas. Los individuos y la sociedad civil, entendida como organizaciones cívicas, clubes de servicios, sector privado y asociaciones profesionales, sindicatos, ONG's, clubes deportivos, centros de estudio, medios de comunicación, grupos de cabildeo, organizaciones religiosas y similares, tienen un papel muy importante que jugar a fin de incidir, inculcar y proteger una cultura de la legalidad.

Si bien los gobiernos tienen la obligación legal de hacer que las leyes sean cumplidas, pero desde ningún punto de vista pueden atender solos las cuestiones de la inseguridad. La sociedad civil debe definir y unificar su papel, así como asumir un rol prominente y constante en la promoción de la seguridad pública, más ahora que se viven momentos de alto riesgo en varias ciudades de México.

En general, hasta ahora la respuesta de la sociedad, la víctima de la criminalidad, se ha limitado a construir bardas más altas, construir casetas de vigilancia, cerrar calles de forma parcial o total con plumas, luces más brillantes, menos paseos por el parque o nocturnos, linchamientos, evitar el transporte de grandes cantidades de dinero, así como de tarjetas de crédito, reducción en el uso de taxis no seguros, precauciones al abandonar la vivienda durante largos periodos de tiempo, blindaje de autos, sistemas de alarmas e inversiones astronómicas en seguridad privada en respuesta a la incapacidad del Estado. Lo triste de esta estrategia es que, de continuar las tendencias, no habrá dinero suficiente en el mundo que pueda proteger a una población de una criminalidad desbordada. No hay estadísticas respecto a agencias de seguridad privada, pero llama la atención que algunas de ellas incluso hayan sido promovidas en comerciales patrocinados por bancos o por las propias corporaciones policíacas. México ocupa el tercer lugar mundial en compra de equipo de seguridad y cada día operan más empresas privadas de seguridad (Bailey & Chabat, 2003).

Un momento importante fueron los acontecimientos ocurridos el 27 de junio de 2004 en "la marcha del silencio", en los que la sociedad civil organizada expresó públicamente en las calles de la Ciudad de México y, en otras, su repudio e indignación

contra la violencia que ha vulnerado, y sigue atentando contra sus derechos a la protección de la seguridad personal, a la vida, a la libertad, respeto de la propiedad, y a una debida procuración e impartición de justicia.

Este tipo de manifestaciones ya se habían observado en noviembre de 1997 en el Angel de la Independencia; en 1998 con la organización México Unido contra la Delincuencia se impuso la campaña “Moño Blanco”. Las protestas de la sociedad civil son contra los tres niveles de gobierno por evadir su responsabilidad en el combate oportuno a la criminalidad y a la impunidad, lo que ha ocasionado el aumento en los delitos de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, homicidio, robo con violencia, y a que se generalice la pérdida de la confianza en las instituciones responsables de hacer efectivo el derecho a la seguridad pública.

La situación antes descrita, permite observar que las acciones emprendidas en materia de seguridad pública no han sido eficientes, y que la falta de atención a esta problemática ha empezado a generar espirales de violencia, actos de linchamiento (Ixtlayopa, D. F. 2004) y de regresión a una aparente “justicia por propia mano”, entre otros actos inválidos e inútiles, alimentados por la desesperación e igualmente capaces de poner en entredicho los valores de la convivencia social, así como la vigencia del Estado de derecho.

De todos los temas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos, la seguridad es en el que menos participación y voz ha tenido la sociedad civil mexicana en el pasado. Como se expuso en el capítulo I, recordemos que los ciudadanos cedimos nuestro derecho a defendernos, volviéndose esto un monopolio exclusivo del Estado, aspecto que ha sido tomado muy en serio en cuanto a atributo, más no necesariamente en capacidad de respuesta.

Por el contrario, las democracias requieren la participación de sus ciudadanos en decisiones esenciales para el futuro del país. La transparencia en el funcionamiento del gobierno permite a los ciudadanos hacer uso de los mecanismos que existen en todas las democracias para buscar el cambio en el gobierno y tomar mejores decisiones a la hora de las elecciones, pero además garantiza que no se abuse de la capacidad del Estado y previene la corrupción.

El aumento de la delincuencia ha sido uno de los motivos por los que, en los últimos años, ha aumentado el interés de la ciudadanía en los temas de seguridad pública, y no solamente en México, sino en la mayoría de los países del mundo. Pero también en los temas relacionados con la seguridad nacional, en los que la sociedad civil casi no ha tenido

participación, ni influencia; ya existen ejemplos en el mundo de algunas organizaciones que buscan cambiar las políticas del gobierno en esta materia.

Encontrar los mecanismos por medio de los cuales el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial puedan cooperar y compartir información y resultados con los ciudadanos es el modelo a que deben aspirar todos los gobiernos democráticos. Lograr la acción conjunta de los poderes y la sociedad para combatir la inseguridad pública y mantener la seguridad nacional le da más respaldo y credibilidad al gobierno y legitima sus estrategias. Pero, además, dicha cooperación provoca un incremento en el apoyo del ciudadano a la estrategia gubernamental, a la legitimización y la participación de la sociedad para asegurar la eficacia en su aplicación.

Los programas que siguen este modelo tienen el común denominador de que los gobiernos y los ciudadanos actúan en conjunto contra la delincuencia y otros asuntos que podrían amenazar la seguridad del país. Esto significa aceptar que la convivencia armónica entre las partes del Estado y la ciudadanía se convierta de una conducta individualista a una conducta colectivista.

Diversos conceptos de participación ciudadana se incluyen en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, Plan Nacional de Procuración de Justicia 2001 – 2006 y en la Ley General que establece las Bases del PNSP. En este marco, existen algunas asociaciones de participación ciudadana coordinadas con el gobierno, aunque sus resultados están por evaluarse, ya que en algunos casos la capacidad parece estar limitada y por lo tanto, su influencia en todos los niveles gubernamentales se reduce. Ejemplos son: Alianza contra el crimen organizado y la delincuencia, fundada en 1997; México Unido contra la Delincuencia creada en 1998; Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad, creada en 1999; Consejo de participación ciudadana, generado a partir del año 2002; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI).

En el desarrollo de la presente tesis se realizaron visitas a sus oficinas con objeto de obtener información y conocer de forma directa su trabajo. Resulta difícil pensar que oficinas pequeñas con poco personal y escaso equipo puedan generar tanta influencia como la que el país ha observado de parte de algunas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la delincuencia en México.

La participación civil pretende desarrollar formas de que los ciudadanos ejerzan su poder diariamente y no sólo a la hora de votar. Invita a hacer uso de los derechos que brinda la Constitución; promueve el debate sobre las formas en que se puede organizar la

participación ciudadana en la vida política, en la educación y en la justicia. Entre las áreas que buscan desarrollar estos grupos de participación ciudadana bajo este modelo están:

- La transparencia y el control de la corrupción.
- La representatividad y la fiscalización política.
- La democratización de la justicia.
- La educación para la participación.

En México son dos los factores que influyen en la creación de las asociaciones autónomas. El primero es el notable aumento de la delincuencia y el segundo es la preocupación y disgusto de la sociedad mexicana con el gobierno por su falta de capacidad para combatirla.

Un tercer modo de participación ciudadana está representado por las organizaciones que reemplazan las funciones gubernamentales. Es el menos recomendable para las democracias, ya que crean un clima de violencia, debilitan la credibilidad y legitimidad del Estado. Un ejemplo se constituye con las compañías de seguridad privada, grupos armados o grupos paramilitares.

El próximo Presidente de México (cliente) debe tener muy en cuenta las ventajas de la participación de la sociedad civil en materia de seguridad, además de que es una tendencia irreversible que si el gobierno trata de cerrar la puerta, seguramente el ciudadano la volverá a abrir. Se deben superar las viejas prácticas autoritarias que de alguna manera reinaron en México por varios años. De esta manera, desafiar la epidemia de la inseguridad es una responsabilidad que requiere la participación de la sociedad civil, pero el gobierno tiene que estar consciente de que será él quién sufra el costo político de no reducir la inseguridad.

Por otro lado, para que las democracias funcionen, deben escucharse las voces de los ciudadanos para promover reformas. Pero en el caso de la inseguridad, la sociedad ha cedido lentamente sus derechos y libertades a los criminales. Esta apatía ante un tema que afecta a la mayoría de los mexicanos, en parte se debe a que la sociedad ha percibido al mismo gobierno, como uno de los agresores. Pero aún ante gobiernos antidemocráticos y renuentes al cambio, existen ejemplos en que la sociedad ha podido influir reformas, organizándose y ejerciendo presión política.

Muchos de los países de Latinoamérica están impulsando a través del derecho comunitario reformas que “repoliticen” a la sociedad y la vinculen de manera permanente

con las estructuras de seguridad y justicia del Estado. Sólo así, mediante la participación social organizada, será posible encontrar soluciones a la inseguridad. En la publicación “Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina” (Cassel, Salazar y Park, 2005) se documentan diversas experiencias de participación social en los sistemas de justicia de Chile, Costa Rica, República Dominicana, Argentina, Perú, Guatemala y México, tanto a nivel nacional, como en los Estados de Nuevo León y Jalisco.

Para el caso mexicano, en enero de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece la creación del Consejo de Participación Ciudadana, que dio inicio al Año Nacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito, con la finalidad de impulsar la prevención y fomentar la denuncia; sin embargo, a decir de algunas voces el mencionado acuerdo no permite una participación social adecuada.

El Cliente (el próximo Presidente de México) debe considerar que la participación ciudadana es otra importante propuesta a fortalecer en los próximos años. La verdadera lucha contra la impunidad y la corrupción, como pilares de un sólido sistema de seguridad pública, no viene de “arriba”, es la sociedad civil y a sus organizaciones a quienes les corresponde impulsarla e implantarla en México. De allí que una autentica reforma en materia de procuración y administración de justicia debe efectuarse desde la base social, a través de foros, consultas, plebiscitos u otras formas amplias de participación popular.

La complicada situación que vive el país en materia de seguridad obliga a replantear las políticas de seguridad pública y diseñar nuevos modelos de participación y corresponsabilidad ciudadana que posibiliten el restablecimiento de estándares de seguridad aceptables.

Con la coparticipación y corresponsabilidad del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil se lograrán generar las oportunidades de interacción que permitan encontrar a las personas que deben concentrarse en soluciones de largo plazo; atendiendo a prioridades que juntos determinen, mediante el establecimiento de mecanismos, así como procedimientos de participación de la comunidad. Esto permite que las instituciones, los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses mediante sus distintos roles y ejercicio legal de sus derechos y obligaciones.

X. RECOMENDACIONES DE POLITICAS PUBLICAS

El derecho a la seguridad pública está demandando políticas públicas más determinantes por parte del Estado para que la protección a la vida, la libertad y la seguridad personal se ejerzan eficazmente, y que el grave fenómeno de la delincuencia sea combatido por medio de acciones firmes y decididas que reintegren a la sociedad el clima de seguridad y confianza necesarios para lograr su desarrollo.

Ante la demanda, resurge entonces el problema de la racionalidad y eficiencia de las decisiones a tomar, el tino, inteligencia y responsabilidad de las decisiones de los gobernantes en turno. Se trata de encontrar las mejores políticas públicas para atender con eficiencia los males que ha generado la inseguridad en México. Lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas.

El próximo Presidente de México (Cliente) debe centrar sus esfuerzos políticos, intelectuales y prácticos en el proceso de elaboración de políticas públicas, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar, racionalizar y depurar la información acerca de la inseguridad, cómo se le define y cómo se le explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos y del Congreso en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje.

Si bien, el auge democrático que vive México no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero si desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras y las decisiones alegres. La democracia exige e inspira al Cliente y a su equipo un trabajo arduo de análisis y diseño de políticas. Pide además rendimientos de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Sustituye a gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, la democracia es un proceso de aprendizaje colectivamente permanente. La democracia aumenta la probabilidad del buen gobierno, transparencia, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la

pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas. Este es el contexto en que se desenvolverá el Cliente.

En materia de seguridad pública, el Cliente debe considerar una política pública capaz de aprender de los errores del pasado, de no repetirlos insensatamente, de reconocer logros, de aprovechar la experiencia acumulada y de remediar los pendientes, más que intentar diseñar sus nuevas y propias políticas infalibles, inmunes de todo error. Con ello se deja atrás la estructura autoritaria imponente e incontenible de décadas pasadas.

Ante esta situación, se sugiere al Cliente la elección, integración y aplicación de las siguientes políticas públicas de manera racional y eficiente, que le permitan contar en una agenda sistémica e institucional dotada de alternativas viables para enfrentar el problema (paliar) y dar a la población respuestas factibles que reduzcan el efecto nocivo más agudo del fenómeno delictivo:

1. Recurrir con mayor insistencia a la política de la prevención del delito para inhibir las transgresiones a la ley. Se debe partir de un conocimiento exhaustivo del fenómeno delictivo, así como de una acción uniforme por parte de los tres niveles de gobierno y de los tres Poderes de la Unión. En términos sociales y económicos resulta menos costoso prevenir que tratar de detener a los delincuentes, procesarlos y ejecutar una pena. El costo es menor, no sólo en virtud de requerir insumos mínimos y personal especializado para poder ser ejecutados, sino por el dinero que ahorran al evitar pérdidas patrimoniales, humanas y en productividad.

Esta política permite contrarrestar las causas generadoras de conductas transgresoras de la ley, la detección oportuna de los factores criminógenos y grupos de riesgo para minimizar su potencial delictivo, adoptando una política criminal integral en la que se delimiten la seguridad pública y la justicia penal como funciones de naturaleza distinta, que guardan estrecha relación y se complementan. La seguridad pública que restringe su campo a la acción punitiva erosiona la credibilidad de las instituciones y las normas que rigen la convivencia social, al propiciar un creciente divorcio entre el gobierno y la sociedad.

Las políticas de prevención deben ser incluyentes de todos los sectores de la sociedad mexicana y servir como eje para armonizar diferentes estrategias a través de la educación, la evaluación y la comunicación constantes. Con ello se refuerzan valores comunes de los mexicanos, a fin de que se reconozca la responsabilidad personal y de la comunidad, así como la necesidad de un desarrollo social y comunitario, y con él la

disminución de las oportunidades para cometer delitos. Se recomienda fortalecer los programas de vigilancia vecinal, promover el arraigo del policía en su comunidad, el teléfono de emergencia nacional único, la incorporación de instituciones sociales (familia, escuela, empresa, organizaciones vecinales y comunitarias, medios de comunicación), crear un consejo nacional para la prevención con bases científicas y la actualización de las bases de datos de los servicios policiales.

2. Aprovechar la fuerza de la transición democrática que vive México con diversidad, descentralización y pluralismo. Por su naturaleza, la dinámica democrática refuerza la participación del ciudadano y las presiones para la rendición de cuentas públicas. Esto, junto con una labor constructiva de los medios masivos de comunicación, creará los incentivos para que los diferentes niveles de gobierno ejecuten políticas públicas más eficaces para reformar la administración de justicia y para promover la seguridad pública en conjunto con la creciente participación de la sociedad civil.
3. Seguir fortaleciendo el combate a la corrupción en un ambiente plural: aprovechar la mayor representación pluripartidista en el Congreso; acrecentar la supervisión y auditoría de las dependencias del Poder Ejecutivo; la alternancia ganada en el año 2000 en la Presidencia de la República y en los gobiernos estatales; una mayor libertad de expresión y el trabajo de organizaciones independientes como la sección mexicana de Transparencia Internacional. Si no se resuelve el problema de la corrupción de las instituciones que imparten justicia en México, no habrá avances, por más recursos y capacitación que se proporcione a los funcionarios. La solución a la corrupción no tendrá lugar en el corto plazo dada su magnitud y requiere de una decisión política en los niveles más altos del gobierno.
4. Creación de una Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, encargada de la estructuración de una política integral para todo el ámbito de la justicia y seguridad en el país, que incluya aspectos tales como la determinación de una política criminológica de apoyo al poder judicial y de promoción de una pronta y efectiva impartición de justicia en todos los niveles. También conocería del ámbito de ejecución de penas y medidas de seguridad. La mayoría de las naciones desarrolladas cuentan con una Secretaría de Justicia actualmente. Si no se llegará a la creación de una Secretaría, se sugiere que por lo menos se instrumente un programa emergente para el abatimiento del rezago en la atención y resolución de denuncias presentadas.

Derivado de la presente investigación estamos en condiciones de hacer las siguientes recomendaciones generales para el próximo Presidente de México (Cliente) en materia de seguridad pública. Lo anterior, en el entendido que si el Cliente así lo desea, bien puede evitarse la molestia de atender las sugerencias de políticas públicas. No hacer nada. En su caso podrá limitarse a aparecer en los medios de comunicación constantemente preocupado por los altos niveles de delincuencia y por las víctimas; también puede usar todos los recursos posibles por enfrentar al poder legislativo en el tema; cada vez que comparezca o rinda su informe de actividades buscará destacar aquellas cifras que puedan tapar las deficiencias.

- Crear una base de datos confiable con procedimientos científicos sobre rubros de la inseguridad pública de todo el país, incluyendo el uso periódico de encuestas nacionales conforme a estándares internacionales. Servirá para estimar las dimensiones reales de la inseguridad. La falta de información real acerca de los patrones de actividades criminales ha dificultado el desarrollo de políticas públicas anticriminales efectivas, llevando a las autoridades a tomar decisiones prácticamente a ciegas. Por ello, los programas de control criminal se vuelven reactivos en lugar de preventivos.
- La sociedad civil debe estar involucrada en moldear, aplicar y monitorear las políticas públicas, definiendo su rol de forma más precisa. El gobierno y la sociedad civil deben trabajar juntos para promover una cultura de lucha contra el crimen, de legalidad y de prevención del delito. Hablamos de los medios de comunicación, las cámaras, sector privado, universidades y centros de estudio, las asociaciones civiles y profesionales. Los teléfonos rojos donde los ciudadanos puedan reportar información confidencial sobre actividades delictivas, la difusión de las fotos de los criminales más buscados y la creación de programas de recompensa, son ejemplos valiosos de cómo la sociedad puede participar, y que no se les ha aprovechado suficientemente en México. En la sociedad civil tampoco existen instancias permanentes de investigación, desvinculadas en lo posible, de influencias políticas o burocráticas, que apoyen críticamente la gestación, aplicación y evaluación de políticas y programas en la materia.
- En todo momento tener presente que la prioridad es la seguridad de los ciudadanos a través de la construcción de una policía y de instituciones judiciales efectivas, el fomento del estado de derecho en el gobierno y en la sociedad. Al mismo tiempo, y como vía paralela, el crecimiento económico sostenido y la creación de empleos también serán cruciales en el mejoramiento a largo plazo de la seguridad pública.

- Re-construir las instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales y efectivas que, en cooperación con la sociedad civil, puedan confrontar los múltiples problemas de crimen, violencia y corrupción. En el corto plazo, la mejor forma de combatir la inseguridad es fortalecer la capacidad del sistema de justicia penal para perseguir, investigar y juzgar a los criminales. Ampliar las facultades del Ministerio Público para realizar investigaciones y operativos de contraespionaje, así como su autonomía del Poder Ejecutivo. Dada la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y defensores públicos, se propone que los juicios sean orales y expeditos. Requerirá una inversión sustancial de recursos, una perspectiva a largo plazo y un vigoroso liderazgo. Se deben tener presente los errores que en el pasado se han cometido al instrumentar esta política.
- Toda cruzada requiere un líder al mando. El cliente necesita con urgencia identificar claramente al secretario que tendrá la responsabilidad, práctica y política, de coordinar los esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, las fuerzas armadas, con los legisladores, la rama judicial y con la sociedad civil.
- Fortalecer las relaciones de cooperación en la materia con otros países y organismos internacionales, empezando en las fronteras con Estados Unidos y Guatemala. Seguir aprovechar las oportunidades de compartir información y programas de capacitación para beneficio de los cuerpos de seguridad en México. La cooperación internacional se debe ampliar a otros continentes como Europa que han llevado adelante programas preventivos del delito, por citar un ejemplo.
- Las soluciones para contrarrestar la inseguridad no deben incluir la aplicación de medidas arbitrarias, ilegales y antidemocráticas como se hizo en el pasado. No se debe cometer el error de continuar persiguiendo a los más pobres o desprotegidos que caigan en manos de la justicia, mientras los verdaderos criminales continúan libres. Fortalecimiento de las acciones tendientes a garantizar la adecuada y oportuna protección de los derechos humanos, incluyendo el cumplimiento efectivo y puntual de las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos. Esto representa la verdadera prueba de fuego para el futuro de la democracia en México y en otros países del continente.
- Detener el consumo de drogas como una responsabilidad de la sociedad y del gobierno. Ante su amenazante crecimiento y dentro de la estrategia de combate, se debe dar prioridad a las evaluaciones científicas rigurosas sobre la prevención del abuso de

drogas y programas de reducción del consumo. La función de las fuerzas armadas debe continuar en esta difícil tarea.

- Las tareas de coordinación a realizarse en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública deben permitir que el derecho fundamental a la seguridad se traduzca en un imperativo y que la verdadera vigencia del orden jurídico ayude a construir una sociedad más segura y protegida. Al mismo tiempo que los órganos encargados de la seguridad pública deberán ser capaces de actuar con oportunidad en la prevención del delito. Un pendiente es la armonización y actualización de leyes en todos los Estados de la República para propiciar criterios mínimos de uniformidad sobre leyes en materia de seguridad pública. Esta responsabilidad es compartida con el Poder Legislativo.
- Ampliar la jurisdicción y funciones del Ejército Mexicano como garante de la seguridad pública. Ante la gravedad de la crisis se debe seguir corriendo el riesgo de involucrar a las fuerzas militares a desempeñar una variedad de tareas de orden interno, como manteniendo una presencia en áreas rurales y llevando a cabo la erradicación de cultivos de droga. El rol del ejército como fuerza policial se hacen necesarios en ausencia de una policía civil eficiente.
- El gobierno mexicano debe continuar dando prioridad a la creación de servicios profesionales de carrera en la aplicación y la administración de la justicia. La mejora en la capacitación técnica y profesional es importante, sin embargo, los esfuerzos para prevenir o erradicar la corrupción son igualmente críticos.
- Deben fomentarse formas múltiples de involucramiento para promover una cultura de la seguridad pública, tales como la educación escolarizada que provea el entendimiento de la importancia de la legalidad y los costos y peligros de la criminalidad.
- A partir de los programas de seguridad pública que ya se encuentran establecidos, se deben buscar las fórmulas necesarias con miras a garantizar su continuidad, el perfeccionamiento de su aplicación, aprovechamiento de la experiencia lograda, evitando duplicar las acciones y descalificando todo lo anterior simplemente por pertenecer a otras administraciones, y peor aún, cayendo en la improvisación.
- Evaluar la eficacia del sistema de seguridad. Se han realizado diversas tareas en el combate a la delincuencia y se han logrado avances en los últimos lustros, en este sentido es importante evaluar sus niveles de funcionamiento con miras a fortalecer aquellas áreas que así lo requieran. En este marco convendría evaluar la aplicación de mejoras en la regulación de agencias privadas de seguridad, los retrasos en la atención

de denuncias y expedición de ordenes de aprehensión, el papel del Ministerio Público, integración del registro nacional de policías y el sistema nacional de huellas dactilares delincuenciales.

- Modernización de la tecnología de las corporaciones policiales, fundamentalmente en materia de telecomunicaciones, transporte, procesamiento de información, armas y equipos de detección. Instalación de centros de información y seguimiento sobre la incidencia delictiva, además de programas de asistencia ciudadana. La delincuencia ha alcanzado niveles altos de sofisticación que sólo puede ser contrarrestada con una mejor tecnología. Con ello se avanza en la profesionalización, dignificación, mejor retribución económica y moralización de los cuerpos de seguridad pública.
- Establecimiento de políticas más eficientes en materia de readaptación y reinserción social, para la adecuada reincorporación a la sociedad con ánimo de participación y productividad de quien ha delinquido. Si vamos más adentro del asunto se tendrían que revisar los “sospechosos” procedimientos que rigen la vida de los penales en México.

XI. BIBLIOGRAFIA.

- American Review of Public Administration (2006). No. 61 y 62. Biblioteca "Daniel Cosío Villegas" COLMEX.
- Ariadna Valle Carmona (1999). Análisis Económico de las Propuestas del Programa de Seguridad Pública del D. F. para Combatir la Delincuencia. Tesis. Licenciatura en Economía. ITAM. México, D. F.
- Carlos Francisco Molina del Pozo (2002). Manual de Derecho de la Comunidad Europea. DIFUSA, Editorial, Madrid.
- Cecilia Toledo Escobar (2003). Los Planes de Seguridad Pública, los desafíos de la violencia en América Latina. Tesis de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. ITAM. México, D. F.
- Cesar Oliveira de Barros Leal (2003). Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (mayo de 2004). Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. México, D. F.
- Douglas Cassel, Katia Salazar y Laura Park (octubre de 2005). Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina. Centro Nacional para Tribunales Estatales. Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington. 358 pp.
- Eugene Bardach (2001). Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica. CIDE. Miguel Angel Porrúa. 150 pp.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al IV Trimestre de 2005. Comunicado No. 025/06. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Febrero 14, 2006.
- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2004). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. 650 págs.
- Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Edición 2004. Cuaderno No. 12. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. 750 págs.
- Fundación Mexicana Cambio XXI, "Luis Donaldo Colosio" (2000). Seguridad Pública y Justicia. Retos y Propuestas. 50 pp.
- Gary Becker S. (1993). Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior". Journal of Political Economy.

- Guillermo Perry, Omar Arias, Humberto López, William Maloney y Luis Servén (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Banco Mundial.
- Guillermo Zepeda Lecuona (2004). *Crimen Sin Castigo*. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. México. Fondo de Cultura Económica. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. 462 págs.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública de nuestro país. Enero 2006.
- Informe de Resultados del Gobierno del Distrito Federal y Plan de Acciones 2006. Gabinete de Gobierno, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. 18 de enero de 2006.
- Informe 2005 de la Secretaría Federal de Seguridad Pública. Gobierno de la República. Septiembre de 2005.
- Instituto Nacional de Administración Pública – INAP (2000). *Seguridad Nacional y Opinión Pública: selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégicas y de riesgos para la seguridad nacional*. México. Primera Edición. Biblioteca Central UNAM.
- Juan Ramírez Marín (2003). *Seguridad Pública y Constitución*. México. Editorial Porrúa. Primera Edición. 411 pp.
- John Bailey y Jorge Chabat, compiladores (enero de 2003). *Crimen Transnacional y Seguridad Pública, desafíos para México y Estados Unidos*. México, D. F. Editorial Plaza & Janés. Primera edición. 658 páginas.
- José L. Hernández & Rogelio Morfín. *La Seguridad Pública, el Estado de Derecho*.
- Luis F. Aguilar Villanueva (2001). *Colección de Antologías de Política Pública. Cuatro Tomos: El Estudio de las Políticas Públicas; La Hechura de las Políticas; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; La Implementación de las Políticas*. Editorial Porrúa.
- Malcolm Gladwell (1999). *The Tipping Point. How little things can make a big difference*. Back Bay Books. New York, USA.
- Néstor J. Méndez González (2001). *Problemas Actuales de Seguridad Pública*.
- Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza (2001). *Crimen y Violencia en América Latina*. Banco Mundial. Alfaomega. Primera Edición, Washington.
- Pedro José Peñalosa (2003). *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*. INACIPE. México. 267 pp.

- Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (2002). Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. México. UIA, UNAM y PGR.
- Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. Septiembre de 2005. Gabinete de Gobierno y Seguridad.
- Rafael Ruíz Harrell (2001). Justicia y Seguridad Pública en el Distrito Federal; Diagnóstico, Factores, Sugerencias. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

SITIOS EN INTERNET:

- Chicago Crime Commission www.chicagocrimecommission.org
- Comisión Nacional de Derechos Humanos www.cndh.org.mx y de las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados.
- ENLACE, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Diciembre de 2005. www.wola.org
- Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas al estudio de la inseguridad: www.icesi.org.mx
- Presidencia de la República www.presidencia.gob.mx, así como otros del gobierno federal y estatal relacionados.
- Secretaría Federal de Seguridad Pública www.ssp.gob.mx
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal www.policia.df.gob.mx
- United Nations. Office on Drugs and Crime. www.unodc.org