

291  
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

DECISIONES Y MEDIDAS QUE EL ESTADO ADOPTA  
FRENTE AL FENOMENO DE LA DELINCUENCIA.  
PARA ATENDER LOS INTERESES DE LA  
COLECTIVIDAD.

**TRABAJO TERMINAL**  
QUE BAJO LA OPCION DE TITULACION  
DE SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR.  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MA. DEL CARMEN ROJAS RAMIREZ**

ASESOR: LIC. RAFAEL CHAINE LOPEZ.



ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

1998.

TESIS CON  
FALLA DE CIPICEN

258246



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Dios.*

*Por que en todo momento se encuentra conmigo.*

*Gracias por todo lo que me das.*

*A ustedes que se hacen presentes a través de sus pensamientos y acciones que saben elegir el lugar y el momento para darme una obra genial, por lo vasto de sus valores y la extensión de sus horizontes, que con sus hechos, conducta y su amor me han permitido en este momento decirles gracias...*

*...a mi padre, León Rojas Torres,*

*...a mi madre, Hortencia Natividad Ramírez Tapía,*

*Por tan invaluable herencia.*

*A mis hermanos:*

*Leonardo.*

*Tú que me has enseñado que el camino no es sencillo y me has dado tu mejor ejemplo como hermano y profesionalista.*

*Oscar.*

*Por tú ejemplo que al recorrer el camino de la vida has tenido muchas pruebas y que con dedicación, amor, voluntad y fé las has vencido.*

*Con amor.*

*A mis abuelos, tíos, primos y sobrinos.*

*A mis amigos.*

*Gracias por el gran regalo de olvidar su propia vida, sus horarios y concederme su interés personal hacia mí.*

*Leticia, Amelia, Verónica, Claudia, Ofelia, Oralia, Adriana, Martha, Artemio, Miguel Angel, Fernando, Alejandro y Luciano.*

*A las familias.*

*Gutiérrez Pérez.*

*Pérez Herrera.*

*Tapía Romero.*

*A los que se fueron de casa aún sin haberlos conocido y a los que conocí y ya se fueron...*

*Gracias.*

*Dr. Armando Pérez De León. +*

*Sra. Juana Villegas de Gutiérrez. +*

*A mi tío Cuauhtémoc Ramírez Tapía. +*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán", que me dieron la oportunidad de iniciar la formación más importante de un profesionalista que honrará siempre sus mismos principios.*

*Al Lic. Rafael Chaine López, que dirigió este trabajo y le aportó su valioso criterio, juicio y experiencia.*

*Mi mayor respeto y agradecimiento.*

*A los Lics. Miguel González Martínez, Jorge Huitrón Márquez, Manuel Auriolés Ladrón de Guevara y Adolfo Yebra Mosqueda, de los que agradezco su apreciable colaboración y el tiempo cedido para integrar este trabajo.*

**DECISIONES Y MEDIDAS QUE EL ESTADO ADOPTA FRENTE AL  
FENOMENO DE LA DELINCUENCIA, PARA ATENDER LOS  
INTERESES DE LA COLECTIVIDAD**

**INDICE**

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b> .....	I
 <b>PRIMERA ETAPA.- EL ESTADO</b>	
La sociedad .....	1
El Estado Mexicano .....	5
Planeación y política criminal por parte del Estado .....	17
 <b>SEGUNDA ETAPA.- EL ESTUDIO DEL CRIMEN Y LOS CRIMINALES EN UNA SOCIEDAD</b>	
Criminología .....	34
Historia y desarrollo de las teorías criminalistas .....	38
 <b>TERCERA ETAPA.- FACTORES QUE SE CORRELACIONAN CON EL DELITO</b>	
Económico .....	45
Cultural .....	61
Político .....	70
Social .....	80
 <b>CUARTA ETAPA.- CASO PRACTICO</b> .....	 89
 <b>PROPUESTAS</b> .....	 98
 <b>BIBLIOGRAFIA</b>	
 <b>PUBLICACIONES</b>	
 <b>LEGISLACION</b>	

## INTRODUCCION

Desde los inicios de la humanidad se contemplan las relaciones entre las personas, las cuales tienen un fin y bien común para su existencia.

A su vez, estas interacciones de la sociedad son diferentes dependiendo la época y otros factores, por lo que estudiar el amplio campo en que se desarrolla el individuo en conjunto, es una ardua tarea que el Estado, debe realizar para adoptar ciertas medidas como órgano supremo con el fin de atender las necesidades del grupo.

Ante tal situación el presente trabajo tiene como fin proponer realmente una política que de frente al fenómeno de la delincuencia que no sólo debe tener medidas de carácter represivas ya que como se menciona en el párrafo anterior existen factores que deben ser analizados. Por lo que se necesita que el Estado enfoque su actividad, su esfuerzo, para la prevención del delito hacia los factores que generan dicho fenómeno.

Realizar dicha política es necesario conocer el país, ya que cada parte del territorio tiene necesidades y problemas diferentes. Además se debe encontrar con los medios necesarios que cubran la demanda de la sociedad.

Para ello, es conveniente cuestionarnos, ¿Se necesita una política criminal?, ¿Cómo proceder?, ¿Que cambios debe sufrir el país?, ¿Que tiempo tomará dicho cambio, a qué costo y en que momento?. Ya que una buena política por parte del Estado requiere decisiones, medidas, funcionarios y sociedad con una mentalidad de crecimiento común.

Por lo que estudiar al individuo y sus necesidades en la compleja sociedad que tiene el Estado mexicano, requiere de planes para cubrir reales demandas con planteamientos y soluciones, que se puedan cubrir, sin afectar otros ramos.

Ya que para encontrar la solución a la delincuencia es necesario descifrar la naturaleza, el objeto, el método y el fin de la criminología. También es necesario retroceder a los estudios hechos por los criminólogos en cada una de sus épocas por que los seres humanos somos el resultado de las experiencias adquiridas a través del tiempo.

Es necesario, hacer un estudio de todo aquello que favorece a la comisión de las conductas antisociales, en la sociedad, esta debe ser realizada por parte del Estado. Estos factores disminuirán la influencia del delito. Como pueden ser factores económicos, políticos, sociales y culturales.

Por tal motivo se desarrolló un caso práctico que comienza por analizar cuáles son las demandas del municipio de Tlalnepantla, las condiciones en que se encuentra, los apoyos y colaboración del gobierno Estatal y Federal, para cubrir las demandas de éste y entre ellas la disminución de la delincuencia.

Sin embargo, hoy en día las medidas del gobierno en sus tres niveles deben ser a corto y largo plazo para poder generar un mejor nivel de vida que se refleje por consiguiente en decisiones que afronten la problemática real y actual en que vivimos.

# PRIMERA ETAPA

## EL ESTADO

### LA SOCIEDAD

La socialización afecta en rigor al individuo, como presunta individualidad únicamente biológica, no tanto desde afuera, sino invistiendo al individuo en su propia interioridad, haciendo de él una parte de la totalidad social.

Persona era el término romano utilizado para la máscara del teatro antiguo, el concepto pasa luego a designar al ciudadano nacido libre como persona jurídica, a diferencia del esclavo. El concepto enfático y propiamente personalista de la persona tiene sus raíces en los dogmas cristianos, ante todo en el alma individual inmortal. La definición del hombre como persona implica que, en el ámbito de las condiciones sociales en que vive, y antes de tener conciencia de sí, aquél debe representar siempre papeles determinados, como semejante de otros hombres, por consiguiente estas relaciones no son para él algo intrínseco, sino relaciones en las cuales él se determina respecto de sí mismo, la relación entre individuo y sociedad no es separable ni tampoco con la naturaleza. Cada hombre viene al mundo como individuo, como ente biológico individual, y frente a este hecho fundamental su naturaleza social es secundaria o derivada. Individuo es sólo el que se diferencia a sí mismo de los intereses y puntos de vista de los otros, se hace sustancia de sí, instaure como norma propia autoconservación y el propio desarrollo. El trabajo del individuo para necesidades, es tanto satisfacción de sus necesidades como de los otros, y la satisfacción de sus necesidades sólo es lograda gracias al trabajo de los otros. Cuando más se esfuerza el individuo, tanto más crece la fuerza de la sociedad, en virtud de la relación de cambio en que se forma el individuo. La relación entre individuo y sociedad esta sujeta a la dinámica social. Varía históricamente; y a menudo, en una misma época.

La comunidad estatal más elemental consistía en cuatro o cinco individuos que se ayudan recíprocamente en la satisfacción de sus necesidades, procurándose alimento vivienda y ropa, la constitución en sociedad es concebida sobre la base de la división del trabajo como medio para satisfacer las necesidades. Los hombres viven primero sin instituciones, en un estado de igualdad en el cual cada uno tiene derecho sobre todas las cosas. El esfuerzo para adquirir ventajas y poderes sobre los demás hace que el estado natural de los hombres antes de agruparse en sociedad, fuese la guerra de todos contra todos, la natural tendencia de los hombres a defenderse unos a los otros entra en conflicto con la instancia de la razón natural que exige la

conservación de la vida y de los miembros de cada uno, y este conflicto termina con un contrato que garantiza a cada uno la propiedad de determinados bienes, y con vista a salvaguardar el primer contrato o contrato de sociedad, se establece un segundo contrato el de dominación con el cual los individuos se someten a las instituciones del Estado. La convivencia de los hombres es decir la sociedad es posible sólo gracias al sometimiento de los individuos. El poder del más fuerte en el estado de naturaleza se transforma así en el poder legal de la dominación. Hay constitución en sociedad sólo a la medida en que la convivencia de los hombres es mediado, objetivado, institucionalizado.

El hecho de que al final de cada ciclo de trabajo social quede, como tendencia, un producto social mayor implica ya, por sí mismo, un momento dinámico ya que el desarrollo de la sociedad abarca todos los procesos y productos que presuponen las actitudes coordinadas de numerosos individuos, actividades coordinadas que producen resultados por mucho superiores, en su amplitud y complejidad, a los que se obtienen en cada actividad humana, son modificaciones deseadas o no por los hombres o por aquellos que lo dominan. La satisfacción de las necesidades del individuo es posible para él, sólo mediante la general dependencia recíproca, y la satisfacción de la totalidad de sus necesidades, es un trabajo de todos. La actividad del trabajo, y de la necesidad como movimiento de éste, tiene, del mismo modo, su aspecto inmóvil en la posesión, de la relación dialéctica entre trabajo y posesión resulta no sólo lo general, la sociedad, sino la existencia misma del individuo como hombre, como persona. Trabajo se refiere no sólo en lo que respecta a la obra común de transformación del mundo exterior, y a la distribución de las funciones laborales individuales entre los miembros de la sociedad, sino, además con referencia a la historia del hombre mismo, a su formación.

La estructura dinámica de la sociedad impone la instancia de un incansable esfuerzo de unidad de lo general a lo particular, ya que la sociedad no es más que una parte de la totalidad concreta de la vida social del hombre, sobre la cual los factores de la herencia y del ambiente influyen tanto como los elementos culturales que actúan, como conocimientos y técnicas científicas, religiosas, sistemas éticos y metafísicos y formas de la expresión artística. Sin todas estas cosas, no existe la sociedad, en todas las manifestaciones concretos de la misma, ellas actúan, sin ser, sin embargo, ellas mismas, la sociedad. Esta abarca únicamente el conjunto de las relaciones sociales como tales.

“Una Sociedad es un grupo humano, relativamente independiente, que se perpetúa, que ocupa un territorio, comparte una cultura y tiene mayor parte de sus asociaciones dentro de ese grupo.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Paul B. Horton, SOCIOLOGIA, McGraw - Hill Interamericana de México S.A de .CV., p. 54 - 55

“Una sociedad es un grupo que ocupa un territorio y comparte la misma cultura.”<sup>2</sup>

Por lo que los elementos de la sociedad son los siguientes es un grupo humano asentado en un territorio con una acción unitaria y general, contando con una cooperación para la realización de fines o intereses para su preservación y mantenimiento por medio del trabajo continuo de todas las relaciones sociales de los seres humanos diferentes en edad, sexo, condición económica etc., este grupo social varía en su desarrollo cultural de acuerdo a las experiencias adquiridas a través del tiempo como ente individual que se refleja en la sociedad.

El concepto de sociedad abarca la unidad general y lo particular en la correlación total y autoreproductiva de los hombres. Los fenómenos sociales dependen en parte de la naturaleza de los individuos, en parte de las fuerzas a las cuales éstos están sujetos, vemos que estas dos series de factores radicalmente diversos entre sí, y que son causa de las modificaciones sociales, se entrelazan tanto más con otras series cuanto más avanzan esas modificaciones. La influencia del ambiente orgánico e inorgánico, que subsiste desde el comienzo, y que es ahora casi invariable, se modifica luego, a su vez, bajo la influencia de la sociedad que se desarrolla. El simple aumento de la población hace entrar en juego nuevas causas de modificaciones, cuya importancia crece progresivamente.

Las influencias de la sociedad sobre las unidades que la componen, y de éstas sobre la naturaleza de aquella, colaboran incesantemente en la creación de nuevos elementos. Al crear las sociedades en dimensiones y articulación interna, reaccionan unas sobre otras ahora en choques guerreros, comerciales y determinan, de esta manera otras transformaciones profundas. Los productos superorgánicos cada vez mayores, que hacen cada vez más complejos, constituyen, además otro grupo de factores, cuyo efecto transformador va en aumento. Y así sucede que cada paso hacia adelante determina, en los factores de transformación, por complicados que ya fuesen, posteriores y mayores complicaciones, pues crean otros factores nuevos, que aumentan constantemente. Por un lado se socializa cada vez más nuevos y más numerosos individuos, y pueblos que fueron arrastrados al contexto funcional de la sociedad.

La interacción social es la acción mediante la cual se afectan mutuamente dos o más individuos. Una relación social es un modelo continuo de interacción social. A medida que las personas continúan interactuando entre sí hasta formar relaciones sociales, generalmente llegan a compartir una variedad de ideas e

---

<sup>2</sup> Bernard Philips. SOCIOLOGIA DEL CONCEPTO A LA PRACTICA, Boston University, McGraww - Hill. p. 421.

intereses. Una estructura social es un sistema de creencias, intereses y relaciones sociales compartidas, los miembros de una sociedad también interactúan entre sí directamente, cada vez que obedecemos o desobedecemos una ley interactuamos con un gobierno que es el producto de una sociedad, como conjunto. De modo semejante, cada vez que obedecemos o desobedecemos un principio moral, estamos actuando en función de creencias o intereses ampliamente compartidos que también son el producto de la sociedad. La estructura social, entonces incluye grandes grupos, como las sociedades y comunidades, y pequeños grupos, como las familias y los amigos. Pero el concepto de estructura social incluye algo más que los modelos o lo patrones de interacción social y relaciones sociales, abarca también fenómenos que son incluso menos tangibles o visibles que el de quién se relaciona con quien, ideas o creencias y objetivos o intereses, en suma, el concepto de estructura social incluye un amplio campo, en una situación pueden observarse las relaciones sociales en otra, las ideas que la gente sostiene en común, y en otra más cualquier cosa que la gente aprecia o estima. La estructura social no está estática sino en cambio constante. Un modo de examinar un cambio social, a la alteración de la estructura social en una dirección dada, es observar los cambios que tienen lugar en una sociedad a través de un largo periodo. Se tiene que notar diferencias entre los humanos por ejemplo el color de piel, rasgos faciales.

La sociología llama la atención sobre muy diversos modelos de conducta dentro de la misma sociedad basados en diversas características, sexo, edad, ingreso económico, educación, tamaño de la comunidad y ocupación. La psicología ayuda a ser conscientes de las variaciones en la personalidad individual. Todas estas diferencias existen realmente y es importante tenerlas en cuenta a fin de entender la conducta humana en la sociedad.

## EL ESTADO MEXICANO

El Estado mexicano es un Estado con vida diferente, específico y con existencia en el orden internacional, es una institución jurídico - política dotada de personalidad ya que es una persona moral que se distingue de las demás porque tiene el carácter de suprema. Cuenta con una organización o estructura jurídica dinámica ya que la conducta que desarrolla es para determinados fines en beneficio de la nación en la cual funda su justificación.

Su fundamentación y creación se basa en un derecho fundamental u orden jurídico el cual es la Constitución, la que lo estructura y señala todos sus elementos que son población, territorio y gobierno.

Desde la Constitución de 1917 hasta en la actual Carta Magna el Estado Mexicano recibe diferentes denominaciones las cuales son: Estados Unidos Mexicanos, República, Federación, Nación, Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación explica el problema en cuestión para designar el nombre a la Institución Jurídica llamada Estado Mexicano

“...El Estado Mexicano aspirante por propensión llamada sociológico - política a encuadrar a la Nación Mexicana y que se denomina Estados Unidos Mexicanos, viene a ser en el lenguaje del Derecho Público una realidad jurídico - política que es la misma que el lenguaje de la sociología llamaría, dentro del género, entidad sociológico - política, y específicamente Nación Mexicana, entidad integrada - dentro del criterio clásico de los tratadistas de Derecho Público, criterio adoptado por la Constitución - por tres factores un pueblo un territorio y un gobierno. Así podríamos concluir que la federación es esta entidad total de un pueblo, un territorio y un gobierno, que reciben conjunta e indistintamente los nombres de Estados Unidos Mexicanos, de Unión o de Federación, aunque la denominación Oficial e internacionalmente adoptada para estas tres realidades sea la de Estados Unidos Mexicanos, en la inteligencia, sin embargo de que esta conclusión ajustada a la doctrina de Derecho Público y a nuestra Constitución, en parte se contradice por el texto del artículo 27 de la propia Constitución, en cuanto a dicho precepto se comete el error doctrinario de aludir a la Nación como sinónimo de Estados Unidos Mexicanos.” (Resolución del Tribunal en Pleno de 21 de Septiembre de 1954. Juicio Ordinario Federal promovido por “El Rosario” S.A., VS. La Secretaría de Educación Pública. Boletín de Información Judicial. Años 1953 - 1954, p. 397.)

Todos los vocablos antes señalados expresan la idea de Estado Mexicano que es la jurídicamente correcta ya que las palabras Federación y Unión son una forma estatal, el de República es una forma de gobierno y Nación es el pueblo mismo que se organiza como persona moral llamada Estado.

La Nación al ejercitar su poder soberano decide por conducto de sus representantes, organizarse jurídicamente en una persona moral llamada Estado, éste es la entidad jurídico - política en lo que la Nación o pueblo se estructura, y la estructura se establece por el Derecho, el Estado se crea por el orden jurídico.

El proceso de la formación estatal se registra en la realidad histórica de cuándo surge un Estado, ya que nos señala en qué momento de la vida de un pueblo o una nación aparece el Estado como forma de organización jurídico - política. El Estado Mexicano debe estudiarse a través de la investigación histórica del pueblo mexicano pues es el escenario imprescindible donde éste surgió.

El estudiar el México antiguo es ahondar en las raíces más profundas de la nación mexicana y dar una base de nuestra identidad nacional. Falta mucho por conocer en el mundo antiguo mexicano, pero cada día la antropología, la historia, la arqueología y otras ciencias, nos rebelan datos de las culturas indígenas y sus grandes creaciones ya que los regimenes sociales en que estaban organizados se vaciaron en formas primitivas y rudimentarias traducidas en un cúmulo de reglas consuetudinarias que aún no se han estudiado exhaustivamente. Quizá la organización política de los pueblos pre - hispánicos que vivieron dentro del territorio mexicano, conduzca al conocimiento cabal de sus instituciones jurídicas, pues la falta de derecho estatutario o escrito, legal o judicial, deben basarse en estudios de interpretaciones de códigos y de usos sociales ya desaparecidos.

Entre los pueblos primitivos destacan, los Otomíes, nómadas que ocuparon algunas regiones de los actuales Estados de Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo es la más primitiva en especial la Otomí del centro. Se agrupaban en familias, lo más que habitaban era la caverna, no tenían dioses si tuvieron ritos sólo fueron los funerarios, no se vestían por el tipo de clima solamente adornaban su cuerpo vivían de los frutos y de la caza no existía la propiedad privada, ni la patria, ni la ciudad por lo que les fue desconocida la guerra, solamente existían riñas por cuestiones de enemistades o por defensa de su hogar. Los Maya - Quiché habitaron los actuales estados de Yucatán, Campeche, Tabasco y Chiapas, se agrupaban en diferentes pueblos como los itzaes, petenes, laçandones, choles y otros, en los cuales existía un rey llamado canek, el cual compartía el poder con el sumo sacerdote kinkanek sin el cual no podía mandar ni resolver nada, el canek dominaba directa y absolutamente en su isla, en su ciudad, y era el rey de toda la nación establecida en el lago de chaltuna y sus islas. Cada isla tenía un señor o cacique que en ella mandaba, cada cacique dependía del canek. Los Toltecas se caracterizan por el avanzado grado de civilización que alcanza. Se calcula arribaron a lo que hoy son los Estados de la región central de la República mexicana, en el siglo VII de nuestra era. Su principal actividad era la agricultura, habiéndose distinguido en la industria del oro y la plata y en el tallado de piedras preciosas. En la ciencia

astronómica fueron notables, utilizaron los jeroglíficos. En su organización política en un principio tenían un gobierno sacerdotal que después substituyeron por la monarquía por lo que los monarcas permanecían un lapso de poder de cincuenta y dos años. El territorio del reino tolteca que se desmembró en el siglo XII de nuestra era, abarcaba desde Tollan hasta cholula, comprendiendo Teotihuacan, y estaba rodeado por los chichimeca, asentados en el Valle de México, y por las tribus Otomíes y Tarascas. El gobierno de los reyes toltecas era absoluto y hereditario, aunque se supone que chololan y teotihuacan tenían un régimen sacerdotal propio que se compartía con el monárquico dentro de una especie de descentralización.

La desaparición del imperio Tolteca, originó en el Valle de México el establecimiento de múltiples pueblos independientes entre sí que no pudieron constituir una verdadera nación, habiendo sido unos tributarios de otros. Tales pueblos, fueron los chalca, los xochimilca y cuitlahuaca, los alcolúa que fundaron Texcoco, y los tepanecas, que establecieron Atzacapotzalco. Entre los dominios de estos pueblos, los Aztecas que salieron de Aztlán por el desbordamiento del imperio tlalpalteca, buscaron el lugar prometido por su dios. Durante su peregrinación, cuyo comienzo se hace remontar al siglo IX de nuestra era, el gobierno de los aztecas o mexica era teocrático o sacerdotal pues cuenta la leyenda que sus sacerdotes, como vocero de huitzilopochtli o Mexi, los guiaron durante quince años hasta encontrar el lugar prometido para fijar su residencia definitiva, que fue, Tenochtitlan, fundada en el año 1325 y cuyo nombre pusieron en honor del sacerdote que los conducía llamado Tenoch, no eran bien queridos, porque a su altivez y audacia, se unían al culto bárbaro de los sacrificios humanos ritos ofrecidos a su dios, que habían traído desde las extensas regiones de michuacán, una vez que los azteca o mexica se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en él fundaron la ciudad de tenochtitlan, su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes, este régimen aristocrático - teocrático fue substituido por la forma monárquica electiva, a imitación de los sistemas gubernativos en que estaban organizados los pueblos circunvecinos, el monarca era elegido por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser señores de primera nobleza, de sangre real, con prudencia y probidad para poder tener un cargo de suma importancia. La facultad para elegir rey era condicionada a la costumbre de que el designado debería pertenecer a la casa real y si el rey moría lo debía remplazar un hermano a falta de éste uno de sus sobrinos o primos quedando al arbitrio de los electores el nombramiento del más digno, el régimen monárquico en que estaba organizado gubernativamente el pueblo azteca era electivo y dinámico, habiendo sido aristocrática la fuente de poder, ya que sólo los nobles podían fungir como electores, sin ninguna otra clase social haya tenido injerencia en el nombramiento del monarca. El poder del Monarca entre los aztecas no era absoluto, sino que estaba limitado por el poder judicial, a cuyo frente había un magistrado supremo llamado cihuacoatl cuya autoridad era tan grande, que las sentencias que pronunciaba en materia civil o criminal no se podían apelar ya que contaba con jurisdicción definitiva, esto es, inapelable hasta ante el rey mismo, a dicho funcionario correspondía el

nombramiento de los jueces subalternos y tomar cuenta a los recaudadores de las rentas de su distrito cuando el tecuhtli salía de campaña, encomendando las facultades judiciales en grado inferior a cuatro jueces con competencia territorial en la gran tenochtitlan. El poder del Rey o señor (tecuhtli) entre los aztecas estaba controlado por una especie de aristocracia que componía un consejo real llamado Tlatocan que tenía como misión aconsejar al monarca en todos los asuntos importante del pueblo, atribuyéndose a dicho organismo consultivo, además, ciertas funciones judiciales. Los habitantes de los calpulli o barrios de la ciudad, tenían un representante en los negocios judiciales, el cual era una especie de tribuno que defendía sus derechos ante los jueces y que recibía el nombre de chinancalli, sus principales atribuciones consistían en amparar a los habitantes de los calpulli, hablando por ellos ante los jueces y otras autoridades. Cada una de las comunidades tenía su propias costumbres y religión y distinta lengua o diversos dialectos, el pueblo azteca, por el llamado derecho de conquista, las tenía sojuzgadas sin haber aspirado a formar con ellas ninguna unidad nacional, puesto que no pretendió imponerles sus costumbres sociales ni su organización política, la sola vinculación entre los mexica y los pueblos que rodeaban su territorio era el tributo a que por la fuerza los constreñían y que no únicamente era de índole económico sino en ocasiones era de carácter militar.

“...Entre los pueblos que habitaron nuestro territorio en la etapa pre - colonial, es indispensable para determinar si existieron uno o varios Estados autóctonos con antelación a la conquista española. Los datos que la historia nos proporciona y los juicios que sobre ella se formulan en las versiones transcritas, nos inducen a pensar que los pueblos indígenas en la época precortesiana, estaban estructurados desde un punto de vista mayoritario en verdaderas organizaciones político jurídicas, afirmación que nos lleva a la conclusión de que en dicha época había múltiples “estados” aunque no un “estado unitario” en la acepción lata del concepto.”<sup>3</sup>

Ya que las tribus nómadas tenían una organización política y jurídicamente establecida por su respectivo derecho consuetudinario traducido en diferentes usos y prácticas sociales basadas en la religión y su culto, cada pueblo gozaba de autonomía, sin haber llegado nunca a formar una sola nación ni un solo Estado. El llamado imperio Azteca tenía una supremacía militar y económica ejercida sobre los pueblos que paulatinamente fueron sojuzgados, haciendo surgir entre unos y otros una relación de sujeción que no se puede llamar federalismo, pues para esta forma estatal hubiese existido una unidad de organización política entre todos ellos respetando su propia autonomía. Hasta la caída de la gran Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521.

La conquista española, tuvo necesarias implicaciones políticas, jurídicas, sociales y económicas. Cada una de dichas implicaciones originó diversas

---

<sup>3</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Porrúa, S.A de C.V., 1989, P. 52.

transformaciones en los diversos ámbitos en las estructuras en que estaban organizados los pueblos conquistados. Desde el punto de vista jurídico - político la conquista hizo desaparecer los diferentes estados indígenas al someterlos a una organización política unitaria, siendo éste, el imperio de la corona española, el cual produjo como consecuencia la imposición de un régimen jurídico sobre el espacio territorial y sobre los hombres que integraban las formas estatales y de gobierno en que dichos pueblos se encontraban estructurados. Esta no constituyó un Estado, sino una porción territorial vastísima del Estado monárquico español, el cual le dio su organización jurídica y política como provincia o reino dependiente de su gobierno. Durante la Colonia no hubo, Estado Mexicano, ya que lo que es su actual territorio pertenecía al dominio español. La población de la Nueva España, cultural, racial y étnicamente no gozaban de poder de auto - determinación. El derecho neo - español era decretado por la metrópoli sobre la base del derecho peninsular y de sus principios fundamentales, sin haber dejado de incorporar, las costumbres de los aborígenes sometidos que no se opusieran.

La expansión del Imperio Español fue poderosa, abarcó América, Europa, las Islas Canarias, las Filipinas, los Países bajos. Aunque el Imperio Español alcanzó su etapa de plenitud, también llegó a su ocaso. Pero es testimonio de cómo la razón de Estado se invocó para multiplicar el poder. La expansión que llegó a consolidar, fue la caída de su grandeza. Lo que caracteriza a la monarquía española, no obstante su trato con la Iglesia Católica, es que no dejó jamás que ésta se involucrara en las decisiones supremas del Estado. No hay duda que había influencia pero no supeditación. De otra forma, no es posible explicar la contundencia del poder que demostró para derrotar rivales, concretar alianzas, negociar posiciones y ganar personalidad propia.

Con el movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la Nueva España cambia, la ideología de nuestros principales libertadores entre ellos Hidalgo y Morelos, el primero expidió diferentes decretos o bandos que denotaron una manifestación clara de las tendencias ideológicas de los insurgentes, entre ellos, sin duda alguna el más importante fue el que declaró abolida la esclavitud y suprimida toda exacción que pasaba sobre las castas el segundo concibió y proyectó importantes documentos de carácter constitucional entre ellos los sentimientos de la nación de Morelos que sirvieron como índices de estructuración política - jurídica para el caso de que México hubiese logrado su emancipación, proclama la prohibición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades provenientes del linaje o de la distinción de castas, y la abolición de las torturas. La constitución monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella se expidieron por las Cortes españolas para la Nueva España, implicaron el derecho público de ésta desde el punto de vista del gobierno virreinal, la insurgencia, por su parte, y sobre todo en su segunda etapa, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad la nación mexicana.

El 6 de noviembre de 1813 el congreso de Anáhuac expidió el Acta solemne de la declaración de la independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. El 22 de octubre de 1814, el congreso expide un documento jurídico - político llamado decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán.

Dominada la situación por Iturbide y rota la inútil y débil resistencia que aún existía por el Gobierno español, el 27 de septiembre de 1821 penetró triunfalmente en la vieja capital neoespañola el ejército de las tres Garantías, que eran los sostenedores de los tres principios proclamados en el Plan de Iguala, unión, religión, e independencia, significando tal hecho la consumación de la independencia nacional. Por lo que la junta provisional Gubernativa que se había constituido para preparar la organización jurídico - política del nuevo Estado que se expide el 6 de octubre de 1821 la llamada Acta de Independencia del Imperio Mexicano.

El 24 de febrero de 1822 se crea la asamblea o congreso que representaba a la nación mexicana y que en este cuerpo residía la soberanía nacional, que México adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación del imperio mexicano, se consagra además el principio de separación o división de poderes.

En cumplimiento de los acuerdos del Plan de Casamata el poder Ejecutivo convoca a la integración del Nuevo Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de 1823, dentro del Congreso surgen dos partidos, el centralista encabezado por Fray Servando Teresa de Mier, el federalista por Miguel Ramos Arizpe, siendo éstos últimos quienes se convirtieron en mayoría dentro del congreso constituyente, lo que facilitó votar el acta constitutiva provisional que estableció la forma de gobierno federal, mientras se dictaba la Constitución.

El Congreso Constituyente aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, documento jurídica provisional para el gobierno y al organización política el 31 de enero de 1824. Señalando en este documento las partes integrantes de la república, como el papel de los Estados componentes de la Federación, su administración y los gobiernos internos.

El 4 de octubre de 1824, se dio a conocer la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, el pacto federal fue firmado por los 99 diputados. Dicha constitución consta de 7 títulos subdivididos en secciones, y contenía 171 artículos, ésta divide a México en 19 Estados y 5 territorios, facultando a cada Estado elegir

gobernador y asambleas legislativas propias. Se adoptó un gobierno representativo, republicano, popular y federal. Se dividen los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo se depositaba en una sola persona, el presidente de la República, al tiempo que se constituía el cargo de vicepresidente, estaba compuesto por dos cámaras el poder legislativo, las cuales eran la cámara de diputados, senadores, y el poder judicial, constituido por la Suprema Corte de Justicia. El período del cargo para presidente era de cuatro años elegido por elección, que se encontraban en manos de las legislaturas de los estados. Los poderes de la Nación se asentaron en la ciudad de México. Teniendo como presidente a Guadalupe Victoria.

Las ideas políticas que se dieron en el México independiente se encontraban en las logias masónicas que eran sociedades secretas con ideas liberales, las cuales surgieron desde la colonia, propiciadas por militares de los ejércitos de la corona que llegaron a España. Se adhirieron al rito escocés, de influencia inglesa y tendencia política conservadora o a la suma liberal moderada a la que pertenecía Ramos Arizpe.

La logia Yorkina fue la influencia de la clase media y baja en cuanto a la organización política, discutiéndose asuntos de carácter público como los proyectos de ley, elecciones, resoluciones del gabinete, nombramiento de empleados y todo asunto importante del México independiente, en tales reuniones iban diputados, ministros, senadores, generales, gobernadores, eclesiásticos, comerciantes así como el ciudadano que se interesara en el desarrollo de la Nación.

“La sucesión del presidente Victoria sirvió para destacar los enfrentamientos entre liberales y conservadores; además la división interna de los primeros, quienes se escindieron en dos grupos: moderados y radicales. Los primeros postularon la candidatura de Manuel Gómez Pedraza, y los segundos la del líder Yorkino Vicente Guerrero. Por su parte, los conservadores o escoceses lanzaron la candidatura de Anastasio Bustamante. Las elecciones las ganó Pedraza; pero por la fuerza, mediante el motín de la Acordada, Guerrero, llegó a la suprema jefatura. Su ascenso al poder no sólo se debió a la rebelión militar de sus partidarios, sino también al pronunciamiento de Santa Anna, el eterno inconforme, que desde Veracruz reconoció a Guerrero como presidente”<sup>4</sup>

Vicente Guerrero partidario de las clases populares asumió la presidencia el 1 de abril de 1892, surgiendo problemas ya que la élite no podía aceptar tal gobierno que éste mantenía porque contenía los principios de la independencia, el sistema federal, despreció al régimen monárquico y respetó las clases populares quienes fueron beneficiados con decretos que suprimieron la servidumbre de las haciendas. España envió a Isidro Barradas y tres mil soldados para tratar de reconquistar la ex -

<sup>4</sup> Feliciano, Calzada Padrón, DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Harla, 1990, p. 71.

colonia, desembarcando por el puerto de Tampico por lo que Guerrero envió a combatir a Santa Anna, quien logró derrotar a los invasores. En tanto el vicepresidente Bustamante enviado a las costas de Veracruz aprovechó para levantarse en contra de Guerrero a quien logro derrotar con el apoyo de los escoceses. El congreso lo declara presidente a Bustamante, Guerrero fue fusilado el 14 de febrero de 1831 víctima de una traición, de lo anterior se provocó una serie de levantamientos en Tamaulipas, San Luis Potosí, Durango, Acapulco, Tejas, Zacatecas y Jalisco en donde exigían la separación de Bustamante y el reconocimiento del Gobierno de Manuel Gómez Pedraza, en las elecciones de 1832 éste había sido reelegido pero Bustamante, no quería dejar el poder. De los enfrentamientos entre tropas rebeldes y las encomendadas por Bustamante se firmaron los convenios de Zavaleta el 23 de diciembre de 1832 entre Bustamante y Santa Anna, en donde reconocía al General Manuel Gómez Pedraza como presidente de la República reestableciéndose el federalismo el 3 de enero de 1833, este gobierno duró solamente tres meses.

Se convocan a elecciones en las cuales Santa Anna queda con el cargo de presidente, la Cámara queda integrada con una mayoría de liberales, en calidad de vicepresidente es elegido el Doctor Valentín Gómez Farias, el cual es el que gobierna por cuestiones de salud por parte del presidente. El nuevo gobierno realiza una triple reforma: de carácter eclesiástica, educativa y militar. Gómez Farias es destituido por Santa Anna asumiendo el poder y suprimiendo las leyes de reforma, disolviendo al Congreso la Unión y a las legislaturas locales constituyendo a la mayoría de los funcionarios públicos liberales por conservadores. Santa Anna apoyado por el clero, el ejército y la aristocracia impulso el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista, los conservadores se dedicaban a propagar las conveniencias del centralismo.

Una vez perseguidos los diputados de la corriente liberal y que fueran desterrados Gómez Farias y José María Luis Mora los conservadores se encontraban en todos los ámbitos del gobierno, el congreso de la Nación se declaró como constituyente adoptando las bases de una Constitución central a la que se le denominó las siete leyes, en ésta los gobernadores estarán sujetos al poder central, se suprimen las legislaturas de los Estados que a partir de ahí se denominaron departamentos quedando sus rentas pública en manos del gobierno central, el periodo presidencial se aumento a ocho años, se creó el cuarto poder, el conservador, encargado de vigilar que la Constitución se cumpliera.

Entre 1841 y 1843 el ejecutivo provisional nombró una junta legislativa que elaboro las bases de organización política de la Nación. La nueva Constitución centralista se vigorizaba al poder ejecutivo y los poderes legislativo y judicial quedaban subordinados a éste. El poder legislativo se dividía en dos cámaras y el

presidente se encargaba de la sanción de las leyes. La nueva Constitución tendría una vigencia de tres años. En esta época se impedía el acceso de las clases populares a los cargos de elección popular ya que éstos sólo podrían ser ocupados por las clases pudientes.

En 1846 el General Paredes tomó el poder en una época difícil pues las tropas estadounidenses estaban avanzando al territorio nacional, recibiendo éste la autorización del Congreso para salir de la capital a combatir a los invasores, lo cual no hizo y se dirigió a Guadalajara, esta salida la aprovechó el general José Mariano Salas proclamando el restablecimiento del General Santa Anna en la presidencia.

El nuevo congreso constituyente tenía que empezar por designar al presidente y al vicepresidente de la Nación, Santa Anna fue designado candidato a la presidencia, y a Valentín Gómez Farias para la vicepresidencia. Un acuerdo firmado por más de 40 diputados, por el cual se llamaba a ocupar la presidencia de la república a Santa Anna, destituyó de inmediato a Gómez Farias y suprimió la vicepresidencia. La guerra con Estados Unidos concluye con la firma del Tratado de Guadalupe el 2 de febrero de 1848, con éste se le cede a Estados Unidos los territorios de Tejas, Nuevo México y Nueva California, un total de 2,400,000 Kilómetros Cuadrados, por lo cual Estados Unidos daba a México \$15,000,000.00 por indemnización. Nuevamente en 1853 Santa Anna es declarado presidente, provocando éste en su gobierno un gran descontento por los actos implantados en su administración que causaron perjuicio a los ciudadanos por ejemplo se impusieron contribuciones ridículas como impuestos a los propietarios de canales de desagüe, perros, puertas, ventanas y balcones; por esto y otra serie de inconformidades por parte de los mexicanos se produjo el levantamiento de los liberales con el mando de Francisco Villareal y el General Juan Alvarez iniciando la revolución de Ayutla en 1854. Con el Plan de Ayutla querían desconocer a Santa Anna, establecer un gobierno provisional, convocar a un congreso Constituyente y restablecer como forma de gobierno el sistema republicano representativo y popular.

Una vez derrotado Santa Anna abandonó el país en 1855, se nombro presidente interino al General Alvarez quien Gobernó con su gabinete formado por Melchor Ocampo, Ponciano Arraiga, Guillermo Prieto, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, e Ignacio Comonfort a quien le cedió la presidencia el General Alvarez; mismo que convocó al Congreso Constituyente el 16 de Octubre de 1855, el cual debería sentar las bases para el establecimiento de una nación republicana, representativa y popular. El 23 de Noviembre de 1845 se aprobó la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y territorios; se creó la Ley Juárez en la cual se suprimían los fueros eclesiásticos y militares, con lo cual los mexicanos quedaban en igualdad como personas civiles.

El congreso Constituyente terminó la nueva Carta Magna el 5 de febrero de 1857, de este Congreso destacaron varios intelectuales como Ponciano Arriaga, José María Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco; esta nueva Carta Magna se inspiró en los principios ideológicos de la revolución francesa, en cuanto a la organización política tomó como modelo la de Estados Unidos, el sistema de gobierno era de carácter republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; se prohibió la reelección del ejecutivo. Esta Carta Magna establecía los derechos del hombre tales como la enseñanza, el trabajo, el pensamiento, de petición, de asociación, de comercio e imprenta. Por el contenido de dicha constitución hubo descontento por parte del clero ya que con ésta se les quitaron varios privilegios que gozaba la iglesia, por lo que los conservadores con el General Felix Zuloaga como jefe proclamaron el Plan de Tacubaya con el se pedía el desconocimiento de la constitución.

En calidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Don Benito Juárez, de acuerdo al mandato constitucional debía ocupar la primera magistratura del país, en ausencia de su titular, por lo que declaró restablecido el orden constitucional. En 1858 se inicio una guerra entre partidos, el liberal y conservador la cual se prolongo tres años; Juárez traslado su Gobierno a Guadalajara; la guardia del Palacio apresó al presidente y a sus ministros intentando fusilarlo, pero Don Guillermo Prieto evitó que se consumara la traición. Juárez instaló su Gobierno en Veracruz bajo el amparo del Gobernador Gutiérrez Zamora.

Entre 1859 y 1860, el gobierno de la República consideró la promulgación de una serie de leyes, llamadas de Reforma. Una vez que el gobierno se encontraba establecido en la Ciudad de México, en Veracruz se promulgaron leyes que estatuyen la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio y el registro civil, la secularización de los cementerios y la supresión de varias fiestas religiosas. El presidente Benito Juárez el 5 de febrero expide la ley que declara que los bienes llamados eclesiásticos son y han sido siempre patrimonio de la nación mexicana, convocado a elecciones para elegir al presidente de la república. El congreso se reúne el 9 de mayo de 1861 y declaran como presidente a Benito Juárez quien debido a la situación económica en la que atravesaba el país declara que el gobierno federal entraba en disfrute y dominio de todas sus rentas, y suspendida por dos años todos los servicios de la deuda extranjera.

Las ideas liberales que se dieron a conocer durante el siglo XIX revolucionaron al país logrando restablecer una república representativa, popular, democrática y federal; lo que fue interrumpido por la dictadura en la que se encontraba en esa época el país surgiendo el descontento del pueblo. Por lo que tales ideas constituyeron el germen de una revolución cuyo alcance permite que sea considerada como la primera revolución social en el mundo.

En 1876 Díaz ocupó la presidencia en forma provisional la cual terminó en 1877, pero durante este tiempo reorganizó la administración pública y expidió la convocatoria para elegir los supremos poderes. Posteriormente el Congreso lo elige a Díaz como presidente para 1880, pero el gobierno estadounidense no lo reconoce lo que significaba una amenaza para el gobierno de Díaz ya que suprimía que dicho país iba a ayudar a los partidarios del depuesto presidente Lerdo.

Durante las nuevas elecciones el apoyo recayó en el General González el cual tomó posesión del cargo de presidente el primero de diciembre de 1880, con un período de cuatro años. Al terminar el general González su administración Porfirio Díaz resulta electo presidente, éste desarrollo una política conciliatoria entre todos los partidos; hizo colaborar en su gobierno a miembros de la nueva generación liberal, los cuales tenían ideas progresistas y pensaban en el mejoramiento económico; se formaron dos partidos el de los militares y el de los políticos científicos, entre estos se disputaban los puestos públicos más importantes. Cuando iba a concluir el segundo período presidencial reformaron la constitución permitiendo la reelección del presidente.

Cuando Díaz inició su tercer período de gobierno se observó en su administración el despotismo, en esa época se inauguró el ferrocarril, se hizo el Hospital General y se inauguraron las obras portuarias en Tampico. El cuarto período del Presidente Díaz fue de 1892 a 1896 surge de otra forma a la Constitución de tal forma que la reelección del Plan de Tuxtepec se convirtió en una permanencia en el poder de treinta años. Se crea la Ley de Deslindes la cual facultaba a compañías deslindadoras de terrenos baldíos para determinar que terrenos no tenía dueño con el fin de apropiárselos cierto grupo de terratenientes, con lo cual el país fue quedando en a manos de un pequeño grupo de amigos de Porfirio Díaz, con todo eso hubo un gran avance en cuanto a las comunicaciones postal, telegráfica y telefónica. El quinto período de 1896 a 1900, en éste se fortalecen las fuerzas militares del país; se crearon las guardias rurales encargados del patrullaje en el campo; existía una gran injusticia de la que eran víctimas los trabajadores de la tierra a manos de los terratenientes. El sexto período que va de 1900 a 1904 existe un descontento popular, mismo que da la pauta para la rebelión con el fin de elegir al presidente de la república ya que Díaz pretendía imponer a su sucesor y continuar con el mismo régimen.

Ricardo Flores Magón a quien un grupo de personas adoptaron como bandera de sus ideas políticas toda vez que sus ideales estaban basadas en la no reelección lo que a menudo manifestaba en el periódico Regeneración que éste dirigía, con el apoyo de estudiantes se limitaban a denunciar la corrupción del Gobierno Díaz. La junta organizadora del Partido Liberal Mexicano nace el 28 de septiembre de 1905.

El primero de junio de 1906 se declara la huelga de Cananea misma que se inicia por los problemas a los que enfrentaban los trabajadores de las minas, por ejemplo tenían una jornada de diez horas y el pago por su trabajo era muy raquítico, además de que las condiciones de trabajo eran infrahumanas, los obreros eran maltratados por los capataces, desde luego que éstos eran de origen norteamericano. En la fábrica de Río Blanco que se encontraba en Veracruz la situación era semejante los obreros eran explotados ya que los salarios que recibían eran muy bajos y las jornadas de trabajo excesivas, esto provoco que los obreros se fueran a la huelga siguiendo el ejemplo de los trabajadores de Cananea. Todo lo anterior provocó el descontento del pueblo en general ya que para aplacar tales movimientos se tuvo que derramar mucha sangre de los trabajadores.

Por todos esos problemas Madero organiza el Partido Antirreeleccionista cuyo postulado era sufragio libre, no reelección quien fue postulado en 1910 como candidato a la Presidencia. El 4 de octubre de 1910 el congreso vuelve a reelegir a Porfirio Díaz inconforme con estos Francisco I. Madero desde San Antonio tejas formula el Plan de San Luis haciendo un llamado a las armas para el 20 de noviembre ya que no se habían respetado las elecciones.

Se siguió desarrollando la lucha armada del pueblo mexicano por obtener un gobierno más justo y que realmente fuera elegido por el pueblo y no impuesto como había estado ocurriendo.

Victoriano Huerta fue derrotado, Venustiano Carranza y su ejército constitucionalista retomaron el poder en nombre de la revolución y del pueblo mexicano. Surgieron hombres como Obregón, Pesqueira, Diéguez, Hill o Pablo González, Amaro, Gertrudis Sánchez, entre otros.

Venustiano Carranza trata de consolidar y realizar los cambios sociales y económicos que el pueblo esperaba. Convoca a un congreso constituyente que se reuniría para reformar la constitución de 1857. Un segundo decreto fijaba la celebración de las elecciones de diputados. Una vez electos los constituyentes, se crea una nueva constitución se analizaba que los antiguos derechos individuales se adicionaron al nuevo derecho social, se revisaba la historia del hombre y su libertad, su propiedad y del hombre frente a otros hombres, el Estado se convertiría en promotor del adelanto mismo. Dicha constitución es la primera que tiene un contenido de carácter social, promulgada el 5 de febrero del mismo año en Querétaro.

## PLANEACION Y POLITICA CRIMINAL POR PARTE DEL ESTADO

El Estado moderno surge cuando inicia la caída del feudalismo. A partir de entonces, la razón de Estado cobra sentido y proyección como tecnología peculiar del propio Estado. Un contenido político nuevo conforma las relaciones de poder. La sustancia del Estado es la fuerza organizada que empieza a detentar. Reclama poder para gobernar a hombres y las clases sociales. Reclama autodeterminación para dirigir la sociedad sin mediatizar sus acciones. Reclama autonomía para decidir por sí mismo aquello que concierne a su ámbito de competencia. Es por tanto, organización política que empieza a configurarse y a reclamar no por sus enemigos, sino a pesar de ellos, el derecho que les asiste para sobrevivir como centro de poder.

La razón del estado es la clave que permite que el Estado como centro de poder con autodeterminación y autonomía, transite por los caminos que amplían sus fuerzas y capacidades. Le señala asimismo, cómo proceder frente a los adversarios y cómo gobernar para acrecentar su carácter regio. Con la razón de Estado, la dominación política atiende a la conservación de su poder.

Por esto es necesario vincular la prevención y la lucha contra el crimen con la acción política, en la cual se postulan metas a realizar por el Estado, partiendo de la definición "... de que la política es la ciencia, arte y virtud del bien común."<sup>5</sup>

Para Lukic la política es el "Conjunto de actividades socialmente conscientes encaminadas a conseguir unas metas determinadas, mientras que en el sentido más estrecho del término, estas actividades se realizan en el estado, o más bien por intermedio del Estado."<sup>6</sup>

La trama de la razón de Estado consiste en gobernar de modo tal que, la dominación política sea ejercida para proteger y ampliar el poder del propio Estado. La dominación política consiste en la superioridad que se tiene sobre los hombres y las cosas y es manifestación del orden estatal que se traduce en decisiones y actos que permiten materializar su voluntad a través de la función del gobierno. En este caso, gobernar es ejercer imperio, es decir, imponer el poder supremo sobre el espectro de poderes no estatales.

De este modo, el poder del Estado se refrenda con la dominación política, la cual asegura que su voluntad sea acatada con la relación de mando y obediencia.

---

<sup>5</sup> Luis, Rodríguez Manzanera, CRIMINOLOGIA, México, Porrúa S.A. de C.V., 1997 p. 116

<sup>6</sup> Ibidem.

Toca a la razón de Estado, dar vida a las relaciones de dominación, ya que señala los medios que garantizan al Estado ser fuente de dominio y se refrende como el poder supremo de la sociedad. La razón crea las condiciones óptimas para asegurar que la vida política del Estado sea sana y fortalecida. Su propósito es mantenerlo activo en el acontecer de los hechos que históricamente alimentan la práctica de la política. Como suma de fuerzas articuladas y concentradas que dan vida a sus movimientos y acciones, el Estado se desenvuelve en la heterogeneidad de poderes y poderíos que nunca dejan de tener presencia en la lucha por el poder.

Con su poder regio, el Estado sabe qué contendientes tiene. Qué armas tiene para hacer valer su fuerza. La disputa por el poder es la constante de la arena política. Por tal motivo, el Estado siempre es asediado. Por su fuerza, no está en potestad permitir que el poder le sea arrebatado ya que dejaría de ser Estado por convertirse en quimera de poder.

La coordinación imperativa a cargo del Estado es condición para que sobreviva. Si ésta es quebrantada, entonces la pérdida de cobertura y autoridad disminuye con el daño consiguiente para el propio Estado. Por dar vida al Estado, la razón de Estado se nutre en el terreno de las relaciones de poder. Ahí se localiza como núcleo que da sentido a las decisiones y acciones que de él emanan. Aliados y rivales configuran estructuras de poder. Algunas de ellas actúan como sistema de poderío pero el Estado se antepone invocado con éxito, que el ejercicio del poder supremo sólo a él corresponde.

El Estado se rige como el protagonista fundamental del quehacer político. Tiene un papel clave en la determinación de las relaciones de poder e influye constantemente en el reacomodo de los sistemas. A su vez, las fuerzas y poderes no estatales ocupan un lugar importante desde el momento en que dirigen hacia el Estado, estrategias y recursos para ganar posiciones. Es aquí donde el Estado en calidad de protagonista central, no concede ni permite que lo que a él pertenece, sea comprometido. Cuida en todo momento que la centralización del poder sea inducida con los fundamentos de la razón de Estado.

Por su circunstancia histórica, política y cultural, la razón de Estado tiene especial significación. Por un lado, contribuye a que los fundamentos de la dominación política en el interior de los Estados sea fortalecida y legitimada. Es decir, que al gobernar los hombres, se reafirmen en términos de conducta política la aceptación de sus valores y autoridad. Y que, a pesar de los oponentes, sea eficaz para obligarlos a cumplir los mandamientos que a todos conciernen. Por el otro, contribuye a que el Estado tenga un lugar reconocido frente a otros centros de poder. Ello implica que su espacio territorial lo defiende y hace valer como testimonio de su

poder. Aún más, si tiene pretensiones de conquista, lucha por ganar, desplazar a los contrarios.

Los Estados calculan sus planes políticos, evaluando fines y medios para ganar, no para perder. Es el Estado, institución activa que lucha permanente por estar dotado de los medios más eficaces para consumir la dominación política, la dominación que el Estado ejerce, responde a condiciones históricas y materiales dadas en el espacio territorial donde se asienta como centro de poder regio.

La razón de Estado tiene sus límites temporales y espaciales, se caracteriza por un común denominador: expresa la contundencia de poder estatal como tecnología de la dominación política. Esta se concreta como conjunto de prácticas entrelazadas que permiten que los recursos técnicos, militares, instrumentales y legales del Estado se utilicen para asegurar con eficacia la retención del poder. Además, la dominación política, elemento imperceptible entre quienes gobiernan y son gobernados, permite que las relaciones de poder sean afianzadas en provecho del Estado.

Es por lo que Alfredo Gautier afirma que “siendo la política el arte de escoger los mejores medios de gobierno, la política criminológica será el arte de escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa del crimen.”<sup>7</sup>

Versale, criminólogo belga, dice que “es una estrategia global. Una protección general del hombre en la colectividad, ya que si se quiere verdaderamente realizar las reformas sociales que son indispensables para una política racional de lucha contra la criminalidad o el desvío negativo, es necesario hacerlo dentro de las estructuras económicas y políticas.”<sup>8</sup>

Si la razón de Estado es una tecnología que enseña cómo utilizar la contundencia del poder estatal atendiendo al principio vital de conservación, la ciencia de la política es la tecnología que orienta cómo la salud y el vigor del Estado dependen de la existencia de una sociedad fuerte. Es decir, cuando las capacidades y potencias de la vida individual alcanzan su desenvolvimiento pleno, el Estado tiene los elementos fundamentales que le garantizan su felicidad y bienestar.

Para la ciencia de la política, el desarrollo integral de la sociedad moderna es condición para que el Estado tenga vida fructífera. Sin el desarrollo de la sociedad, es imposible el bienestar del Estado. El desarrollo de la sociedad exige que los

---

<sup>7</sup> Luis, Rodríguez Manzanera, CRIMINOLOGIA, pág. 114.

<sup>8</sup> Ibidem.

individuos al vivir bien, tengan opción de vivir mejor. Si tal objetivo se consigue, el Estado viviendo bien, puede dirigir y estimular mejor el desarrollo de la sociedad.

Al igual que la razón del Estado, la ciencia de la política es elemento clave para ejercer la dominación política, pero su ámbito específico se refiere al conjunto de capacidades administrativas que el Estado absoluto organiza para mejorar el rendimiento de la vida social. Las capacidades administrativas responden a imperativos de Estado y su propósito es lograr que los individuos sean activos y útiles. Ello significa que la ciencia de la política tiene un arquetipo de la sociedad en el cual los medios de la actividad administrativa deben contribuir a incrementar la calidad de vida de los individuos.

En un Estado la relación de las clases sociales es compleja. Templar pugnas, rivalidades y contradicciones, es factor fundamental para evitar que la dirección política sea resquebrajada. La condición de vida de las clases sociales es determinante en el Estado. Las clases que gozan de riqueza, honores y privilegios aglutinan fuerza política y tratan continuamente de influir en las decisiones estatales, tanto el interés común como su organización desde el ángulo político, modifican la correlación de fuerzas donde el Estado debe desempeñar un papel fundamental en el ejercicio del poder. Las relaciones entre las clases sociales genera que de etapas de tranquilidad se ingrese a condiciones donde se modifican las disposiciones de poder, corresponde al Estado de encauzar los reajustes de clase, evitando que su dirección política sea quebrantada en aras de mediatizarla.

El ejercicio de la función de gobierno no es lineal. Contradicciones, valores, intereses y luchas se manifiestan de manera continua para influir en las decisiones estatales. También hay circunstancias en que el Estado decide acciones para asegurar la dirección gubernamental. Se definen posiciones de poder entre funcionarios que luchan por tener mayor influencia para extenderla a otros centros de poder. Los reajustes en los centros de poder inciden en la sociedad y el Estado.

El acecho de enemigos internos y externos es constante a rivalidades, pugnas, guerras y repartos territoriales, son factores que atentan contra la vida del Estado. La seguridad del mismo forma parte de su principio vital como organismo político. Una seguridad endeble, propicia condiciones para que el Estado sea invadido, alterado o derrotado. Sin la seguridad el Estado se expone a que sus rivales tiendan a su conquista o caída, ésta es paralela a su preservación y contribuye a ratificar su derecho a vivir como organización política.

El progreso del Estado es tarea que no debe ser descuidada, ya que la prosperidad estatal es fin no un medio. Cuando el Estado gobierna a la sociedad, debe establecer y organizar las fuerzas que tiran con inteligencia a la administración de sus energías. Su vigor depende de la forma en que la sociedad vive, se reproduce y consigue el bienestar y la felicidad.

La expansión del Estado es irrealizable sin acumulación del dinero. Pero la acumulación no debe entenderse como proceso de corto alcance, sino como condición insoslayable de vida. Cuando se acumula el dinero sin finalidad positiva, se lesionan las bases productivas de la sociedad. Se distorsiona el flujo mercantil de la producción y la circulación de mercancías. Se frena el potencial de la sociedad como organismo económico y se retrasan los procesos que conducen a la generación de la riqueza.

Con la obligatoriedad de impuestos onerosos, la acumulación de dinero que no se realiza con normalidad, provoca la protesta de los habitantes. Si la acumulación del dinero violenta las condiciones de vida de los habitantes, la prosperidad del Estado es precaria y artificial. Los habitantes esperan del Estado beneficios no perjuicios, aliento, no hostigamiento, beneficios, no postración. Es consustancial a un Estado bien gobernado, no lesionar la propiedad y riqueza de los súbditos con medidas recaudadoras contrarias al bien social, cuando se insiste en ellas, se alientan brotes de molestia e inconformidad hacia el Estado, se alientan además tendencias que tienen como propósito desconocer su forma de gobierno. Una y otra situación son contrarias a la paz, la conservación y la ampliación sana del Estado, en ningún caso la acumulación del dinero debe efectuarse estimulando en los habitantes reacciones desfavorables al poder estatal.

El Estado que no estimula con racionalidad la circulación del dinero para ampliar la acumulación, fulmina las bases de su prosperidad, el uso del dinero tiene para el Estado beneficio que puede y debe recaer en la sociedad. Los habitantes mejoran sus condiciones de vida y encuentran en el manejo calculado del dinero un camino para recrear en la prosperidad, por ello, cuando se acumula sin sentido social, se enfrentan inconformidades, desigualdades y rezagos, la acumulación del dinero ayuda al Estado y a la sociedad, si sólo beneficia al Estado, la sociedad resiente los impactos negativos. Cuando el Estado, con cargas impositivas altas y lesivas para el patrimonio de los súbditos establece gravámenes, ocasiona inconformidades que lo dañan como organismo político, el poder estatal no debe ser motivo de abuso. El Estado no puede renunciar a obtener recursos económicos, en casos extremos, tiene que acudir a proveerse con dinero prestado sin descuidar que el dinero prestado no dañe la vida estatal, ya que los intereses que se originan con los préstamos, comprometen los ingresos ordinarios del Estado, son una carga que de no regular alteran su capacidad económica e impide su desenvolvimiento.

Comprometer el futuro económico y financiero del Estado, conduce a su ruina y caída. Es acercarse a caminos de crisis donde la sociedad es conducida con costos gravosos que impiden solventar deudas, intereses y compromisos financieros. Para evitar la ruina estatal se debe concentrar con cálculo y prudencia las cargas económicas que el Estado puede cubrir. La capacidad económica del Estado depende de la prosperidad de la sociedad, pero si la sociedad es agobiada con créditos e intereses, el Estado no tendrá solvencia para pagarlos. Entonces compromete no sólo los ingresos ordinarios, sino también los extraordinarios. Cuando esto ocurre, el Estado castiga las fuentes productivas de la sociedad, arruina su hacienda y es objeto de la desestabilización externa. Su vida interna se quebranta y las desigualdades sociales se incrementan. Entonces vive en condiciones desfavorables que lo sitúan en presiones, pagos onerosos, economía debilitada y compromisos financieros dañinos a él como institución política. Un Estado agobiado por el compromiso de pagar dinero prestado con intereses, no tiene oportunidad de conservarse y ampliarse con salud. Debe optar por su conservación vigorosa, evitando que las bases económicas de la sociedad sean saqueadas con préstamos e intereses. La ruina del Estado empieza cuando los intereses extraordinarios se transforman en ingresos ordinarios. Se violentan con ello las fuentes productivas y las relaciones económicas. Ingresa, además a situaciones difíciles de gobernar. Corre el riesgo de ser gobernado, no de gobernar con capacidad a la sociedad, o bien, es presionado para gobernar en una dirección que no le beneficia, pero que sí favorece a sus acreedores. Como deudor, mediatiza su poder, su fuerza para negociar es trastocada y se acerca al terreno de la impotencia gubernamental.

Se lesionan las fuentes suministradoras del Estado, cuando proliferan gastos que no son útiles para él, los gastos son un medio para cubrir las necesidades del poder Estatal, cuando se ejercen sin medir cálculo, atentan contra su hacienda y la vida social. No realizar gastos innecesarios denota prudencia en quien gobierna y refleja el conocimiento que tiene la forma en que deben utilizarse los recursos económicos y financieros. Uno de los sustentos del poder Estatal son las fuerzas productivas y reproductoras de la sociedad. La proporción entre éstas y los recursos monetarios no admite, desde el ángulo mercantil, desajustes estructurales, si se presentan se violentan las bases económicas y los procesos financieros. Entonces la ruina cae sobre la sociedad y el Estado.

Para acrecentar la política económica del Estado, es necesario que los metabolismos productivos de la sociedad sean sanos. Esto implica organizar, impulsar y estimular el organismo social, las actividades agrícolas, industriales y el vigor de la población, son el eje que genera la riqueza, la prosperidad y el progreso. Sin estas actividades no es posible crear mejores condiciones de vida. La sociedad se estanca y el Estado detiene su desenvolvimiento sano. La precariedad de la sociedad es la decadencia del Estado. Para que el estado sea robusto, debe gobernar y administrar la prosperidad de la sociedad.

La agricultura suministra los productos fundamentales para la alimentación, la vida sana y el trabajo fecundo de la población. La ausencia de alimentos suficientes y sanos, impide que los individuos tengan energías para emprender trabajos físicos e intelectuales. El dominio sobre los frutos de la naturaleza, sitúa a la población en la búsqueda incesante para organizar esfuerzos, habilidades y capacidades para asegurar sus condiciones de vida. La construcción de medios necesarios para mantener y reproducir las siembras en superficies vastas, para contar con cosechas abundantes y a través del comercio, llegan a los diversos mercados de la población. La agricultura, fuerza productiva de carácter vital debe ser protegida, estimulada y fomentada por el Estado. Por ello, cultivar, sembrar, cosechar y producir, es proceso que, cuando se altera, ocasiona que la sociedad y el Estado vivan condiciones desfavorables. Sin abundancia de productos agrícolas, la población padece escasez, carestía y frena su potencial creativo.

La industria multiplica las fuerzas productivas de la sociedad, amplía los centros productivos y consumidores. Es palanca que acelera la calidad de vida de la población. Hace fluir con intensidad la circulación de las mercancías, estimula que los centros de población sean numerosos y amplía el intercambio mercantil en las ciudades. Al transformar las materias primas en productos intermedios y finales la industria perfecciona los medios de trabajo, mejora la producción y alienta un mejor consumo. En el plano de la hacienda estatal incrementa el volumen de las rentas dado que multiplica la producción. A mayor población productiva, mayores ingresos del Estado. El dinero, al ingresar al Estado, mejora y permite que tenga mejor capacidad de gasto en beneficio de la sociedad. Como actividad, la industria es fuente que suministra más ingresos ordinarios al Estado. En efecto, fortalece al comercio interior y exterior, el comercio interior es favorecido porque la diversidad y calidad de las mercancías, amplía el número de consumidores, entonces los actos de comprar para vender y vender para comprar, fortalecen y expanden las fuerzas mercantiles de la sociedad.

Desde antaño la manifestación política y administrativa del poder Estatal ha estado presente en la sociedad. El fenómeno del poder no es intemporal. Es continuo pero sujeto a las modalidades que nacen con el tiempo en que se forma, desenvuelve y retiene, se trata del poder que brota de las condiciones históricas y sociales que cada sociedad y estado tienen que vivir.

En la actualidad las actividades del Estado son revisadas y depuradas seguramente para fortalecer su razón de Estado.

La razón del Estado para Meinecke es concebida de la siguiente manera "...es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político

lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento".<sup>9</sup>

Para el autor antes citado la razón de Estado es valor superior que caracteriza la vida del Estado. Es interrelación entre el gobernante y el Estado; entre el Estado y la sociedad. A pesar de la relación estructural entre el Estado y la sociedad, lo prioritario es la mejor conservación del Estado para proteger la sociedad. En uno y otro caso, el nexo se caracteriza por entender a la subsistencia en términos políticos. Pero concierne al Estado, buscar los caminos que tiran a su protección y conservación. Esto no es otra cosa, que la de reclamar con éxito su derecho a vivir como organismo político. Cuando se ejerce el poder, la realidad alimentada por los hechos dados es para que el político tome decisiones. Cuando se gobierna, el poder estatal no ejecuta para conseguir objetivos personales, ya que el gobernante es centro para la mejor conservación del Estado.

Cuando se actúa en función de decisiones contrarias a las reglas y normas establecidas en la que esta plasmada la forma en que tiene que obrar, a fin de mantener el poder político que tiene en sus manos, el poder, además de perder legitimidad, sufre deterioro y se aniquila él mismo.

La relación de la dominación política y de la gobernación de los hombres se encuentra en la esencia del ser político que es el Estado. Nacida de realidades la política responde a ella, es producto de realidades históricas de hechos dados de los cuales forma parte como factor determinante y determinado.

La razón de Estado no se identifica con ninguna personalidad, aunque el dirigente es el responsable de velar por ella. La razón de Estado confirma que se vincula con los intereses primordiales del propio Estado, subordina los del gobernante y proclama que las decisiones del Estado son producto de la frialdad que acompaña a los procesos políticos en los cuales está inmersa. Exige cabeza fría para obrar como gobernante. Las decisiones estatales que se toman con el calor de la pasión y la venganza, están condenadas al fracaso, ya que carecen de sustancia estatal para arraigarse en el ámbito de la política y la sociedad. Su trayectoria histórica es resultado de complejas relaciones de naturaleza económica, política y social. Es común afirmar que la razón de Estado se identifica con el poder del gobernante. Tal equivocación significa que el estado y su dirigente son lo mismo, eso no es así ya que la institución que es el Estado tiene su propia fisonomía y contenido para subsistir y conservarse. De ahí que la razón de Estado sea la manera en que se acredita ante

---

<sup>9</sup> Jesús, Reyes Heróles. EL PENSAMIENTO CONTEMPORANEO DE LA RAZON DE ESTADO, Fondo de cultura económica, México, 1990, p. 3.

propios y extraños la vida misma del Estado. Se es gobernante cuando se ejerce el liderazgo desde la dirección del Estado. El poder del Estado es medio para gobernar sin pasión desenfadada y sin capricho. Si ello sucede, no se favorece al Estado. Se crean conflictos para su salud política. El hecho que el gobernante tenga en sus manos el poder del Estado, no implica que puede gobernar a su antojo, sin sujetarse a las reglas de convivencia política. No dirige en este caso, una empresa doméstica, sino una de naturaleza política.

La discrecionalidad del gobernante no está desconectada del Estado. La manera en que la utiliza contribuirá al mejoramiento o al daño del mismo. Cuando la discrecionalidad se ejerce debe sustentarse en la razón de Estado. Cuando falta ésta, se arremete contra la salud política del Estado. El poder del gobernante nace en una relación social que es capaz de aglutinar en torno al proyecto de vida. El poder del Estado se constituye y organiza con arreglo a fines y medios derivados de la composición social del propio poder. Desde el momento que el Estado es depositario de la suma de fuerzas que es la sociedad organizada exige respeto a su forma de vida. Por ello, es conveniente diferenciar el espacio que el gobernante tiene para dirigir el Estado y el espacio que éste tiene para coexistir como fuerza suprema.

Las relaciones de dominación, cimiento del ejercicio del poder, se han desarrollado con base en los tipos de sociedad que los hombres han construido. No brotan de manera espontánea ni casual. Son resultado de la concurrencia de factores y condiciones que se presentan en el desenvolvimiento de las clases, la historia del poder obedece a hechos tangibles dotados de racionalidad que alimentan su desarrollo, en cada una de ellas hay una racionalidad del poder. Su impulso responde a condiciones específicas. El desarrollo de la sociedad asegura la vida sana y robusta del Estado. Lo aleja de las enfermedades y lo fortalece en su constitución fisiológica y nutritiva.

El poder estatal no es algo que se ejerce conforme a capricho y sin freno. Es, fórmula que nace de las entrañas de la sociedad pero que se resguarda y protege en la institución del Estado. Está regida por leyes, nace de la necesidad y convivencia de dotar al Estado de fuerza, potencias y medios encaminados a lograr la eficacia en la conducción de los hombres. Esto es, gobernarlos a partir de encauzar las energías estatales sobre la base de fundamentos históricos y reales.

El Estado producto natural e histórico de una sociedad que aspira al cambio, la misma nace en realidades que señalan perspectivas, Una de ellas se refiere a los modos y medios que el Estado ha de utilizar para incrementar sus fuerzas y poderes frente a sus enemigos internos y externos. En los terrenos de la política, el poder es relación de fuerzas; de contrafuerzas para ganar espacios y defender lo obtenido. Para

el Estado, la suma de fuerzas que articula, le permite defenderse y atacar para poder conservarse a pesar de sus rivales. Estos no descansan en su afán de ganar poder, aun a costa del Estado.

El artículo 26 Constitucional consagra la planeación como forma obligada de llevar a cabo la actividad gubernamental encaminada a alcanzar el desarrollo nacional, con un crecimiento sólido, dinámico, permanente y equitativo de la economía, a fin de mantener la independencia y una creciente democratización política, social y cultural de la nación.

El mismo precepto constitucional precisa que los objetivos de la planeación estarán determinados por la finalidades del proyecto nacional contenido en la propia constitución.

También establece que debe haber un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la administración Pública Federal, y consagra un sistema de planeación democrática, previniendo que se incorporarán al Plan y a los programas, las aspiraciones y demandas de la sociedad, las cuales se habrán de recoger mediante la participación de los diversos sectores sociales por la vía de los procedimientos de consulta popular.

Se determina, además, que la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de Desarrollo se hará conforme a los criterios que el ejecutivo está autorizado para establecer, y que él mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación.

El artículo 89 de la Carta Magna fracción primera establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República la cual es promulgar y ejecutar leyes que expida el congreso de la Unión.

Los artículos 9 y 31 fracción I de la ley Orgánica de la administración Pública Federal establecen que las dependencias y entidades de la administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades con base en las políticas en cumplimiento a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, por parte del ejecutivo Federal y en relación a la participación de los grupos sociales interesados en el Plan Nacional de Desarrollo lo harán con apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinando, proyectando y elaborando la planeación nacional.

Con fundamento en lo anterior el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Constituir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para la vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.<sup>10</sup>

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el plan se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la educación normativa, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del poder judicial.

El plan nacional de desarrollo propone avanzar hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

---

<sup>10</sup> Diario Oficial Miércoles 31 de Mayo de 1995, p. 6.

El plan comprende estrategias específicas para el establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada.

El plan nacional de desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de rencor social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización profesional y autónoma.

El plan postula como un objetivo esencial el constituir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para alcanzar el objetivo de un pleno desarrollo democrático, se ha delineado una estrategia que requerirá del concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales. La participación corresponsable fortalecerá nuestra democracia y permitirá construir los consensos necesarios para avanzar con la rapidez y consistencia que exige una sociedad dinámica, alerta y participativa.

Propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios, y fomentar la descentralización y desarrollo regional. Propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista participativa y eficaz. Propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Así mismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre servicios destacan los de salud, educación y vivienda.

De conformidad con la estrategia del plan, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

A partir de la experiencia acumulada, conformar una política social, integral y descentralizada, una política que se concentre efectiva y eficazmente en los grupos y las regiones con menores oportunidades. Se propone estimular la inversión en el campo consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga las oportunidades que en justicia le corresponden.

Se comprenden lineamientos para la formulación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes, a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven la tercera edad.

Con vistas al siglo XXI, se debe lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia.

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

El Plan Nacional ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero.

Vivir en un Estado de Derecho requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen los siguientes objetivos específicos:

\*\*Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

\*Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con un mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuentes.

\*Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inquietudes y subterfugios que la población resiente.

\*Otorgar a la población la confianza de que los recursos políticos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficacia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

\*Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley, y cuando esto no acontezca, se sancionen a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.

\*Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, proporcionar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.

\*Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos.

\*Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la ley, impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.<sup>11</sup>

Ajustados al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el tema de procuración de justicia el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, establece, entre otras acciones principales: hacer más eficiente la función de los Agentes del ministerio Público para que sus servicios lleguen a todos los rincones de la entidad especialmente, en las comunidades donde viven los habitantes más pobres

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación, Miércoles 31 de Mayo de 1995, pág. 10.

del Estado; redefinir la estructura orgánica de la dependencia; aumentar la utilización de la tecnología adecuada en las áreas de la Procuraduría y modernizar los sistemas de información, simplificar los trámites administrativos; elevar el nivel de preparación de los cuadros operativos y administrativos con el apoyo de instituciones de educación superior, crear un instituto de profesionalización y capacitación, para el personal de la procuraduría; se mejoren los sistemas de selección de quienes laboren en esa dependencia.

Para alcanzar los propósitos mencionados en ambos planes de desarrollo y con base en la ley general de seguridad pública que establece como objetivo las bases de coordinación entre la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entendiéndose como la seguridad Pública la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, las autoridades competentes alcanzaran los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades de policía preventiva, Ministerio Público, de los Tribunales, de los responsables de prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente el objeto de dicha ley. Entre las materias que comprenderá es la relación con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos y las que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública; para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal, podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas. Estará integrado por un Consejo el cual conocerá y resolverá sobre los siguientes puntos determinará lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad Pública, determinará medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales, emitirá bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales. Entre las funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema nacional destacan el elaborar propuestas de contenido de dicho programa y formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de Seguridad pública de la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones, tomar medidas

necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública y coordinar acciones entre las policías federales preventivas. En el Distrito federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema nacional de Seguridad pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa, se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes. Los integrantes de las instituciones policiales tendrán entre otras obligaciones la siguientes prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho. El reglamento establecerá los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la federación, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública la estadística sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se confirmará con la información que aporten la instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas. También se promoverá la participación de la comunidad, para conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública, aceptando sugerencias sobre medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función y realizando denuncias o quejas sobre irregularidades.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que el Estado de México es parte integrante de la federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, en los términos que la Constitución Federal establece.

Lo anterior da como resultado la creación de una nueva ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, ya que es insuficiente para sustentar legalmente las acciones y los programas que requiere la procuración de justicia en el contexto de la seguridad pública. La presente ley, tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones que

corresponden a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Algunas de las atribuciones de la procuraduría en ejercicio de procuración de justicia son el elaborar y desarrollar la política criminal del Estado; organizar el sistema estatal de estadística e identificación criminal, Orientar a la población en la prevención del delito y combate a la delincuencia, fomentar la participación de la comunidad en los programas para la prevención del delito y combate a la delincuencia, desarrollar y promover la realización de acciones de prevención del delito y la drogadicción, celebrar convenios y otros instrumentos de coordinación con las autoridades federales de otras entidades y municipales para la prevención del delito y combate a la delincuencia organizada, establecer coordinación con instituciones del sector público, privado y social para la atención a las víctimas del delito. Para el cumplimiento de las atribuciones antes señaladas la procuraduría cuenta con una dirección general de Política Criminal y combate a la delincuencia la cual cuenta con las siguientes atribuciones, organizar, controlar y vigilar la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría, encargados de la ejecución de la política criminal y del combate a la delincuencia por parte del Estado, proponer al Procurador, las políticas para el tratamiento del fenómeno criminal en el Estado y las medidas que deban adoptarse a corto, mediano y largo plazo, realizar estudios para determinar factores criminógenos que concurren en los delitos que se cometen en la entidad, elaborar y mantener actualizada la estadística de los delitos del Estado, Organizar, controlar y vigilar la realización de patrullajes por los elementos de la policía judicial bajo su mando, promover la realización de acciones preventivas de la delincuencia, en coordinación con organizaciones de los sectores público, social y privado; apoyar la creación y consolidación de comités de seguridad Pública y protección ciudadana.

He aquí un completo y ambicioso plan, que da estructura y destino a lo que debería ser la política Criminológica en México, el divorcio entre planeadores y hombres de justicia es palpable, éstos no se han sumado a los planteamientos surgidos por la sociedad misma, será propósito de este trabajo, revisar la estructura de nuestra política, sus alcances y realidades, así como sus faltas de atención para optar soluciones y sugerencias posibles.

## SEGUNDA ETAPA

### EL ESTUDIO DEL CRIMEN Y LOS CRIMINALES EN UNA SOCIEDAD

#### CRIMINOLOGIA

Etimológicamente Criminología deriva del latín crimen-criminis, y del griego logos, tratado, y considerando el concepto crimen como conducta antisocial, y no como delito, delito grave o delito de lesa majestad, la criminología puede mantener su original denominación.

El antropólogo francés Pablo Topinard (1830-1911) fue el primero en utilizar el vocablo Criminología, sin embargo, quien lo hizo conocer de manera internacional y aceptado por todos fue el jurista italiano Rafael Garófalo, quien junto con César Lombroso y Enrico Ferri, pueden considerarse como los tres grandes que fundan la Criminología.

La siguiente definición fue acuñada en México, al principio por don Mariano Ruiz Funes (1952), y después completada y perfeccionada por el maestro Quiroz Cuarón.

"La criminología es una ciencia Sintética, causal, explicativa, natural y cultural de las conductas antisociales."<sup>12</sup>

La criminología es ciencia aplicada y no ciencia pura, que sea eminentemente práctica y no solamente teórica, pues busca resolver los problemas conociéndolos y proponiendo medios para atacar sus factores y causas. Ya que como ciencia moderna, ante todo, es prevención.

Síntesis etimológicamente viene del latín synthesis, y éste del griego ouvteols, que nos da a entender la acción de componer las cosas con inteligencia, sin dejar nada desconectado, en lo que cada parte lleva una íntima relación con el todo y cada cosa ocupa un puesto determinado.

---

<sup>12</sup> Luis Rodríguez. Manzanera, Op. Cit. Pág 4

"Por síntesis se entiende la composición de un todo por la reunión de sus partes; es algo más que la simple suma y compendio de una materia o cosa."<sup>13</sup>

Causa es la condición necesaria sin la cual un cierto comportamiento no se hubiera jamás manifestado. La criminología intenta describir y explicar la conducta antisocial, situarla en un momento y lugar determinado y dar leyes de aplicación universal. Pero no es solamente descriptiva, si no que busca ante todo encontrar las causas que producen y los factores que favorecen al fenómeno, y por tanto encontrar la forma de evitarlo.

Lo explicativo de la criminología, significa que ésta recorre los niveles de investigación: descripción, clasificación y explicación. La explicación criminológica implica la descripción y clasificación de las conductas criminales, pero es además la precisión de los diversos procesos existentes, de los enlaces internos de los diferentes fenómenos y de sus conexiones con otros procesos, determinando las características de la intervención de los diversos factores criminógenos.

La criminología es una ciencia natural y cultural; en la actualidad las ciencias naturales tienen una explicación y un contenido cultural, y las ciencias culturales no pueden explicarse sin la ayuda y auxilio de las ciencias naturales, la criminología es una ciencia natural en cuanto estudia la conducta antisocial como hecho de la naturaleza, en cuanto estudia al criminal como un ser natural, como un ser biológico, por otra parte es cultural en cuanto que el crimen es un producto social. Todo delito se da dentro de un contexto social, dentro de un contenido cultural o subcultural.

En 1955 se reunieron varios criminólogos patrocinados por la UNESCO y organizada por la Sociedad Internacional de Criminología a la opinión que se adherieron sobre el concepto de criminología fue propuesta por Benigno Di Tullio, dentro de la línea clásica de Enrico Ferri:

"La Criminología debe ser una ciencia sintética que se basa en la Antropología y en la Sociología Criminales."<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Luis Rodríguez manzanera Op. Cit. Pág.57

<sup>14</sup> Ibidem. Pág. 4

A la conclusión que se llegó en el mencionado coloquio es la siguiente: "Esta ciencia sintética se propone, hoy como ayer, la disminución de la criminalidad, y en el terreno teórico que debe permitir llegar a este fin práctico, propone el estudio completo del criminal y del crimen, considerado este último no como una abstracción jurídica, sino como una acción humana, como un hecho natural y social. El método utilizado por la Criminología es el Método de observación y de experimentación, empleado en el marco de una verdadera clínica social."<sup>15</sup>

El objeto de la Criminología para Jiménez de Asúa, "son las causas del delito y la naturaleza del delincuente"<sup>16</sup>

José Ingenieros dice que el objeto de la Criminología, "es el estudio de las causas determinantes de los delitos, los actos en que se manifiestan, los caracteres fisiopsíquicos de los delincuentes y las medidas sociales o individualizadas de profilaxia o represión del delito."<sup>17</sup>

El objeto de estudio de la criminología para Luis Rodríguez Manzanera "son las conductas antisociales y, por lo tanto, los sujetos que las cometen."<sup>18</sup>

Se entiende como conducta antisocial la que va contra el bien común, atenta contra la estructura básica de la sociedad, destruye sus valores fundamentales, lesiona las normas elementales de convivencia.

Por lo que a la criminología le interesan sobre todo los sujetos antisociales que son aquellos que agreden al bien común, destruye los valores básicos de la sociedad, no respeta las leyes elementales de convivencia, no vive en sociedad sino contra ella.

La criminología es una ciencia de aplicación práctica. Busca conocer las conductas antisociales y sus factores causales para evitarlos, para combatirlos, no se completa en la comprensión de las conductas antisociales mismas, sino que trata de prevenirlas, no busca la represión si no prevención.

---

<sup>15</sup> Ibidem. Pág. 4

<sup>16</sup> Luis, Rodríguez Manzanera, Op. Cit., pág. 17

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Idem, pág. 16



## HISTORIA Y DESARROLLO DE LAS TEORIAS CRIMINALISTAS

Platón puede ser el antecedente de las corrientes sociológicas en la Criminología, ya que dice que el crimen es el producto del medio ambiente, y la miseria es un factor criminógeno pues produce villanos y pillos, la abundancia crea la codicia que se apodera del alma enloquecida por el deseo y el oro origina muchos delitos. También menciona que la presión del medio, las malas compañías y las orgías pueden convertir al joven en criminal. El criminal para Platón, es como si fuera un enfermo, y por lo tanto debe ser educado como medio de tratamiento, y si no, suprimirlo o expulsarlo del país. Reconoce la diversidad de factores sociales que producen los crímenes que son por la falta de cultura, por la mala educación y por la organización viciosa del estado. Platón da los dos básicos principios de la penología moderna:

“1.- El tratamiento del delincuente, no su simple castigo, sino la socialización y la reeducación; 2.- El aspecto preventivo del castigo, se castiga no por el gusto de castigar, sino que se castiga como advertencia, como prevención para que los demás no delincan.”<sup>19</sup>

Aristóteles se puede conocer por ser el fundador de la psicología y por la extensión de la psicología criminal. En los estudios sobre el alma humana nos dice que las pasiones son causa del delito. Se entienden las pasiones o afecciones como el pensamiento, las emociones, el deseo y las sensaciones, que llevan al hombre a la acción. Considera que la pobreza es uno de los factores criminógenos más importantes y que la influencia criminógena de las personas es más importante que la influencia de los factores económicos.

Lucio Anneo Séneca, es considerado el más grande criminólogo de la antigüedad y un importante precursor de dicha ciencia. Considera a la ira como el motor básico por el que la sociedad se encuentra siempre en lucha fratricida. La ira lo tiene todo ser humano, por lo que debe de reducirse al mínimo y no reaccionar con esta a las ofensas.

San Agustín en su obra se encuentran muchos aspectos criminológicos, por que él en su juventud fue un sujeto antisocial y nos narra como puede ser el alma de una persona antisocial, basándose en su técnica llamada introspección.

---

<sup>19</sup> Luis, Rodríguez Manzanera, CRIMINOLOGIA, Pág. 161

Santo Tomás de Aquino se considera como uno de los pilares de la criminología moderna, considera que las disposiciones del cuerpo dependen de las virtudes, ya que hay gentes que por disposiciones del cuerpo se inclinan al mal por eso estos sujetos no son tan culpables como parecen, además hay quienes por las disposiciones del cuerpo tienden a la virtud y por tanto no son tan santos como parecen.

Santo Tomás Moro escribió una obra trascendental llamada Utopía, en su libro expone una gran cantidad de ideas criminológicas, como son lo referente a la etiología criminológica, basada en los factores criminógenos, que son producidos por factores económicos, por la guerra y por errores de educación, por lo que nos hace ver que no es sólo un factor criminógeno, sino que son muchos y otra a la política Criminológica, dirigida a la prevención, por lo que todo esfuerzo del Estado debe dirigirse hacia el combate de los factores del delito, no al delito en sí, sino a aquello que lo produce; es decir a la prevención. Por lo que se debe combatir la miseria, lograr que el país esté en paz, se debe procurar mejor ambiente social y educar a las personas.

Los filósofos franceses del siglo XVIII sostenían que en el estado natural original el hombre era libre, pero el desarrollo de la sociedad lo había hecho depender de los demás, y por lo tanto había limitado su libertad. La ley era el único medio por el cual se podría reconquistar esa libertad perdida, observando sus derechos naturales a gozarla. Son precursores de la ciencia criminológica en esta época Montesquieu que en su obra el Espíritu de las leyes dice que un buen legislador debería esforzarse más en prevenir el delito que en castigarlo y expone que el espíritu de la ley penal debe ser el de evitar el delito y proteger al individuo. Juan Jacobo Rousseau en su discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres, reconoce dos formas de desigualdad, la natural o física se encuentra en la naturaleza siendo normal y necesaria y la social o política es una creación humana causante de todos los males y definitivo factor criminógeno. Considera que en un buen Estado bien organizado existen pocos delincuentes. La criminalidad es la prueba más clara de que el pacto social está mal estructurado, y de la desorganización del estado.

Dentro de los psiquiatras del siglo XIX se encuentra Proster Lucas el cual enunció el concepto de atavismo, que será uno de los puntos de partida de Lombroso, y hace un estudio sobre la herencia, en el que afirma que las tendencias patológicas y criminales se presentan desde el momento del nacimiento. Y Benedict Augusto Morel, hizo una serie de investigaciones por las que llegó a una serie de conclusiones semejantes a las de Lombroso. También habla sobre la prevención, pues hay delitos que son fáciles de prever, pues la naturaleza del hombre es siempre la misma y se

deben aplicar toda una serie de medios preventivos, por medio de la cultura y la educación.

### **Escuelas Jurídico Penales**

#### **Escuela Clásica**

Los representantes de esta escuela son:

Pellegrino Rossi menciona que existe un orden moral que es obligatorio para todos los seres libres e inteligentes. Este orden debe ser aplicado también en la sociedad, en la que estos seres son obligados a vivir por su naturaleza, surgiendo de esta manera un orden social igualmente obligatorio, y del que se derivan todos los derechos y obligaciones. El fin directo de la justicia humana no puede ser otro que el restablecimiento de orden social perturbado por el delito.

Giovanni Carmignani hace de la utilidad social o necesidad de conservación del orden social, la fuente, y de la ley moral el límite: el objeto de la imputación civil al castigar al delincuente no es el de tomar venganza del delito cometido, sino el de esforzarse para que en el porvenir no se realicen otros delitos semejantes.

Francisco Carrara, dice "no me ocupo de cuestiones filosóficas: presupongo aceptada la doctrina del libre arbitrio y de imputabilidad moral del hombre, y sobre esta base edificada la ciencia criminal, que mal se constituiría sin aquella. Considera el delito como la infracción de la ley del estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso"<sup>20</sup>

Los postulados por la escuela clásica son los siguientes: encuentra su base filosófica en el derecho natural, respeta absoluto al principio de legalidad, el delito no es un ente de hecho, sino un ente jurídico, el sujeto activo tiene libre albedrío y solo puede aplicarse la pena a los individuos moralmente responsables, se considera la pena como una retribución y debe ser proporcionada al delito cometido y al daño causado, las penas son sanciones determinadas ciertas ejemplares, proporcionales, deben reunir los requisitos de publicidad, certeza, prontitud, fraccionabilidad, reparabilidad y en su ejecución deben ser correctivas, inmutables e imperdonables,

<sup>20</sup> Luis, Rodríguez Manzanera, CRIMINOLOGIA, p. 236.

ya que la finalidad de la pena es restablecer el orden social externo que a sido roto por el delincuente, el único que tiene el poder de castigar por título de tutela jurídica es el estado a través del derecho penal que asegura la seguridad jurídica, por lo que toma como base para elaborar el derecho penal el método deductivo.

### La Escuela Positiva

Los representantes de la escuela positiva son:

Cesar Lombroso Desarrolla su clasificación de los delincuentes a través de su extraordinaria obra la cual es dividida de la siguiente manera:

1.- Delincuente nato estudia las diferencias antropológicas más sobresalientes entre las diversas razas, y al observar el cráneo de un criminal, se le ocurre que podía existir una raza o especie de hombre diferente que son los criminales. El cráneo que lombroso estudiaba era el de un criminal famoso que el había conocido antes de morir, llamado Villella, en el mencionado cráneo, las anomalías fundamentales que observó fueron varias deformaciones del veme y una foseta occipital media y penso que se trataba de un caso en el cual la evolución natural se detuvo, es decir, que el sujeto no evolucionó, que se quedó en una etapa anterior del desarrollo humano. Una segunda comparación es con los niños, los cuales están en una etapa anterior de lo que es la normal evolución del hombre. Aquí hace una completa teoría del niño destruyendo las ideas de que los infantes son unas blancas palomas. El delincuente nato es un niño, reacciona en forma infantil, no tiene control adecuado sobre sus emociones, es notablemente cruel, el criminal nato y el niño coinciden principalmente en: Cólera, venganza, celos, mentira, falta de sentido moral, escasa afectividad, crueldad, ocio y flojera, vanidad, alcoholismo, juego, obscenidad e imitación.

2.- Delincuente loco moral, se basa en el caso de Sbro el cual esta recurrido en el manicomio por lo que al estudiarlo comprende que existe otro tipo de criminal que coincide con su descripción del criminal nato, por lo que estudia a otros enfermos que en esa época se denominaban locos morales, los cuales tienen las siguientes características: Están con gran frecuencia en las cárceles y escasez en los manicomios, son sujetos de peso y robustez igual o mayor a la normal, no tienen diferencia con los cráneos normales, en algunos casos se han encontrado los caracteres comunes del hombre criminal, son muy astutos, rehusan a aceptar el tatuaje, señalan anomalías notables en los instintos, especialmente del sexual muy precoces, o precedidos y asociados de una ferocidad sanguinaria, son incapaces de vivir en familia cuentan con una excesiva vanidad morbosa, que contribuye a escribir

su vida con muchísimos detalles y mucha elegancia, cuentan con una intacta inteligencia y su carácter parece ser contradictorio, tiene una gran pereza en el trabajo, son muy hábiles para la simulación en la locura y datan casi siempre de la infancia o de la pubertad.

3.- El delincuente epiléptico se basa en el estudio de misdea en el cual descubre que se trata de un epiléptico por lo que se dedica a buscar epilépticos en las cárceles y manicomios, encontrando que, efectivamente, hay una gran cantidad de estos pacientes entre criminales, y se dan cuenta de que el epiléptico es altamente agresivo, las características fundamentales son las siguientes: Tienen a la vagancia, en ocasiones con largas diámnulaciones involuntarias, tienen un gran amor a los animales, sufren sonambulismo, precocidad sexual y alcohólica, obscenidad, disbulnerabilidad, destructividad, canibalismo, vanidad, doble personalidad al escribir, palabras o frases especiales, tendencia al suicidio, tatuajes, se asocian, simulan ataques epilépticos o de locura tienen cambios de humor y amnesia.

4.- El delincuente loco, hace una diferencia entre los delincuentes locos y los locos delincuentes, siendo estos últimos los enfermos de mentes sin capacidad de entender ni querer que cometen algún crimen sin saber lo que hacen, por el contrario el delincuente loco es el sujeto que ha cometido un delito y después enloquece en la prisión por lo que toma en consideración como casos especiales tres tipos de delincuente loco: El alcohólico, el histérico y el mattoide.

5.- Delincuente ocasional, decide estudiarlos y acepta que existen los criminales ocasionales, aunque no ofrece un tipo homogéneo sino que están constituidos de muchos grupos dispares, Lombroso los divide en: pseudo-criminales, criminaloides y habituales.

6.- El delincuente pasional, es un sujeto con las características siguientes, cuentan con la edad entre 20 y 30 años, el 33% son mujeres, el cráneo sin datos patológicos, cuentan con una belleza en la fisonomía, tienen una exagerada afectividad, anestesia momentánea, conmoción después del delito y suicidio o tentativa de éste inmediatamente después del delito, confiesan por el remordimiento para calmar el dolor, son los únicos que dan el máximo de enmienda. El móvil del delincuente pasional es siempre inmediato y la pasión que lo mueve es noble, distinguiéndose de las bajas pasionales que impulsan a delinquir a los delincuentes comunes, por lo que hace la división de las pasiones en tres tipos que son: duelo, infanticidio y pasión política.

Enrico Ferri, estudió, con Pietro Ellero, el cual combatía la función retributiva de la pena, dando más valor a las funciones de la vida preventiva. Ferri estudia el delito, primero en su génesis natural y después en sus efectos jurídicos, para adaptar jurídicamente a las varias causas que lo producen los remedios, que por lo consiguiente serán eficaces. Con Lombroso publican el archivo di Psiquiatra, con el que intercambia ideas y corrige algunas y da paso al inicio de la escuela positiva, ahora visita cárceles y manicomios, ve criminales y mide cabezas.

Rafael Garófalo representa la tendencia jurídica, frente al biologismo antropológico lombrosiano y al sociologismo ferriano, logrando con esto el equilibrio de la escuela positiva. Su preocupación fue la aplicación de la teoría criminológica a la practica tanto en el aspecto legislativo como en el judicial. Hace el primer esquema de las penas de acuerdo no al delito sino que a la clasificación de los delincuentes. Enuncia algunos principios que serian pilares del positivismo, los cuales son la prevención especial, además de prevención general, prevalencia de la especial frente a la general, la peligrosidad del reo como criterio o como medida de represión.

Los postulados por l escuela positiva son los siguientes: no recoge ni plasma ningún sistema filosófico o social, ni la filosofía positiva, ni doctrina alguna biológica, se caracteriza especialmente por el método científico algunos positivistas negaron el principio de legalidad, ya que propusieron medidas de seguridad sin delito, el delito es un hecho de la naturaleza, es un elit real, actual, existente, el libre albedrío no existe la responsabilidad es de tipo social por lo que todos son responsables en cuanto vivan en sociedad, existe una sanción con el fin de tratar, readaptar y educar al delincuente, las sanciones es proporcional a la peligrosidad del delincuente, las sanciones son tratamientos por lo que su duración es indeterminada, la criminalidad es considerada como fenómeno social apoya los sustitutos sociales, aceptan tipos criminales, la legislación penal debe estar basada en los estudios antropológicos y sociológicos, se basa en el método inductivo.

#### Escuela Ecléctica

Los representantes de la escuela ecléctica son:

Emmanuele Carnevale, dice que para los inimputables es necesario tomar medidas de seguridad y a basa la responsabilidad en la salud y toma en cuenta los aspectos sociológicos antropológicos para considerar el delito desde el punto de vista jurídico, prescinde de libre albedrío.

Bernardino Alimena, Coordina los aciertos de positivistas y clásicos, considera que la pena debe de ser la coacción psicológica acompañado del sentimiento de reprobación moral causada por el delito, admite la investigación filosófica en el derecho penal, y niega la posibilidad de que éste llegue a ser absorbido por la sociología. Afirma la necesidad de sociología estadística, antropología y psicología, para complementar la dogmática, que por si sola no basta para el examen del fenómeno criminal.

Los postulados de la escuela ecléctica son: Distingue al derecho penal de la criminología, considera el delito como un fenómeno complejo producido de factores endógenos y exógenos, acepta que existen delincuentes ocasionales, habituales, y anormales, deben existir tanto penas como medidas de seguridad, conserva el concepto de responsabilidad moral, aceptando el de responsabilidad o el de temibilidad, dicen que la finalidad de la pena es además de castigar también correctiva y educativa y la naturaleza de la pena radica en la coacción psicológica.

## **TERCERA ETAPA**

### **FACTORES QUE SE CORRELACIONAN CON EL DELITO**

#### **ECONOMICO**

La pobreza es uno de los problemas más antiguos y comunes de la humanidad. Ha existido en todas las épocas de la historia humana y en todos los países, en las civilizaciones más prósperas y en las de menos recursos, en el este y en el oeste, en el pasado y en el presente. Es uno de esos problemas que nadie ha sido capaz de resolver.

La pobreza es fundamentalmente carencia de bienes materiales, pero también algo más que eso. Se trata de un problema socioeconómico, pero a la vez psicológico. La gente nace en un ambiente limitante, con oportunidades mínimas, y aprende a sobrevivir en él, sin ser capaz de escapar o siquiera de intentar hacerlos. Incluso aunque existan oportunidades iguales, es un hecho que la gente no siempre se muestra capaz de aprovecharlas.

La pobreza ha estado con nosotros desde siempre. Sus consecuencias, siempre han sido una elevada tasa de crimen, robos y un enorme sufrimiento humano. Se trata de un problema general y ubicuo, en el que poco progreso se ha alcanzado. Provoca la pobreza la explotación económica de un grupo por otro, la dominación política, la discriminación racial y muchas otras cosas. En resumen, puede decirse que son causa de la miseria:

- 1.- La falta de recursos físicos en el ambiente ( por ejemplo, consumo de los recursos naturales)
- 2.- Desventajas físicas o psicológicas.
- 3.- Estatus étnico minoritario.
- 4.- No tener conocimientos sobre oportunidades, derechos y fuentes de ayuda.

La pobreza crea apatía haciendo a la persona víctima fácil de la explotación. La ignorancia (producida por la falta de oportunidades de educación o la falta de conocimientos sobre dónde hallar esas oportunidades) provoca juicios económicos erróneos y por, consiguiente, un mal empleo de los pocos recursos existentes

Algunas personas dejan de ser pobres y trepan por la pirámide social. Sus hijos se vuelven ciudadanos de clase media y los hijos de sus hijos probablemente lograrán el estatus de profesionales. Por lo mismo, la pobreza puede ser:

- a) Crónica, cuando resulta imposible romper el círculo vicioso de la pobreza.
- b) Temporal, provocada por un retroceso momentáneo, que es posible superar.

Se tiene pobreza crónica en las personas débiles, deficientemente educadas, por lo general no calificadas, siempre al borde de la enfermedad, torpes y étnica o culturalmente distintas.

A pesar de eso, no cabe hacer a la pobreza equivalente de la falta de capacidad física o conductual, pues existen muchos factores de la naturaleza política que producen pobreza. En muchos casos, una decisión del gobierno respecto a los impuestos, a la creación de empleos o a la automatización cambia radicalmente la situación de los pobres en grandes segmentos de la población.

La pobreza siempre tiene muchas causas. Factores físicos, psicológicos y políticos que interactúan entre sí para producir este fenómeno.

La pobreza es un concepto, basado en expectativas sociales y en las oportunidades que cada cultura da a sus miembros. La pobreza continúa siendo un fenómeno ubicuo, que cubre todas las épocas y todos los lugares.

¿Cómo puede la gente vivir así? Les es imposible tener ciertas características conductuales, como carecer de orientación futura, un desarrollo lingüístico inadecuado e incapacidad para aprovechar las oportunidades que la sociedad ofrece. Tal vez sean menos inteligentes, pues de tener una inteligencia normal no vivirían así. Quizá no viven tan mal como aparentan y que en realidad no están mostrando su verdadera situación.

Varios autores entre ellos Rainwather han reunido las siguientes ideas acerca de los pobres en cinco perspectivas.

1. La moralizante. Los pobres viven así porque moralmente son diferentes a las demás personas. Su destino es sufrir, y deben sufrir debido a sus fallas morales. Viven en la tierra, en un infierno que merecen. Es curioso ver que muchas

personas aceptan esta idea acerca de sí mismas y creen ser pobres por que lo merecen, pues si piensan haber pecado o que sus padres lo hicieron; sin embargo, tal vez esta perspectiva va perdiendo importancia.

2. **La médica.** Los pobres están enfermos y pueden vivir vidas inaceptables porque están sujetos a procesos patológicos. La enfermedad inaceptables porque están sujetos a procesos patológicos. La enfermedad puede ser del individuo o del ambiente. Esta perspectiva hace hincapié en las enfermedades mentales, en la conducta sociopática, en las orientaciones apáticas o depresivas, etc. La enferma puede ser nuestra sociedad y no el individuo; en tal caso, debe aplicarse la terapia a la sociedad y no el individuo; en tal caso, debe aplicarse la terapia a la sociedad (realizar un cambio social tajante) y no al individuo ( una educación compensatoria y programas de adiestramiento).
3. **La naturista.** Los pobres se encuentran de manera biológica por debajo de la norma; de uno u otro modo, son genéticamente inferiores. Tal vez la inferioridad de que con mayor frecuencia se les acusa sea la falta de inteligencia, los pobres tienen un cerebro inferior, palpable en su mayor insensibilidad al dolor, su mayor capacidad para tolerar el trabajo manual, su menor control de las emociones, su peor desarrollo lingüístico, etc. Al mismo tiempo, se considera por completo válido el modo de vivir de los pobres. Se les piensa razonablemente bien ajustados a su mundo y felices en él; simplemente ocurre que son distintos a nosotros. Una consecuencia lógica de esta perspectiva es que poco deberá hacerse en lo que toca a terapia social.
4. **La deificadora.** Los pobres son más fuertes, una especie de superhombres de filosofías y de valores especiales. Se basa esta perspectiva en la filosofía del "hombre natural" situado en un "mundo natural". La civilización es la villana, pues ha privado a sus miembros de una sociedad regular y los ha alienado respecto a ésta dejando a los desheredados libres de ser naturales. El modo de vivir de los pobres tiene cierta calidad heroica, una especie de belleza y virtud ausentes en otras capas de la sociedad; se trata de un modo de vida menos alienada y más válida que el de la clase media. Esta perspectiva insinúa que es necesario crear un nuevo hombre revolucionario, que hay esperanza para el nuevo proletario, quien no ha sido elegido ni comprado por una "sociedad materialista".
5. **La normalizadora.** Esta perspectiva final afirma que los desheredados son como nosotros, excepto, tal vez, por que se los maltrata y son pobres, aunque estas condiciones tan solo crean diferencias superficiales. Los pobres son gente ordinaria, que tiene esperanzas, metas, intereses, gozos y tristezas iguales a las

de los demás y que las expresan de igual manera, el ser pobres es de consecuencias superficiales respecto a sus personalidades. En esta perspectiva la terapia consiste en subrayar las oportunidades y no en realizar alteraciones más radicales en el sistema.

Se trata de gente ordinaria que ha padecido en un ambiente no estimulante, de consecuencias decisivas para sus personalidades. El ser pobre influye decisivamente sobre la personalidad.

Es importante indicar que los pobres se adhieren a esas perspectivas, pues algunos se consideran pecadores, otros enfermos, otros más mentalmente retrasados y el resto héroes. Cada una de estas perspectivas ilumina un aspecto del complejo sistema de la pobreza y sus causas.

La pobreza es un problema económico, social y psicológico. El niño aprende a vivir como pobre, a sobrevivir en un ambiente adverso. Aprende que la vida es dura y las posibilidades limitadas. Además, la pobreza es una cultura o subcultura, con su lenguaje y su filosofía de la vida característicos.

A continuación se verán algunos de los resultados psicológicos de la pobreza.

- 1.- Lenguaje: en la cultura de la pobreza es muy limitada la codificación lingüística. El lenguaje de los pobres está restringido, es relativamente parejo y sencillo, carece de modificadores, es implícito y tiene como objeto reforzar e implementar la estructura social antes transmitir información. El lenguaje de los pobres es relativamente parejo, sencillo y directo. Carece de muchas de las tonalidades y de otros aspectos importantes del lenguaje empleado por la sociedad en general, emplean menos matices verbales, menos antónimos, menos sinónimos.
- 2.- Sentido del tiempo: Mientras que la persona de la clase media adquiere la capacidad de posponer las recompensas en ciertas condiciones, la persona de la clase baja suele mostrarse incapaz de ello. No pertenece a la cultura de la pobreza la idea de no obtener un valor inmediato, pero poco importante en bien de obedecer ulteriormente otro más importante. Los pobres están enraizados en el presente y se muestran indiferentes en el futuro.

Este cambio en la perspectiva temporal es peculiar. Para los pobres el futuro resulta vago, ambiguo, sin estructura, sin indicadores consensuales. El pobre no

ahorra dinero porque no tiene claro qué podría hacer en lo futuro con ese dinero. Los pobres son incapaces de posponer las satisfacciones, no desean planear el futuro y carecen de perspectiva temporal característica de la sociedad en general.

- 3.- Centro del Control: Quienes pertenecen a la cultura de la pobreza, se muestran más inclinados a creer que sólo las fuerzas y los agentes externos controlan las recompensas que ellos reciben. Mientras que los participantes de otras culturas creen poder controlar su destino mediante el esfuerzo y habilidad (factores internos). Los pobres creen que los factores externo los controlan, es decir, los pobres no creen poder controlar su destino, esto significa que están menos alertas a ciertos aspectos del ambiente que proporcionan información útil sobre la conducta futura, o toman las medidas necesarias para mejorar las condiciones en que viven, no se preocupan demasiado acerca de sus capacidades, logros o fracasos y por lo común no se resisten a los intentos que hacen otros por influirlos.

En la actualidad se considera que el aprendizaje es la parte principal de la conducta humana. Se aprenden las actitudes, los gustos, las normas conductuales y muchas otras características que forman lo que formamos la personalidad. De aquí la suma importancia que tiene el lugar del aprendizaje en la explicación dada a la conducta.

¿Que hace la gente cuando pierde su empleo, cae enferma y trabaja por su cuenta?, ¿Cómo sobrevive, sobre una base de día tras día?. Pocas familias de bajos ingresos poseen suficientes ahorros para salvarse con ellos en tiempo de crisis. Si se requiere de un pago en efectivo y no se puede pedir prestado a los amigos o parientes, entonces las opciones son la casa de empeño o. los usureros que cobran altísimos intereses. Algunas familias pertenecen a una informal caja de ahorros. Dada esta situación de ahorros limitados, hay cuatro modos generales que las familias pueden adoptar:

- 1.- Prescindir de ellos.- los niños dejan de ir a la escuela o nunca fueron y aceptan algún empleo, las personas siguen enfermas nadie investiga ni trata sus enfermedades que no son graves y pueden volverse crónicas. La alimentación es remplazada por productos más baratos y menos alimenticios. Se abandonan las diversiones que cuestan dinero. Se reducen los costos de alojamiento, algunos buscan acomodo con rentas mas baratas, otros se vuelven paracaidistas, construyendo habitaciones hechos de desechos. Los que han logrado alguna seguridad de tenencia de la tierra y han mejorado sus habitaciones hasta llegar a un nivel más básico, deben suspender la consolidación y hasta pueden perder sus parcelas por no poder hacer los pagos siguientes.

- 2.- Las estructuras de la familia extensa ofrecen mayor seguridad, ya que contarán con más miembros que tengan empleo pagado, de modo que si alguien pierde su trabajo, seguirá habiendo ingresos de otras fuentes. También existe el cuidado mutuo de niños que permite a más adultos trabajar fuera de casa. Tener al menos un miembro en el sector formal asegurará los beneficios de atención a la salud para toda la familia, tener otros en el sector informal puede significar una mayor capacidad de ingresos.
- 3.- Los pobres pueden buscar el apoyo de una más vasta red social que incluye a parientes, vecinos y amigos. Desde luego, las circunstancias particulares varían, pero estas redes a menudo son importantes fuentes de préstamos, alimentos, cuidados de los niños, apoyo moral y alojamiento.
- 4.- Otra fuente importante de protección del bienestar es el patrocinio del jefe.- hasta cierto grado, las relaciones tradicionales entre los trabajadores y el jefe de una empresa familiar han desaparecido ya que son administradas en forma corporativa. Sin embargo, muchos trabajadores de empresas pequeñas aún recurren a su jefe si necesitan ayuda financiera de alguna manera, los sirvientes domésticos y los dependientes con frecuencia esperan que sus patrones les ayuden a ellos y a sus familiares en tiempos difíciles.

El nivel de utilización de la mano de obra en México es bajo en comparación con el de casi todos los demás países latinoamericanos. Se puede contratar o despedir trabajadores, regularmente, según la cantidad de trabajo que haya, o asegurar la pasividad de la fuerza laboral, o evitar las obligaciones contractuales requeridas para los trabajos permanentes, no simplemente porque se les pagan bajos salarios, sino por la creciente intensidad del trabajo y por la extensión de la jornada laboral. El hecho de que tanta inversión industrial reciente proceda de fuera del país, por lo que compañías transnacionales utilizan la mano de obra relativamente barata que encuentran en México e imponen un modo de vida a tal fuerza laboral.

El desempleo ha mostrado una clara tendencia a aumentar durante los períodos de depresión económica antes identificados. Muchas fábricas se cerraron temporalmente y otras quebraron, así como muchas pequeñas empresas.

Este período se caracteriza por una rápida inflación, los salarios no han aumentado al mismo ritmo. Los toques al aumento salarial permitido a los trabajadores fueron negociados por el gobierno y los sindicatos y nuevamente pero se sostuvieron muy por debajo de los aumentos de precios ocurridos en el mismo período. En

México el medio tradicional de proteger el salario real ha sido de revisión periódica del salario mínimo diario.

El poder adquisitivo y el nivel de vida de millones de trabajadores mexicanos han alcanzado en los últimos diez años el peor deterioro de su historia. En este lapso de los 35 productos que integran la canasta básica obrera, hoy sólo tiene acceso a diez, al haber aumentado ésta en mil 224 %. Mientras, los minisalarios crecieron 308 %, señalan en el congreso del trabajo, organizaciones sindicales independientes y analistas de la UNAM y de la universidad obrera.

Productos como leche, carne, pescado y diversas frutas desaparecieron prácticamente de la mesa de la familia obrera. Precios actuales, la CTM consideró que 45% de los salarios formales no tienen ya acceso a estos productos. En la actualidad, el total de pobres en el país quienes eventualmente tienen acceso a bienes indispensables ascienden a 40 millones, sin contar a aquellos clasificados en los niveles de pobreza extrema.

La facultad de economía de la UNAM indica que en México, del total de la fuerza de trabajo que labora y recibe una remuneración por ello, 4 millones 250 mil tienen un ingreso de ocho a más salarios mínimos al mes, mientras que 14 millones 416 mil, perciben entre uno y dos salarios mínimos, éstos solamente tienen acceso a quince productos de la canasta. De cada 100 pesos, un trabajador de salario mínimo gasta 67 para alimentarse, 12 para transporte, 11 para pago de vivienda, 5 para aseo personal y los 5 restantes en gastos diversos.

El consejo Nacional de los Trabajadores dice que la única manera de lograr la recuperación del minisalario sería aumentarlo 280 % situación imposible.

¿Cual es el estado actual de la pobreza en México? Oficialmente no hay cifras actualizadas. En los diagnósticos gubernamentales y aun en el discurso presidencial se acepta que existen millones de ciudadanos marginados del desarrollo, del trabajo y de la educación, se informa que hay millones de personas desnutridas, hacinadas e indigentes y se reconoce que millones de compatriotas no reciben siquiera el beneficio de ninguno de los servicios públicos que ofrece el mismo Estado.

Ni el programa de trabajo de la Secretaría de Desarrollo social para este año, ni los documentos difundidos sobre el programa de Educación. Salud y Alimentación

(Progresa), presentando por el presidente Ernesto Zedillo apenas el pasado 6 de agosto, ofrecen un rostro identificable del problema.

Cuando el Ejecutivo Federal presentó Progresa, en el pueblo de Florida, municipio de Cardonal, Hidalgo, dijo que su Gobierno busca romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y de desnutrición, que tiene atrapados a muchos millones de mexicanos en la pobreza, pero no dio cifras, acaso sólo señaló que una de cada cinco familias no recibe un ingreso suficiente para alimentarse y que uno de cada dos habitantes del campo y uno de cada nueve de las ciudades viven en la extrema pobreza, nada más.

Sin embargo, desde sus respectivas áreas de trabajo, varios funcionarios han tratado de entender y dimensionar el interpretando de diferentes maneras las cifras del INEGI. El propio coordinador de Progresa, José Gómez de León, dijo en el Colegio de México ante un grupo de investigadores que 23% de los hogares mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema.

El Secretario de Agricultura, Francisco Labastida Ochoa, en 1997 ante empresarios del Consejo Coordinador Empresarial comentó que tenemos más de 20 millones de habitantes que están en circunstancias de pobreza extrema y calculó que 40% de la población de todo el país vive en condiciones de pobreza.

Hay más funcionarios, entre ellos Rodolfo Tuirán, director del Consejo Nacional de Población, que también se han interesado en visualizar las dimensiones de este problema, situación que parece no entusiasmar al Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez, quien ha omitido referir el número total de mexicanos en esta condición.

Durante su comparecencia en la Cámara de Diputados para responder observaciones sobre el contenido del III informe presidencial en materia de política social, que existe un numeroso segmento de la población en situación de pobreza extrema, que predomina una injusta distribución del ingreso y que la caída de los salarios ha afectado la capacidad adquisitiva de las familias y sus niveles de bienestar. Pero tampoco dio cifras.

Por eso el legislador perredista le reclamo no haber reconocido que en México existen 26 millones de personas excluidas de los beneficios del desarrollo; que hoy se gasta en términos reales menos por habitante en el desarrollo social que hace 16 años; que 80% de la población económicamente activa sobreviven en

condiciones de pobreza; que el salario mínimo sigue sin recuperar sus niveles históricos; que 49% de la población no tiene derecho a los servicios de seguridad social integral, y que el déficit habitacional reconocido es de 6 millones de viviendas, entre otros aspectos.

En 1990, el consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad dio a conocer un estudio bastante completo sobre la pobreza, que curiosamente dejó satisfechos a propios y extraños, pues por primera vez se reconocía el tamaño del problema. Con las cifras oficiales disponibles hasta 1987, el Pronasol cuantificó en 41.3 millones la cifra de mexicanos pobres, de los cuales 17.3 vivían en condiciones de extrema pobreza.

La cifra fue redondeada por la opinión pública en cuarenta millones y retomada para un sinnúmero de análisis, críticas, planeaciones y un montón de artículos periodísticos.

El diagnóstico del Consejo Consultivo, no se quedaba en esa cifra tan grande, también exploraba rezagos en materia de consumo, vivienda. Salud y educación. En otra parte de ese documento se presentaban los rasgos y metas de Pronasol, entonces bajo la coordinación general del propio Rojas Gutiérrez.

El diagnóstico y el programa para combatir tanta miseria estaba definido. Pero los usos y deformaciones que caracterizaron al salinismo también se incrustaron en el programa preferido del Presidente, en ese proyecto que la comunidad financiera internacional aplaudió y que quiso ser paradigma en el combate mundial contra la pobreza.

Pronto Solidaridad se despegó de sus nobles objetivos, que buscan romper el círculo de atrazo y marginación, para canalizar recursos con fines electorales, lo que hizo suponer que los casi 1,000 comités del Pronasol podrían substituir los comités seccionales del partido Revolucionario Institucional. A todo ello, habría que añadir cómo se fue pragmatizando el programa, pues se construyeron sistemas viales, puentes, ampliaciones de aeropuertos, instalaciones deportivas centros de salud, de educación microempresas. Obras seguramente necesarias, pero que no estaban contempladas en la filosofía original del programa. El interés del salinismo por silenciar el evidente fracaso de su política social en el punto más sensible le hizo cometer otro error: maquillar las cifras de la pobreza y peor aún difundir que ésta había disminuido.

Fue así como el INEGI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU coeditaron un estudio intitulado magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984 - 1992 los resultados del informe se presentaron en octubre de 1993 ante la prensa.

De acuerdo con esas conclusiones, en materia de números se hicieron rectificaciones que la opinión pública no atendió, seguramente por lo furtivo del trabajo, pues en un borrador del documento final se anotaba que la pobreza extrema había experimentado una reducción de 3.5 millones de personas. En el documento que presentaron a la prensa el director de estadísticas y proyecciones de la CEPAL, Pedro Sáinz y el director del INEGI, Carlos Jarque, ese dato ya no parece pero sí se señala que la acción gubernamental había evitado que 4.3 millones de mexicanos entraran al círculo de la pobreza extrema

El salinismo quería dar a conocer que en 1992 la pobreza extrema era de 13.6 millones, también 4.3 millones de personas menos que los diagnosticados por el Consejo Consultivo de Pronasol. Una verdadera confusión de cifras y logros que la prensa, los analistas, los consultores y los investigadores independientes no aceptaron. Se hizo el escándalo. No hubo muchas críticas en los diarios. Nadie creyó que en sus tres primeros años el salinismo hubiese sido exitoso en el combate contra la pobreza.

Sin embargo, existen referentes que revelan cómo a lo largo y ancho del país. En 1992, a partir de los indicadores socioeconómicos del CENSO DE 1990, EL Consejo Nacional de Población contabilizó en 1153 el número de municipios catalogados en condiciones de pobreza general. Cuatro años después, la Sedesol señaló que el número de municipios en donde hay mayores rezagos sociales es de 1376. Es decir, 223 municipios más.

Pero también se mide la pobreza extrema. Puede hacerse otra comparación. En 1992 el Conapo reveló que había 341 municipios de muy alta marginalidad; cuatro años después, Sedesol consignó como los municipios que presentan las condiciones más agudas de pobreza un total de 689, o sea 348 más.

Por su parte Labastida Ochoa durante el referido encuentro con el CCE destacó que el crecimiento de la pobreza extrema en el ámbito rural pasó, de 1980 a la fecha, de cerca de 8 millones de gentes a un poco más de 13 millones.

En un Estudio del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM se establece que los índices de pobreza han aumentado en los últimos 16 años. Un grupo de investigadores acaba de señalar que la pérdida del poder adquisitivo durante la administración del Presidente Zedillo es de 40.5%.

No es fácil elaborar un mapa de la pobreza en el país, porque la población que afronta esa condición está dispersa y cohabita, sobre todo en las grandes ciudades, en los mismos espacios que otros estratos sociales.

Conapo define que la marginación está vinculada al patrón de distribución de la población en todo el territorio, donde 32% (28 millones 589, 450 personas) se encuentra asentado en más de 104,000 localidades menores a los 5,000 habitantes. De este Universo, aplicando los criterios de mediana, alta y muy alta marginalidad, se puede contabilizar un total de 23 millones de mexicanos que viven en localidades de marginalidad.

Son localidades rurales y semirurales. Aquí no se toma en cuenta la pobreza de las grandes ciudades, que evidentemente existe pero que no entran en la clasificación de marginación pues cuentan preponderantemente con una infinidad de servicios públicos que ofrece el Estado.

Puede decirse, que tres de cada cuatro localidades están catalogadas con el índice de alta y muy alta marginalidad y que la mayoría se concentra principalmente en los Estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, México y Michoacán. En Veracruz, puntualiza la Conapo, existe la mayor cantidad de localidades marginadas: 10,373 comunidades, con una población de 2 millones 341, 036 personas. Los anteriores datos sugieren que la marginación es un problema predominantemente rural, pues la dispersión de la población y lo accidentado de relieve geográfico en algunas regiones han sido obstáculo para dotar a esas comunidades de bienes y servicios básicos.

Al llevar la distribución de las localidades con mayor marginalidad a su representación gráfica. Conapo hizo dos ensayos. El primero con las localidades menores de 500 habitantes reveló que se encuentran en la parte centro y sur del territorio nacional y que destacan la Sierra Tarahumara, parte del Estado de Durango, Nayarit y Nuevo León. El segundo se realizó con las localidades mayores de 500 habitantes y se encontró la formación de microregiones de rezago, ubicadas mayoritariamente en los Estados de Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. En el norte del país, dentro del bloque, destacan las localidades que forman una franja en el sur de Sonora y norte de Sinaloa.

La propensión a usar la nomenclatura tecnocrática de pobreza extrema, pobreza a secas, pobreza rural, pobreza urbana, media, baja y muy baja, confunde la magnitud del problema y no permite entender sin alarmismos el grado de complicación que presupone combatir tanta marginación. Recientemente Gómez de León expresó que la pobreza es 27 veces más severa en el campo que en las ciudades, atendiendo las condiciones de marginalidad comunitaria, desnutrición y falta de servicios. Sin embargo la pobreza citadina, en la que se mezclan otro tipo de problemas como la indigencia, la violencia, el robo y no pocas adicciones, hacen exponencialmente preocupante la situación, porque a diferencia del campo, en las ciudades los recursos existen, abundan, pero se encuentran en pocas manos.

La confederación de Cámaras Nacionales de Comercio CONCANACO reveló resultados de un estudio aplicado en 220 municipios de todo el país en donde existen negociaciones afiliadas. Entre otras cosas, encontró que sólo 1% de los grandes establecimientos comerciales concentra el 50% del total de los ingresos generados por su actividad.

A nivel internacional esta situación es todavía más alarmante, pues informes de la ONU han referido que durante 1996 los multimillonarios de todo el mundo, menos de 400 familias, acumulaban una riqueza equivalente a los ingresos anuales de 45% de toda la población del planeta.

El Banco Mundial reveló que la pobreza urbana se había incrementado en México y que afectaba a 85% de los habitantes de las ciudades. Lo que más preocupa es que debido a la crisis económica la clase media mexicana se está extinguiendo y que los problemas financieros derivados de la crisis de 1995 están aumentando el nivel de pobreza, señaló un funcionario de esa institución.

El crecimiento económico acelerado del periodo 1970 - 1981 estuvo acompañado de disminuciones de la desigualdad en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso (funcional y familiar) y de la pobreza por ingresos y de una notable mejoría en la satisfacción de necesidades sociales específicas, casi como contrapunto, en el periodo 1981 - 1994 el estancamiento económico estuvo acompañado de aumentos en la concentración del ingreso (funcional y familiar) y en la pobreza por ingresos, así como de una desaceleración importante, pero sin retrocesos, en los avances en la satisfacción de las necesidades específicas de educación, cuidado de la salud, seguro social, vivienda, agua potable, alcantarillado y electricidad. Estos avances, espectaculares en muchos casos en el periodo 1970 - 1980, continúan en el periodo 1980 - 1990 pero a un ritmo mucho menor.

Tres son las variables macrosociales determinantes del nivel del ingreso per cápita de la población trabajadora y por tanto de la pobreza por ingresos: 1.-la tasa de dependencia, que expresa el número de personas que deben sostenerse con cada ocupación remunerada( o en su inverso, la tasa de ocupación entendida como el número de ocupados entre la población total). 2.-El producto medio por ocupación o productividad del trabajo; y 3.-La participación de los trabajadores en el producto medio o distribución capital - trabajo.

El contraste entre los dos periodos analizados es enorme. En el primero 1970 - 1981, las tres variables se mueven favorablemente para elevar el ingreso per cápita de la población trabajadora, mientras que en el segundo 1981 - 1991 dos de los tres factores el primero y el tercero se mueven desfavorablemente. En consecuencia, el ingreso per cápita de la población trabajadora aumentó entre 1970 y 1981 en 54.4% mientras disminuyó entre 1981 y 1991 en 37%.

En el aumento del ingreso per cápita en el primer período, la mayor contribución provino del incremento en el producto en el producto medio por ocupación, seguida por la disminución en al tasa de dependencia, y con mucho menor peso, el alza de la participación de los trabajadores en el producto. Es decir, el mecanismo básico por el cual se elevó el nivel de vida de os trabajadores( y por tanto disminuyó la pobreza por ingresos) fue mediante la creación de más ocupaciones cada vez más productivas. Si no hubiese habido cambio alguno en la participación de los trabajadores en el producto, el ingreso per cápita habría aumentado de todas maneras en 47.6%.

En el segundo período, la variable que fundamentalmente explica el deterioro del nivel de vida de los trabajadores es la baja de la participación de las remuneraciones en el producto. Esta baja fue de 31.2%, mientras en el periodo anterior el aumento había sido sólo el 5%. En segundo lugar, pero con un peso de menos de la mitad de la varable anterior, se sitúa el aumento en la tasa de dependencia. La tercera variable, el producto medio por ocupación remunerada siguió creciendo, lo que hubiese significado por si solo un leve aumento en el nivel de vida. Es decir, la reducción en el nivel de ingresos de la población que trabaja ( y, por tanto, el aumento de la pobreza por ingresos), se operó en los ochentas mediante una drástica baja de su participación en el producto que significó una disminución sustancial de sus remuneraciones reales a pesar del aumento en el producto medio. Esto fue complementado con un aumento en la tasa de dependencia resultante del estancamiento económico.

En el primer periodo, el aumento se explica por movimientos en la economía real: el número de ocupaciones y su productividad; en el segundo periodo,

el juego de las variables reales (disminución relativa de las ocupaciones expresada en la tasa de dependencia y el leve aumento de la productividad media del trabajo), habrían resultado en una disminución leve del nivel de ingresos per cápita de la población: 7.8% . Sin embargo, el cambio en el precio relativo de la fuerza de trabajo, respecto de lo cual no es inocente la política económica instrumentada, significó por sí sola una pérdida cuatro veces mayor. El progreso técnico y la acumulación de capital explican los movimientos del primer periodo, mientras que los del segundo son casi solamente resultado de cambios en los principales precios relativos de la economía, instrumentados mediante decisiones de política económica.

Esta evidencia macroeconómica se confirma con los datos de los hogares captados por las encuestas de ingresos y gastos. En efecto, los cambios de tendencias antes observados se reflejan en aumentos de la concentración del ingreso y de la pobreza, que contrastan con la reducciones que venían observando en los sesentas y setentas.

Mientras en las variables antes analizadas, variables de flujo todas ellas asociadas a los ingresos corrientes de los hogares, la década de los ochentas tiene que ser caracterizada como una de empeoramiento de las condiciones de vida de la población que vive de su trabajo, en materia de educación, vivienda, servicios de la vivienda, atención a la salud, y de seguridad social, la década de los ochentas se caracteriza por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pero a un ritmo mucho menos acelerado que en los años sesentas.

Una primera razón de esta diferencia sustancial en las tendencias de los años ochentas radica en la naturaleza de las variables analizadas. Como se dijo antes, las variables de ingresos y de ocupaciones son variables flujo. En las variables de flujo, el nivel de hoy no está atado, fuertemente al menos, al nivel alcanzado ayer. Mi nivel de ingresos hoy puede ser cero aunque ayer haya sido muy alto. En las variables de acervo (stocks), el nivel de hoy está determinado en gran medida por los niveles alcanzados ayer. Las viviendas que tenían agua entubada ayer casi seguramente la tendrán hoy.

Una segunda razón se deriva de que en las necesidades analizadas predomina una forma de acceso no mercantil, ya sea porque domina la vía de las transferencias públicas (servicios gubernamentales gratuitos o semi-gratuitos), como en educación, atención a la salud y servicios de agua y drenaje, o porque lo hace de la autoproducción, como ocurre con la vivienda (autoconstrucción). Las necesidades que se satisfacen por la vía de transferencias públicas, lo que constituye la porción del ingreso que se conoce también como el salario social, se comportó de manera diferente que el salario privado en la crisis. El ajuste de los servicios de educación, de

salud, y de servicios sanitarios, no se llevó a cabo reduciendo el volumen del empleo y del servicio, sino abatiendo los salarios reales. Esto es, el número de médicos, enfermeras, maestros, no dejaron de crecer, y la reducción del gasto en términos reales( en términos del poder adquisitivo general del dinero) se hizo en buena medida a costa de su salario real. Fue notable, de todas maneras, la desaceleración del crecimiento en los servicios con relación a la década anterior, y es muy probable que en muchos casos haya ocurrido una baja en su calidad.

Ante las modas de privatización de la esfera de lo social, ante los intentos de racionalización del gasto y de eliminación de subsidios, es conveniente anteponer esta experiencia: los niños no dejaron de ir a la escuela en los ochenta, a pesar de la pauperización de sus padres, porque la educación es gratuita. Las instituciones de la esfera social desempeñaron en los ochenta un papel de protección, seguramente insuficiente, contradictorio y desigual.

Sin embargo, con el tiempo, los sectores humanos se han visto forzados a consumir cantidades mayores y cada vez más diferenciadas de bienes y servicios de las que realmente necesita. La intervención del Estado de la demanda y la oferta de bienes y de servicios exige de los economistas rigor científico y responsabilidad social.

Todo economista sensato sabe que la seguridad y la estabilidad dependen de cómo se distribuye la riqueza. El cálculo económico debe, necesariamente, acompañar a la política, la menos exacta de todas las ciencias. El cálculo económico responde a leyes exactas. Pero la economía, hecha por los seres humanos, no obedece a leyes exactas.

Variables como escasez, inliquidez, inflación, obligaciones externas, estabilidad de la balanza de pagos, no pueden confrontarse a costa del bienestar económico. El cálculo de las necesidades, bienes y servicios de una sociedad obliga al rigor científico. Mas su priorización en detrimento del bienestar social es un acto de irresponsabilidad política. La economía siempre es política. No funcionan en abstracto. Llámese capitalista o socialista, tribal o comunitaria, mixta o neoliberal, la economía es política: qué hay, cómo y para qué repartir. La subestimación de los componentes políticos de la economía también es una decisión política: a éstos sí, a aquellos no, a los de allá quien sabe, a los demás que esperen.

El banco de México advirtió que la economía mexicana logró avances significativos en 1996, pero ello no quiere decir que en el país ya no existan problemas , advirtió que el desarrollo económico también depende y de manera

fundamental, de factores que no deben desatenderse como la eficaz impartición de la justicia, condición indispensable para el buen funcionamiento de cualquier economía, se lograron avances significativos en 1996, aunque ello no quiere decir que la crisis esté superada en todos sus aspectos. Son tres los retos a enfrentar en los próximos años, el del combate a la agobiante pobreza de parte importante de la sociedad, el del subempleo, y el de la recuperación plena del sistema bancario. La solución al problema de subempleo no radica en la sola aplicación de políticas de estabilización acertadas, sino de reformas estructurales que es urgente profundizar, como la educativa, capacitación de mano de obra y salud.

Sería poco acertado negar que ha existido diferentes respuestas gubernamentales al problema de la pobreza, acciones que adquieren consistencia en la década de los sesenta. Desde entonces proyectos van y proyectos vienen, si bien destacan el Programa integral para el desarrollo Rural (PIRE) así como el COPLAMAR y, durante el sexenio pasado, el multicitado Pronasol.

Los esfuerzos gubernamentales para combatir la pobreza en la presente administración están canalizados mayoritariamente hacia las comunidades rurales. Ese es, por lo menos, el espíritu del programa de Educación, Salud y alimentación implantado y en cuya primera etapa atenderá a 160, 000 familias, buscando para fin de año cubrir un total de 400,000 hogares. Esta es una escala ciertamente modesta frente a la enorme pobreza que persiste en nuestro país, reconoció el propio presidente Ernesto Zedillo durante su mensaje con motivo de su III informe de gobierno.

Las autoridades mexicanas parecen no visualizar el crecimiento del problema. El señalamiento que hizo Labastida Ochoa constituye una excepción, pero debería atenderse. El ex gobernador de Sinaloa y cercano colaborador presidencial dijo que la pobreza es un problema latente para la estabilidad social y política del país, porque muy cerca de la geografía de la pobreza está también la geografía de la inconformidad y de los conflictos sociales.

Lo que resulta extraño es que a medio camino de su gestión el gobierno del presidente Zedillo no haya integrado una estrategia global para combatir la pobreza en las grandes concentraciones urbanas.

Es evidente que la implantación de esos y otros esfuerzos aportaron resultados. Sin embargo el círculo estructural de tanta miseria no se ha roto, y nada indica que México ingrese al año 2,000 con el problema resuelto.

## CULTURAL

Lo que parece normal a las personas de una sociedad puede parecerles extravagante a las de otra. Un acto puede tener distintos significados en distintas sociedades. Por las experiencias de la vida, las personas desarrollan un conjunto de reglas y normas para hacer frente a sus necesidades.

“Se llama cultura al conjunto de reglas y procedimientos, junto con una serie de ideas y valores que lo apoyan”<sup>21</sup>

“Es todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, leyes, costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad”<sup>22</sup>

Cultura es todo lo que es socialmente aprendido y compartido por los miembros de la sociedad, es un sistema de normas y valores, el individuo recibe cultura como parte de una sociedad, pero puede ser reformada e introducir cambios a esta cultura. Es un sistema organizado de comportamiento y una acumulación de costumbres y tradiciones.

Nunca como en los últimos años se han dejado sentir en el mundo fuerzas que parecen incontenibles y que tienden a difundir e imponer, de forma global, valores, costumbres, sistemas económicos, formas de comunicación tecnologías y concepciones del mundo en las que se privilegia la capacidad de enriquecimiento, el consumismo y el disfrute desmedido de cuanto da placer. De incontables maneras, como en incesante bombardeo, las fuerzas que llevan a englobar en este proceso a individuos, grupos sociales, pueblos, Estados y naciones enteras, se presentan como algo que parece imposible frenar. El proceso de globalización, es puestos en marcha por los países o el país más poderoso de la tierra, en el que las corporaciones transnacionales tienen su sede principal y disponen de medios de comunicación a escala mundial.

No sólo los países menos desarrollados o más débiles en el contexto mundial son los que se ven afectados. Incluso las naciones Europeas están hoy influidas por la escala de valores, sistemas económicos, técnicas, costumbres, modas, hábitos de consumo y otras muchas cosas más.

---

<sup>21</sup> Paul, B. Horton, SOCIOLOGIA, pág. 54

<sup>22</sup> *Ibidem*

Si esto ocurre con naciones enteras, ¿que podrá decirse de los pueblos indígenas por tanto tiempo marginados y a todas luces débiles y desposeídos en México, es su destino verse englobados por los procesos que se han tratado de describir en párrafos anteriores?. Por lo que en contraposición de lo que pueden traer consigo los procesos de globalización, está el hecho de que no pocos lugares de la tierra los descendientes de los pueblos originarios se muestran decididos a preservar sus identidades. Muchos de ellos luchan por que se reconozca jurídicamente su autonomía, sus territorios, el ejercicio de su propio derecho y la vigencia y cultivo de sus lenguas. Buscan hacerse presentes y actuantes, con sus identidades, en la vida del país. Desde varios años han existido reuniones y congresos de los pueblos indígenas en los que éstos libremente discuten la problemática por cuya solución se manifiestan dispuestos a luchar. Dichas conclusiones a las que se han llegado son que tienen sus propias costumbres, sus gobiernos tradicionales, constan de mayordomos y jueces, o el quito ( tipo de trabajo comunal ) y la faena como instituciones. Entre sus principales demandas son que se reconozcan oficialmente, cuando menos a nivel estatal, las lenguas indígenas existentes en el país, que se incluyan indígenas en las legislaturas y en las directivas de organismos que se relacionan con planes de desarrollo o explotación de recursos de las regiones indígenas, la autonomía debe ser reconocida aunque muchos de ellos cuentan con tradiciones culturales, en materia de política, social, económica, religiosa y esta se perdería a consecuencia de que se obligue a dichos pueblos a tener que adaptarse, a formas de gobierno distintas, lo relativo a la tenencia de la tierra en forma comunal, sin que dejara de mencionarse el derecho que debe amparar a sus territorios ancestrales.

Las costumbres son simplemente las formas habituales, comunes y usuales en que un grupo hace las cosas. Saludar, comer con tenedores y cuchillos, llevar corbata en algunas ocasiones y camisas deportivas en otras, conducir por el lado derecho de la calle y comer pan tostado en el desayuno son unas cuantas de nuestras muchas costumbres. Las nuevas generaciones absorben las costumbres, en parte por la enseñanza deliberada, pero principalmente por medio de la observación y por la participación en la vida que las rodea. Los niños están rodeados por costumbres. Puesto que constantemente ven esta forma de hacer las cosas, llegan a creer que son las únicas formas verdaderas. Las costumbres de otros grupos les parecen extravagantes y sus maneras poco útiles de hacer las cosas.

Algunas costumbres son más importantes que otras, las que deben seguirse como parte de las buenas maneras y del comportamiento educado, y las que tenemos que seguir porque se piensa que son esenciales para el bienestar del grupo. Estas ideas de lo bueno y lo malo que exigen unos actos y prohíben otros.

Por tradición se entiende las ideas vigorosas de lo bueno y lo malo que exigen unos actos y prohíben otros. Algunas tradiciones parecen muy importantes

para quienes creen en ellos, pero pueden ser totalmente desconocidos en otras culturas y pueden ser totalmente desconocidos en otras culturas y pueden no tener ninguna conexión con el bienestar del grupo. Las tradiciones son creencias en la bondad o maldad de los actos. No son inventadas o elaboradas deliberadamente, ni funcionan porque alguien decide que serían una buena idea. Surgen gradualmente de las prácticas consuetudinarias de la gente, en gran parte sin intención o elección consciente. Las tradiciones brotan de la creencia de un grupo de que un acto particular parece ser peligroso y debe ser prohibido. Originalmente, pues, las tradiciones eran una creencia práctica del grupo acerca del bienestar del mismo. Las tradiciones se autovalidan y se autopropagan, se convierten en algo sagrado. Cuestionarlas es indecente, y violarlas es intolerable, toda sociedad castiga a quien viola sus tradiciones. Cuando se han asimilado plenamente, las tradiciones controlan el comportamiento y hacen psicológicamente muy difícil cometer el acto prohibido.

Algunos conjuntos de costumbres y tradiciones son más importantes que otros: por ejemplo, las que se refieren a la formación de la familia y a la educación de los niños son más importantes que las que se refieren a jugar fútbol

Las instituciones incluyen normas de comportamiento, valores e ideales y sistemas de relaciones sociales.

"Institución es un sistema organizado de relaciones sociales que expresan ciertos valores y procedimientos comunes y satisfacen ciertas necesidades básicas de la sociedad".<sup>23</sup>

En las sociedades más complejas existen cinco instituciones básicas que son la familia, religión, gobierno, educación y organización de actividades económicas.

Las instituciones se encuentran entre las normas más formales y premiantes de una sociedad. Cuando las costumbres y las tradiciones que rodean una actividad importante se organizan en un sistema obligatorio de creencias y comportamiento, se ha desarrollado una institución. Las instituciones incluyen una serie de normas de comportamiento que se han uniformado en sumo grado, una serie de tradiciones, actitudes y valores que las apoyan, un conjunto de tradiciones, rituales y ceremonias, símbolos y vestiduras y otros accesorios.

Muchas personas obedecerán las tradiciones automáticamente o porque quieren hacer lo que es correcto, sin embargo, unas cuantas personas pueden ser

---

<sup>23</sup> Paul B. Horton, Op. Cit., pág.64.

obligadas a someterse mediante la amenaza del castigo legal. Las tradiciones cambian, y las acciones que se ordenan en una época pueden prohibirse en otra.

En cualquier sociedad compleja la ley impone las tradiciones y también protege y preserva el sistema social en el que siempre hay algunos que son más privilegiados que otros.

Los valores son ideas acerca de si las experiencias son o no importantes, los valores guían los juicios y el comportamiento de las personas. En cada sociedad algunos valores son más estimados que otros. Los valores son parte importante de toda cultura, un acto se considera legítimo esto es, moralmente aceptable, cuando está en armonía con los valores definieron a la mujer admirable como sumisa, hogareña y dependiente, era legítimo desalentar la educación superior para las mujeres; ahora que admiramos cada vez más a las mujeres que son autosuficientes, independientes y triunfadoras, la educación superior para las mujeres se considera legítima y necesaria

Toda sociedad moderna incluye algunos grupos de personas que comparten algunos complejos que no son compartidos por el resto de esa sociedad. Grupos de pautas como los anteriores, que se relacionan con la cultura general de la sociedad y que sin embargo, se distinguen de ella, se llaman subculturas. Tienen su vocabulario privado, que le sirve para preservar un mundo privado contra los forasteros

La subcultura en nuestra sociedad incluye subculturas ocupacionales, religiosas, nacionales, regionales, de clase social, edad sexo y muchas otras. Las subculturas son importantes porque cada sociedad compleja no tiene una cultura única y uniforme, en cambio, tiene un núcleo común de rasgos y complejos, además a una variedad de subculturas. Las personas viven y funcionan principalmente dentro de algunas de estas subculturas.

Las subculturas que están en oposición activa con la cultura dominante se llama contracultura, por ejemplo la pandilla delincuente no es grupo que no tenga normas o valores morales, tiene normas muy definidas y una serie de valores morales muy apremiantes, pero éstas son bastante diferentes a las de los grupos convencionales de la clase media. Una contracultura rechaza algunas, pero no todas, las normas de la cultura dominante.

Las diferentes partes de la cultura se unen todas en un sistema interrelacionado en prácticas y valores. Es decir es un sistema integrado en el que cada rasgo encaja en el resto de la cultura.

Posiblemente no se podrá entender las acciones de otros grupos si las analizamos en términos de nuestros motivos y valores, debemos interpretar su comportamiento a la luz de sus motivos, hábitos y valores, si queremos entenderlos.

El aprendizaje social significa transmitir patrones conductuales, actitudes, intereses y una perspectiva general de la vida. Se realiza parte de ese aprendizaje de modo directo, mediante el aprendizaje impartido en el hogar y en la escuela; no obstante, otra parte considerable del aprendizaje no es directa, sino indirecta. Los amigos enseñan muchas cosas sin proponérselo, padres, maestros y otras figuras importantes pertenecientes al ambiente hacen lo mismo. El niño se identifica con sus padres; aprende a hablar, a caminar y a pensar como ellos lo hacen. El aprendizaje en verdad importante para la formación de la personalidad ocurre en la primera infancia, dicho aprendizaje influye sobre la conducta adulta de un organismo, de modo que debemos en gran parte lo que somos a las experiencias que hemos tenido en la primera infancia, experiencias que en gran medida dejan su impronta indeleble sobre el individuo y su personalidad.

El niño crece en un ambiente lleno de tremendas frustraciones y de enormes limitaciones. Fracasa una y otra vez. Nota que los adultos también fracasan. Se identifica con personas que piensan que el mundo nunca habrá de cambiar, que su infortunio es inevitable, que el mundo es duro y que, habiendo nacido pobres, pobres morirán, sea esto la voluntad de dios o culpa del gobierno existente. Nada hay por hacer, excepto protestar, sentirse desesperado y, finalmente, resignarse con la suerte.

El niño crece en tal ambiente. Se identifica con personas desamparadas y aprende que no hay solución para su vida. Cuando tiene que elegir escuela, sus padres prefieren aquella que menos demande y que tenga las normas más bajas. Saben que su hijo no va a terminar la secundaria y mucho menos la universidad, para volverse doctor, su escolaridad será de unos dos años, es necesario que aprenda a leer, a escribir, a sumar, a multiplicar y poco más. La escuela debe mostrarse tolerante con él, pues se trata de un niño poco aplicado con una limitada capacidad de atención y con un limitado desarrollo lingüístico. Pasa por grandes momentos de furia y necesita de un duro castigo físico.

Los maestros de escuelas para niños pobres, saben que sus estudiantes no son ni inteligentes ni trabajadores. Es necesario dejarles tareas adecuadas para su

nivel y, en realidad, poco puede esperarse de ellos. Los maestros aceptan estos estereotipos, que se convierten en una profecía autorrealizadora: la conducta de las personas participantes es tal que en la realidad se volverá cierta y el niño fracasará en la escuela, pues eso se esperaba.

Este fracaso escolar es uno de los muchos que esperarán al niño en su vida. El niño pobre llamará a muchas puertas que no se le abrirán. Cuando se le dice que hay oportunidades a las que puede aspirar, no se atreverá a luchar por ellas, pues ha fracasado tantas veces que o osará exponerse a un nuevo fracaso. Es tal el desamparo aprendido que preferirá resignarse a su destino. He aquí cómo se cierra el círculo vicioso de la pobreza.

No importa que existan oportunidades, que el niño pobre tenga un nivel de inteligencia normal o que se hagan grandes esfuerzos para sacarlo de su condición. En muchos casos se aprende a ser pobre, a pensar que no hay esperanza, a creer que la culpa es de dios o del gobierno, que el control del destino propio será en el exterior y no en el interior de la persona y que nada puede hacerse.

El niño crece, aprende a ser pobre y se le integra la cultura de la pobreza. Los especialistas consideran que es posible hablar acerca de la cultura de la pobreza. Entre los pobres existe una continuidad cultural que pasa de una generación a la otra, como en el caso de la pobreza crónica.

Para algunos especialistas la cultura de la pobreza no se refiere tan solo a la falta de bienes materiales. No se trata de una privación económica ni de indicadores socioeconómicos bajos. En una suma total de normas conductuales, un modo de vida que da a sus participantes técnicas de adaptación para que puedan enfrentarse a todo un grupo de problemas recurrentes. Por consiguiente, el centro de atención es la organización social que crea los tipos sociales específicos reproducidos y mantenidos con regularidad predecible.

La cultura de la pobreza tiene ciertas características que diferencian a este grupo de otros. Quizá se trate de la ubicación geográfica, de los sistemas de parentesco, de las creencias religiosas, de la organización social, de la perspectiva temporal, de la estructura lingüística y otros más. Esos rasgos diferencian a las culturas y también diferencian al grupo general de pobre de la suma total de aquellos que no son pobres.

En la cultura de la pobreza se transmite valores, se perpetúan patrones conductuales y el círculo vicioso de la pobreza se mantiene y pasa de una generación a la otra.

La cultura de la pobreza se encuentra enraizada en una sociedad de progreso creciente, con niveles de exigencia cada vez más altos y estructuras sociales cada vez más complejas. La sociedad ha ido progresando y continúa haciéndolo, no importa lo que piensen los pesimistas así como no importa qué criterios de progreso se acepten. Han progresado la ciencia, el arte y las oportunidades de tener una vida mejor, sin embargo, eso parece no bastar, teniendo en cuenta la sobrepoblación en el mundo y el desperdicio de recursos. El mundo ha ido progresando, pero no con suficiente velocidad.

Los pobres son aquellos que menos se han beneficiado con este progreso; por el contrario, la sociedad les resulta demasiado compleja y aunque las oportunidades han aumentado, también lo han hecho los obstáculos y las demandas. El hombre moderno vive en un mundo donde lo bombardean los anuncios comerciales y propaganda; se crean necesidades artificiales y se le dan medios costosos de satisfacerlas. El pobre entra en un mundo de fantasía. Allí tropieza con viajes fabulosos a los países más fascinantes, ropas y espectáculos increíbles, automóviles y televisores; hay alimentos y bebidas deliciosas; y todo al alcance de la mano y presentado un sin número de veces.

El niño nace en un ambiente donde se le presentan como modelos personas que han fracasado y en el que no hay modelos de identificación adecuados. De inmediato aprenden a fracasar. Se vuelve parte de la cultura de la pobreza, con sus patrones conductuales, sus actitudes y sus valores característicos. No ve las oportunidades que le pueden ofrecer los gobiernos y las instituciones del distinto tipo. Piensa que todo es inútil y que debe resignarse a su suerte. Ese desamparo aprendido no le permite ver ni su circunambiente ni la solución de sus problemas.

El niño crece en un ambiente donde hay muy poca estimulación, esté o no presente el padre. Una de las características de los pobres es la falta de confianza en sí mismos, encontrada en numerosos estudios sobre la psicología de dicha gente. Estos presentan a la vez una capacidad de relación deteriorada casi desde el comienzo mismo de cualquier contacto con los compañeros.

Con estas características, surgidas desde la infancia, los pobres se encuentran en una sociedad de consumo, llena de propaganda y de exigencias crecientes. Los pobres no ahorran, los pobres no son dueños de sus casas, ni considerando sus

posibilidades y las facilidades con que hoy se cuenta; ateniéndonos al nivel de ingreso que los pobres tienen, el porcentaje que han comprado casa está por debajo del que podría tenerla, los pobres poseen bienes de ostentación como televisores en una proporción muy elevada considerando su capacidad de compra.

Se ha hecho mención en la creación de nuevos trabajos, así como en el adiestramiento para el trabajo, en la educación de los pobres y en ampliar el poder de aprendizaje de los mismos. Nunca se ha estudiado adecuadamente la manera en que los pobres gastan el poco dinero que tienen. Se piensa que los pobres están obligados a vivir en un mundo de pagarés, crédito y plazos. Son víctimas fáciles de vendedores sin escrúpulos que los hacen firmar contratos imposibles de cumplir. Los pobres son compradores ingenuos, que tienden a caer en una especie de afán de compra compensatorio debido a las grandes necesidades que los afligen.

¿Qué le dan a un pobre que ha aprendido a fracasar cuando niño, que tiene poca escolaridad y ha perdido su empleo por haber adquirido deudas que le es imposible pagar, las cuales lo llevó la influencia de la propaganda existente en una sociedad de consumo? Muchos consiguen subemplearse; otros más caen en el robo y el crimen. De esta manera se cierra el círculo que comenzara en la infancia. Muchas razones, muchos factores sociales, económicos y psicológicos se unieron para convertir al desempleado crónico en un delincuente.

La familia es la institución básica a partir de la cual se han desarrollado otras instituciones. La primera adaptación a la vida social se cumple dentro del grupo familiar. Impulsado por factores emocionales, el niño aprende allí a respetar los requerimientos de sus padres, hermanos y hermanas. Si esta formación grupal en el seno familiar se desarrolla adecuadamente, lo cual depende, de un lado, del desarrollo instintivo y del otro de la actitud de los padres, el niño no tropezará con dificultades en su adaptación social. Si, de otro lado, la formación del grupo familiar no se ha desarrollado debidamente, en el periodo de lactancia aparecerán las primeras dificultades así como los primeros signos de una conducta antisocial. Algunos problemas que se encuentran localizados en el seno familiar son problemas de conducta y adaptación, alteraciones en la dinámica familiar, maltrato, abuso sexual, farmacodependencia y alcoholismo.

La familia, en su carácter de célula básica de la sociedad, debe ser en sí misma germen y modelo de la conducta organizada. Incluye a todos aquellos que viven en su ámbito y que participan por lo tanto de los valores que allí florecen. Es el medio más próximo o importante en el que se puede estimular o restringir el desarrollo humano. El niño y el adolescente necesita del apoyo que le da la familia. Ella es el ambiente para su normal desarrollo físico, psíquico, social y espiritual. Es

importante proponer en la comunidad los valores de la institución familiar, así como también la integración de los padres e hijos. Entre ellos debe existir una atmósfera de comprensión, amor y afecto.

Los padres deben dedicar tiempo para poder compartir con sus hijos, a fin de establecer una real comunicación con éstos, ejerciendo al mismo tiempo en forma adecuada la autoridad y disciplina necesarias. Nada mejor que el ambiente familiar para comprender, ayudar y estimular a los hijos, corregir sus errores e incitar sus más altos ideales. El respeto por la vida, la dignidad humana, la libertad, la verdad y el justo deseo de superación son valores que necesitan ser inculcados y vividos con amor.

Actualmente la familia se ha convertido en un grupo humano en el cual las tensiones económicas, sociales, culturales, políticas e incluso religiosas del momento presente influyen de una manera real y efectiva. Todo ello, lejos de hacerle perder fuerzas, ha contribuido a valorar la importancia de su poder educativo, movilizador y creador asignándole el papel fundamentalmente ofrecer a todos sus integrantes los medios necesarios para crecer y madurar.

La disciplina con límites precisos, claros y coherentes crea un clima externo que influye favorablemente en la ordenación interior del educando. Es función de la familia orientar vocacionalmente al niño e impulsarlo por medio del estímulo e el estudio, el trabajo, la lectura y las actividades físico - recreativas hacia la concreción de ideales de superación y perfeccionamiento.

Durante 1997 en el estado de México se han registrado 5 mil 758 casos de maltrato intrafamiliar de los cuales 70 por ciento han sido de abuso sexual contra menores de edad, por lo que se han iniciado 4 mil 642 denuncias penales. También se han recibido quejas de violencia física y psicológica. Las edades que fluctúan son entre los 12 y 16 años, mientras que siete de cada diez violaciones ocurren en el seno familiar.

De Acuerdo con la encuesta nacional de adicciones, por lo menos 1.6 millones de habitantes de zonas urbanas de México, desde los doce años de edad, habían consumido a lo largo de su vida algún tipo de droga ilegal y por lo menos, 139 mil los habían hecho un año antes de que se practicara la encuesta. Es alarmante para la sociedad mexicana, ya que el consumo y abuso de cualquier tipo de droga contribuye además de los daños directos a la salud que aumenta las enfermedades aumenta el porcentaje de accidentes de trabajo que afectan a la pérdida de productividad y automovilísticos, predispone a la violencia y a la muertes prematuras, a los crímenes y una alta tendencia delincencial.

## POLITICAS.

Los esfuerzos para combatir la inseguridad pública parecen haber fracasado. Por lo que el Presidente Ernesto Zedillo reconoció que la complejidad de ese problema ha sido más grande que el efecto de nuestros esfuerzos.

Estudiosos del fenómeno de la seguridad pública, estiman que en el futuro inmediato los mexicanos orientarán sus preferencias electorales en favor del partido político que presente, no una mejor propuesta económica, sino un sistema de seguridad de las personas y sus bienes.

Los índices delictivos crecen de manera incontenible, así por ejemplo, de 1990 a 1995, el índice de la tasa de criminalidad en el fuero común aumentó en 20%, mientras que en el federal fue de 40%, pero esa tendencia se mantiene en el año de 1996 y en los primeros seis meses de 1997, según información proporcionada por las instituciones de procuración de justicia. Dicho estudio indica entre los aspectos que han influido en el aumento de asaltos en los últimos años son: la situación económica que ocasiona un elevado índice de desempleo, y la depuración de algunos cuerpos de seguridad pública en el país, que despidieron a personas expertas en el uso y manejo de armas de fuego, de técnicas paramilitares, con conocimiento de la organización y reacción de las propias autoridades.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León en el informe presentado el primero de septiembre de mil novecientos noventa y siete menciona algunas políticas establecidas durante su gestión las cuales se mencionan en los párrafos siguientes.

La Inseguridad pública y el desapego al Estado de Derecho son el mayor obstáculo para nuestro progreso material y para una vida social armónica. Hoy, la más grave preocupación de los ciudadanos es la inseguridad pública y que persiste en las calles, en los caminos y que, incluso, ha penetrado a los hogares, los centros de trabajo y de reunión.

La ciudadanía se siente impotente ante la delincuencia y percibe que la autoridad es ineficiente para combatirla. Se sigue temiendo tanto a quien comete el delito como a quienes deben perseguirlo, porque con frecuencia encubren o toleran los actos ilícitos. El sentimiento de inseguridad se ha extendido en la población provocando aislamiento, y estimulando la intención de hacerse justicia por su propia

mano. La magnitud y complejidad del problema han sido más grandes que el efecto de nuestros esfuerzos, si bien el gobierno no ha sido pasivo.

Desde el inicio de la administración promovió una amplia y profunda reforma constitucional para fortalecer el poder judicial y para aplicar en todo el país una política integral de seguridad pública que comprenda un combate sistemático, coordinado y sostenido contra la delincuencia y contra el crimen organizado. Al promover esa reforma, tuvo como objetivo primordial que la ciudadanía cuente con un poder judicial verdaderamente independiente e imparcial, incuestionable profesional e indiscutiblemente honeroso. Todos los mexicanos confían de que muy pronto se cumplan a plenitud cada uno de estos propósitos que animaron a la reforma.

La reforma constitucional también fue el primer paso para promover cambios en aspectos de las leyes que dificultaban la persecución de los delitos más graves y que debilitaban la acción de la justicia. Entre esos cambios, uno reciente ha sido la aprobación, por el honorable congreso de la Unión, de la ley reglamentaria para el combate a la delincuencia organizada. Asimismo, se han modificado diversas leyes financieras a fin de prevenir y decretar operaciones de lavado de dinero.

En virtud de la reforma constitucional se creó el sistema nacional de seguridad pública con el objeto de coordinar las labores de la federación, el Distrito federal, los Estados y los municipios. Con base en la reforma y en las tareas del Sistema Nacional ahora será como fin alcanzar niveles óptimos de capacidad, profesionalización y eficacia para todas las corporaciones de seguridad pública del país. La reforma constitucional estableció, por primera vez, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. El ejecutivo propuso y obtuvo para el presupuesto de la federación de 1997, recursos especiales por \$1,905,000,000.00/100 para seguridad pública, que están siendo distribuidos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios. Se adicionará una cantidad de 550 millones provenientes de aportaciones locales, para integrar un financiamiento conjunto por 2, 455 millones de pesos, cifra superior en un solo ejercicio, a la inversión que en materia se ejerció en los últimos siete años. Estos recursos se destinarán a equipar a las corporaciones policiales federales, estatales y municipales, al desarrollo del subsistema de información, a la formación policial, a los laboratorios de investigación y a la construcción, reparación de cárceles.

Por recomendación del sistema nacional de seguridad pública, ha empezado la reestructuración de las instituciones de procuración de justicia del país y se han iniciado los esfuerzos para coordinar los cuerpos de seguridad de los tres niveles de

gobierno. Todo y cada uno de estos avances no han sido suficientes. Es indispensable e inaplazable apresurar el paso.

Considera que este es un problema muy grave en el que es urgente que el poder legislativo y el poder ejecutivo trabajen con ahínco, firmeza y en más estrecha colaboración. Así mismo es necesaria una mucho mejor coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. Propone que todos se comprometan a reforzar nuestras leyes. Que todos nos comprometamos a acelerar la reestructuración de las corporaciones policiacas y a precisar y hacer cumplir los estándares de su desempeño.

Propone que todos se comprometan a impulsar reformas verdaderas profundas en la procuraduría de justicia de todo el país a avanzar con mucho mayor rapidez hacia una coordinación eficaz y conseguir una colaboración más activa de todos los grupos e instituciones sociales.

Propone al honorable congreso que intercambien opiniones y a su vez, también lo hará con los señores gobernadores para encontrar fuentes adicionales de financiamiento que permitan incrementar sustancialmente el gasto en procuración de justicia y seguridad pública ya desde el próximo ejercicio fiscal.

Héctor Guevara Ramírez con base en las diversas demandas ciudadanas que los priistas han encontrado, sobre todo en los municipios que conforman la zona conurbana a la capital del país como son Coacalco, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla, en el mejoramiento de la seguridad pública ha sido una exigencia reiterada y prioritaria. Señaló que dentro de los programas y compromisos del PRI con la ciudadanía se encuentran contenidas propuestas concretas para combatir la criminalidad en todas sus formas, por lo que se dedicará a impulsar las reformas que requiere el sistema jurídico para el combate contra la delincuencia para que alcance mejores niveles de eficacia, y eficiencia por lo que es necesario establecer la modernización de las instituciones encargadas de proporcionar la seguridad pública a los habitantes. E insistió en reforzar la capacitación, profesionalización y honestidad entre los policías

El Doctor Zedillo menciona que todos debemos comprometernos a emprender un esfuerzo sin precedente para que nuestro sistema de justicia y nuestras labores de seguridad pública comiencen una nueva etapa donde se cumpla la ley, donde la autoridad se gane el respeto de la población porque está a su servicio y donde los delincuentes sean castigados con el rigor que merecen. No se bajaran los brazos hasta vencer a la delincuencia, al crimen organizado y al tráfico de drogas. Se

redoblaran esfuerzos y tiene plena confianza en que se logran mejores resultados. Por lo de intensificar esa lucha que es por la salud, seguridad y la tranquilidad de todos, en ningún momento ha dudado en recurrir a las fuerzas armadas. Por lo que estas siempre han participado es esa lucha, pero lo que se ha hecho en esta administración es transparentar y acrecentar su participación.

Transparentar la participación de las fuerzas armadas y el precisar sus responsabilidades, no sólo aumenta la efectividad del Estado en esta lucha que también es por la seguridad nacional, sino que hace más probable que quienes fallen en el cumplimiento de su misión y cometan actos ilícitos, sean identificados, investigados y castigados conforme a la ley, menciona el presidente Zedillo.

El Gobierno ha utilizado todos los medios que le confiere la ley para vigilar que los servidores públicos actúen con honradez y conforme a las normas.

La política social es, entonces, el medio del que dispone el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir esa función compensatoria y, por lo mismo, combatir la pobreza. Desde la revolución Mexicana, el Estado siempre ha tenido una firme política social. Su expresión son las instituciones que ofrecen educación, salud y seguridad social, respaldo a la nutrición y el abasto, apoyo a la vivienda, los servicios básicos y el campo. Su expresión son también las acciones para fomentar el empleo y la organización social del trabajo. Los resultados de esas instituciones y de esas acciones representan un gran esfuerzo sostenido a lo largo de muchos años. Pese a ese gran esfuerzo, por la insuficiencia de recursos, por el acelerado aumento de la población, y por fallas en algunos programas, subsisten enormes rezagos y graves carencias. Por lo que solucionar esos rezagos y esas carencias es el mayor reto de nuestra generación y es la preocupación central, del Gobierno que preside.

Desde el inicio de esta administración se han fortalecido todas las vertientes de la política social, aun sacrificando otros objetivos. En el presente año, casi el 56 % del gasto programable federal se está destinando a programas sociales. Hace diez años, ese porcentaje era de 30.7 %, y hace veinte, era el 33.8 %. Como porción de producto interno bruto, también se están dedicando más recursos al gasto social. Este año representará el 9 por ciento del producto interno bruto mientras que en 1987 era el 6.2 %, y en 1997 era el 7.8 5%.

La educación es el capítulo más importante de la política social. En 1997, casi el 43 por ciento del gasto social se dedica a educación, porque éste es el mejor destino para los recursos del pueblo de México. Los objetivos de la política educativa de este Gobierno son muy precisos: que más mexicanos vayan a la escuela y

completen más ciclos educativos; que aumenten constantemente la calidad de la enseñanza en todos los niveles, y realizar programas integrados de apoyo económico y social., para que los niños y jóvenes más pobres puedan recibir y aprovechar la educación.

Para cumplir los objetivos de elevar la calidad en los niveles de educación básica, se han hecho esfuerzos en varios ámbitos. Se han aumentado el número de libros de texto gratuitos que llegan a un total de 143 millones y se han fortalecido sus contenidos. Por tercer año consecutivo se están entregando puntualmente los libros de preescolar y primaria.

Se cuenta con 314 centros de maestros, equipados con biblioteca y medios electrónicos para apoyar la actualización docente. Se ha iniciado una profunda reforma a la educación normal. Se ha establecido un nuevo sistema de televisión educativa que transmite la telesecundaria, programas para la formación de maestros, así como producciones científicas y culturales. Para la recepción de estas transmisiones se han instalado equipos que a fines de este año estarán en 23 mil escuelas.

El aspecto más ambicioso de la política educativa en este sexenio reside en los llamados programas compensatorios. Estos programas hacen que muchos niños y jóvenes, la educación efectivamente sea la diferencia entre la vida de marginación y pobreza, y una vida con oportunidades de mejoramiento. Son programas dirigidos a proporcionar las condiciones para los niños y jóvenes con mayores desventajas económicas, pueden beneficiarse de la educación.

En la actualidad, 4.8 millones de niños de las zonas más pobres y aisladas están estudiando gracias a los programas que fomentan la construcción de espacios educativos, la capacitación de maestros, la dotación de libros y útiles escolares, así como la orientación a los padres de familia.

Para que los niños de escasos recursos puedan permanecer en la escuela, se están distribuyendo 800 mil becas anuales a niños de las zonas de mayor pobreza. Gracias al aumento de los recursos federales y la colaboración de gobiernos estatales, en este ciclo se llegará a distribuir 4 millones diarios de desayunos, ya que para millones de niños mexicanos, un desayuno escolar es gran diferencia entre un día de aprovechamiento o un día sin esperanza. Por eso este programa seguirá siendo una altísima prioridad para su gobierno.

Dice que uno de los factores que más limita el aprovechamiento escolar entre los jóvenes de escasos recursos que asisten a la secundaria, es la falta de materiales educativos. De ahí que en este ciclo escolar se haya iniciado un programa comenzando con el primero de secundaria dotándolos de 2.3 millones de libros de texto gratuitos en secundarias generales y técnicas, en más de mil municipios de alta marginación en 17 estados de la república. Con El firme sustento al carácter obligatorio que tiene la secundaria como nivel educativo decisivo para ampliar los horizontes de oportunidades para muchos jóvenes en todo el país.

De lo que va de esta administración se ha aumentado la matrícula de ese nivel educativo en 17 por ciento, para llegar a 2 millones 750 mil estudiantes en el presente ciclo escolar. Cree decididamente en el carácter estratégico que para el país tiene la educación superior, por lo que el Gobierno de la república tiene, un firme compromiso con las universidades públicas y las instituciones de enseñanza superior e investigación científica. En los tres primeros años de la administración , el número de estudiantes inscritos en el nivel de licenciatura se ha incrementado de un millón 350 mil a un millón 580 mil. En 1994, México contaba con siete universidades tecnológicas públicas , hoy se cuenta con veinticuatro y se propone que para el año 2000 haya cuarenta y dos. En tres años se ha hecho un esfuerzo especial que ya se traduce en que la matrícula en educación de posgrado ha pasado de 66 mil a 108 mil en 1997. En 1997 se han otorgado 31 mil becas al mes para estudios de posgrado en México y en el extranjero.

Dice que el Gobierno de la República está resuelto a apoyar decididamente las actividades científicas y tecnológicas, pues los mexicanos sabemos que el impulso al desarrollo depende cada día más del conocimiento, la innovación y el uso oportuno de la información.

Se cuenta con una red nacional compuesta por más de 5 mil 600 bibliotecas públicas, se ha consolidado las instituciones encargadas de preservar nuestro patrimonio cultural y de extender su conocimiento y aprecio a más mexicanos.

La salud y la seguridad social son fundamentales para que cada persona, cada familia y cada comunidad puedan desarrollar sus capacidades de trabajo, superación y progreso. Por lo que la salud y seguridad social constituyen una prioridad a la que el gobierno de la república dedica especial atención. Este año, se están destinando a este renglón casi 25 centavos de cada peso del gasto federal programable. Al inicio de este Gobierno se puso en marcha una profunda reforma a nuestro sistema de salud, basada en los cambios demográficos, económicos y sociales de México y en sus efectos sobre las principales causas de enfermedades y fallecimientos. La reforma está orientada más a la prevención que a la curación, más

a la salud que a la enfermedad, los objetivos de la reforma son llevar servicios esenciales a los mexicanos que aún no los tienen, mejorar su calidad donde ya los hay, y aprovechar mejor a los recursos humanos y materiales que hacen posibles esos servicios, por lo que para poder alcanzar estos objetivos ha sido la descentralización de los servicios que concentraba la Secretaría de Salud, por lo que los mexicanos tenemos ahora un sistema de salud federalizado, donde los estados cuentan con más recursos, nuevas responsabilidades y mayores atribuciones.

Al inicio del sexenio se estimaba que aproximadamente 10 millones de mexicanos no tenían acceso a servicios de salud. La mayoría de ellos viven en poblados pobres, pequeños y aislados. Se propuso el gobierno llevarles un paquete con los servicios básicos, para la salud de los niños y las mujeres.

Se ha emprendido una profunda transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Reforma con el fin de hacerlo más moderno y eficiente, más solidario y más atento a las necesidades de los derechohabientes. Es una reforma sustentada en la razón y en el Derecho. Garantiza la reforma permanencia de la institución como una institución pública para los trabajadores y su familia. Un propósito central de la reforma del Seguro Social es contar con un sistema de pensiones transparente, equitativo y con sólida sustentabilidad financiera.

A partir de los centros especializados del Sistema Nacional para el desarrollo Integral de la familia y de patronatos de participación pública y privada, se está redoblando la atención a niños de la calle, a menores inmigrantes y repatriados, con apoyos para su alojamiento, alimentación, salud, educación y capacitación para el trabajo.

Gran parte de los programas sociales está dirigido a los niños y jóvenes, prácticamente todo el gasto en educación y capacitación, y buena parte del gasto en salud, son para la niñez y la juventud de México. La política social para los jóvenes es muy amplia. Está distribuida entre un gran número de dependencias del Gobierno, cuyos esfuerzos concluyen para proporcionar las oportunidades que les permitan a los jóvenes salir adelante.

Otra tarea fundamental de la política social consiste en los apoyos al abasto y el consumo de productos básicos para la población más vulnerable. Con programas como desayunos escolares, el de abasto social de leche, el componente de alimentación de las becas de educación básica, el de despensas de asistencia social, el de subsidios a la venta de maíz y el de subsidio generalizado a la tortilla. Con un costo de 9 mil 265 millones de pesos.

El Gobierno Federal ha comenzado a pagar recursos del orden de 46 mil millones de pesos a precios de este año, para apoyar a cerca de 766 mil deudores con sus créditos hipotecarios.

Se sigue apoyando la extensión de los sistemas de servicios básicos necesarios para una vivienda digna. En estos 3 años millones de mexicanos más cuentan con agua potable, y 4.9 millones más tienen drenaje. Entre 1995 y 1997, un millón 500 mil hogares más están recibiendo energía eléctrica.

Buena parte de la política social se aplica en el medio rural, pues allí es donde subsisten algunos de nuestros más graves rezagos. Para resolver realmente y para comenzar a elevar permanentemente las condiciones de vida de la gente del campo es indispensable fomentar su superación productiva. Es responsabilidad del Estado proporcionar las condiciones que conduzcan a la superación del campo. Esta tarea comprende tres aspectos fundamentales: la seguridad jurídica de la propiedad en el campo, los apoyos para sustentar la rentabilidad de los productos del campo, y los apoyos para impulsar la productividad del campo. Para la regularización de derechos agrarios y para la justicia agraria, el Gobierno federal está destinando 2 mil 520 millones de pesos. Por medio de programas que incluyen apoyos a la comercialización de productos, apoyos fiscales para subsidiar la reestructuración de carteras acumuladas y a los nuevos créditos, apoyos para desarrollo forestal, crédito a la palabra y apoyos a empresas rurales. Para estos propósitos en 1997 se están canalizando al campo 27 mil 590 millones de pesos. A fin de apoyar la productividad en el campo, el gobierno federal está otorgando apoyos para la mecanización, el equipamiento rural y el mejoramiento tecnológico; para el aprovechamiento tecnificado del agua, el fomento de la sanidad vegetal y animal, y para la investigación agropecuaria. En el presente año estos apoyos equivalen a casi 4 mil 740 millones de pesos, sustentar la rentabilidad del campo.

Hay en nuestro país un grupo formado por varios millones de mexicanos y mexicanas que por generaciones no han heredado más que rezagos y carencias, que vive con la fuerza de su dignidad y con el aliento de una pequeña esperanza. Son los más pobres de México, que luchan por liberarse del círculo vicioso de desnutrición, insalubridad, enfermedad e ignorancia. Un deber humano, moral y de justicia de nuestra generación es apoyar a esos millones de mexicanos en su lucha. Se debe actuar ahora para que no existan más mexicanos atrapados en el círculo de la pobreza extrema, por medio de programas que realmente corrijan atrasos y que efectivamente resuelvan carencias, con programas alejados de todo protagonismo y ajenos a toda forma de paternalismo.

Por medio de estudios minuciosos para asegurar su correcta concepción y ejecución, ahora se ha puesto en marcha el programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación. Esta es la primera vez que el Gobierno de la República diseña y aplica un programa que atiende con un enfoque integral, las causas de la pobreza extrema. Tal programa unirá acciones de educación, salud y alimentación, haciendo que estos esfuerzos converjan en el núcleo familiar, dando especial atención a las niñas y niños, y apoyándose especialmente en las madres de familia. En las zonas más pobres del país se entregará una ayuda económica mensual a las familias más necesitadas a condición de que los miembros de esas familias acudan a los centros de salud a recibir servicios médicos. La ayuda se entregará a las madres. De igual modo, a los hijos de esas familias se les darán becas para que estudien primaria y secundaria a condición de que no dejen de asistir a la escuela. Las becas para las niñas serán superiores a las de los niños para estimular la igualdad de oportunidades a que ellas tienen pleno derecho. PROGRESA es un programa para las familias más pobres de México. En su primera etapa, este programa se aplicará en 10 estados con altos índices de pobreza, cubriendo a 160 familias. Tal programa a fines de 1997 cubrirá 400 mil familias. La expansión del programa a más estados, depende al crecimiento de la economía y nos proporciones más recursos, y a medida que podamos reasignar recursos presupuestales que hoy atienden otros requerimientos.

La creación de empleos que necesita México sólo puede obtenerse suficiente y duraderamente a partir de un proceso vigoroso, sostenido y sustentable de crecimiento económico. Para ofrecer empleos a los miles de mexicanos, y para reducir paulatinamente el grave desempleo y subempleo, la economía nacional debe crecer en lo sucesivo a un ritmo de por lo menos el 5 por ciento anual en promedio. La generación de empleos cada vez mejor remunerados es uno de los propósitos sociales fundamentales del crecimiento económico, pero no el único. Sin los recursos el aumento que genera el crecimiento económico es mucho más difícil y tardado atender satisfactoriamente los otros fines de la política social del Estado, e incluso su demás quehaceres esenciales como el brindar seguridad a los ciudadanos.

Por lo que el crecimiento económico es el medio indispensable para procurar y alcanzar la justicia en su sentido más amplio; la justicia de las leyes y la justicia social de una vida digna para todos. El remedio de cada rezago, la creación de cada oportunidad, el mejoramiento de todo nivel de vida, cuestan recursos, recursos que no se tienen y por eso deben generarse. Y sólo el crecimiento puede generar esos recursos.

Esto explica la importancia del crecimiento económico y también explica la altísima prioridad que le gobierno de la República por lo que se desató justo al inicio de su mandato y, después, en lograr la recuperación como paso intermedio hacia el crecimiento sostenido.

Por lo que la política económica debe ser congruente y con una clara orientación social. Por eso el presidente de la República convocó a todas las fuerzas políticas respetadas en el Honorable Congreso a que trabajen juntos para que México cuente no sólo con una política de Estado para el crecimiento económico como medio para alcanzar la justicia social. Una política de Estado para lograr que el crecimiento económico no sólo sea la perspectiva de un sexenio, sino que sea el instrumento para un crecimiento de largo plazo que beneficie a todos los mexicanos.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## SOCIAL

Siendo la criminalidad, un producto social, no se podrá resolver los complejos problemas que presenta, si no la estudiamos y la entendemos dentro del marco, y contexto general del desarrollo económico, social y cultural. Sería iluso pretender estudiar fragmentariamente los problemas que implican la prevención y el control del delito, los sistemas penitenciarios de readaptación social, la criminología en todos los objetos más profundos sin enlazar todo un estudio. Las políticas colectivas implican el desarrollo social, económico y cultural, es imprescindible que no se pierda de vista, que cada vez los factores criminógenos tienen un sentido social más claro, que las condiciones de vida del hombre, que del espacio material en que se mueve, que de la estratificación cultural que tiene la sociedad de las incidencias terribles de la miseria y de la ignorancia, y de la desocupación nacen muchas de las inspiraciones y de las causas reales y profundas del delito. Por eso prevenir el delito, controlarlo, planificar una política criminal y social consecuentemente implica concentrar nuestros esfuerzos para transformar las bases mismas de nuestra sociedad, crear condiciones de vida más justas impulsar el desarrollo económico y social para brindar a cada hombre mejores oportunidades para expresarse como ser humano, como ente familiar, como ser social. Sus causas reales de la criminalidad y de las soluciones factibles dentro del contexto social de todos los ángulos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social del país, que sirven de corrección y prevención.

El presidente Ernesto Zedillo dijo que México será un país más justo, más equitativo, más respetado en la medida en que se consoliden sus instituciones y se tenga la capacidad de renovarlas para responder a las nuevas circunstancias y nuevos desafíos. Insistió en el valor de las instituciones, sobre todo porque nuestro país es una nación de instituciones sólidas y, al mismo tiempo, dinámicas, con capacidad de renovarse para servir al pueblo.

Las estadísticas del gobierno en México registran datos para un sector de desarrollo social, trabajo, asentamientos humanos y obras públicas. Así mismo, la inversión pública federal por sectores identifica una categoría de bienestar social para gastos fijos de capital en cosas como obras públicas rurales y urbanas, la construcción de hospitales, escuelas, centros de salud, alojamientos. Por consiguiente Bienestar social es como un término en el que todo cabe y que puede significar una variedad de cosas en distintos lugares.

El presidente de la república argumenta que su gobierno no concibe un crecimiento económico alejado del bienestar social de las mayorías por el contrario, trabajamos conscientemente por un crecimiento de justicia social. Por lo que el

mejoramiento de los servicios de salud está respaldado en 1997 por un presupuesto de 14 mil millones de pesos, para atender a la población más pobre y menos protegida.

La red de educación primaria, ha aumentado el porcentaje de alfabetización y creando instituciones de enseñanza secundaria y superior aunque subsisten diferencias considerables de los niveles de los servicios ofrecidos, tanto entre las naciones como entre las zonas rurales y urbanas, la mayoría de los niños de hoy recibe cierta educación escolar y puede complementar al menos los seis años de primaria.

El director del centro nacional de evaluación para la educación superior. Antonio Grago Huguet señaló que la evaluación de la calidad de la educación llegó muy tarde y todavía hoy afronta algunos reductos de oposición, matizados por oposiciones políticas o diferencias de enfoques. En comparación, México está muy rezagado con respecto a países de larga tradición educativa, ya que desde hace muchos años hay evidencias de que la calidad educativa no es del nivel que se quisiera, y eso lo saben el gobierno, los padres de familia, los maestros. Por lo que el avance en esta práctica es precisamente sistematizar, darle orden y congruencia a los procesos de evaluación y posteriormente tomar decisiones en favor a la calidad educativa.

El espacio de educación es el único medio del que disponemos para construir hoy el futuro. Por lo que no podemos negar que el mundo enfrenta una severa crisis en sus sistemas educativos, derivados de los profundos cambios que las relaciones humanas han experimentado, como tampoco podemos omitir que, en México, a esta compleja situación se agrega el retroceso que trajo consigo una crisis económica sin precedente que golpeó prácticamente todo: el gasto social, la generación de empleos, el poder adquisitivo del salario, también el del maestro, actor central de la educación. Las preguntas que debemos respondernos son ¿Que maestros queremos?, ¿Cómo los vamos a formar?, ¿Cómo los vamos a recompensar salarial y socialmente?. Es innegable que la capacidad económica del Estado se ha visto reducida por el impacto de la crisis. Eso todo mundo lo entiende, lo que no acabo de comprender es el cómo y cuándo terminará la espera para empezar a recibir los beneficios del sacrificio realizado. Hablar con verdad, fijando tiempos y metas posibles, nos permitiría recuperar las expectativas y, lo más importante, evitar llegar a situaciones que mucho lastiman, como ser testigos de las luchas callejeras que protagonizan quienes tienen su mayor compromiso con formar a la juventud haciendo del ejemplo el medio privilegiado. La mayoría de la sociedad está de acuerdo que el salario de los maestros debe mejorar, como también lo está de que requerimos que se revise su formación, actuar en su permanente actualización, mejorar el equipo y las herramientas que se emplean en la enseñanza; en una palabra

elevar la calidad de la educación. Hace algunos años, la vocación era la característica esencial del maestro, característica que ya no existe. Se tiene que recuperar la vocación del magisterio, lo cual sólo sucederá planteando metas de futuro, capaces de trascender el duro presente que nos impide superar las diferencias; revitalizar los mecanismos para hacer de la superación académica el medio para elevar el ingreso; idear mecanismos para que la sociedad participe del hecho educativo; revalorar socialmente la tarea del maestro. La crisis del magisterio debe servirnos para revisar nuestro proyecto de futuro, nuestras aspiraciones trascendentes, la decisión acerca de si queremos avanzar o aceptamos como fatalidad el estancarnos. Si algún reto vale la pena, ante problemas que son esencialmente educativos como el desproporcionado crecimiento demográfico, la pobreza, el desempleo, la violencia, la drogadicción, es el hacer de la educación la mejor de nuestras inversiones. Mejores salarios y mayor esfuerzo magisterial; lo uno dependerá de lo otro.

El titular de la Secretaría de Educación Pública aceptó que en México aún existen importantes rezagos y se requieren mayores recursos económicos para mejorar la calidad de los servicios en este sector, para no producir la desigualdad social existente en el país. La política educativa nacional se encuentra en una crisis profunda, que se expresa en las constantes protestas colectivas de los rechazos de las universidades públicas, la reactivación de las luchas del magisterio y el hecho de que más de 9 millones de jóvenes se quedan excluidos de la educación que el Estado ha establecido como obligatoria

Las organizaciones de seguridad social que ofrecen una vasta gama de beneficios por enfermedad, desempleo, retiro, accidentes etc. son relativamente escasos en México. Se han creado grandes organizaciones en México, y aunque amparan a una porción importante de la población, su debilidad consiste en que los beneficios que ofrecen son insuficientes.

Tampoco existe un equivalente de un servicio de salubridad nacional, aunque casi todos los países tienen un sistema, operado por el gobierno, que ofrece atención a la salud para quienes carecen de otra opción. En muchos casos, la línea inferior esta constituida por organizaciones de caridad como la cruz roja. Por encima existe una jerarquía frecuentemente complicada, que incluye diferentes aspectos de atención médica, dirigida por la empresa privada, las organizaciones de seguro social y por el gobierno. Por lo general, la calidad de servicios que ofrece cada sistema varía enormemente, y el acceso a ellos está sumamente estratificada para los diferentes grupos.

Entre las medidas que se han implantado se encuentra la reforma al sector salud, cuya función es desmontar estructuras centralistas, para acercar servicios,

recursos y la toma de decisiones a estados y municipios. De esta organización resultarán mejores posibilidades de enfrentar con éxito los retos que plantean los cambios de estructura de la población, la urbanización e industrialización creciente, así como las transformaciones en los estilos de vida que están modificando la demanda de los servicios de salud pública.

El jefe del ejecutivo después de señalar que la salud y la seguridad social son prioritarias en su gobierno, refrendó que la nueva ley del seguro social amplía la capacidad del Instituto para responder a la creciente demanda de cobertura y calidad en los servicios y prestaciones, y al mismo tiempo permitirá la viabilidad financiera del I.M.S.S., dijo que el nuevo esquema de financiamiento impulsará la inversión para modernizar las unidades médicas familiares, que tienen hasta 30 años de servicio, así como para sustituir equipo obsoleto. Sin duda, se resolverá un rezago acumulado por más de 10 años. El seguro de enfermedades y maternidad ha recuperado su capacidad de financiamiento, ya que el primer año de vigencia de la nueva ley, la contribución del Estado será superior a lo 15 mil 700 millones de pesos, lo que significa más de seis veces el monto que habría aportado bajo la antigua legislación. Se permitirán en los próximos tres años ampliar la cobertura a 350 mil familias de población no asalariada. Además la reforma permitirá incrementar los recursos para guarderías, duplicando su capacidad de atención para el año 2,000. Un propósito central de la reforma del Seguro Social es contar con un sistema de pensiones transparente, equitativo y consolidar la sustentabilidad financiera.

Javier Moctezuma Barragan dice que a partir de 1995 se han incorporado al seguro social 1225, 000 trabajadores permanentes. Mientras, de junio de 1996 a este año se afiliaron 815,000 con lo cual el empleo formal creció 9.3% arriba del índice de crecimiento demográfico. En tanto, la tasa de desempleo abierto se ubicó en 3.5%, la más baja.

El Director General del Instituto del fondo nacional para la vivienda para los trabajadores durante 1996 se ejercieron 103 mil 184 créditos, cifra que es 3.4 por ciento superior a la meta aprobada por la Asamblea General y 6.7 por ciento mayor a lo realizado durante 1995. El Gobierno federal destinará 600 millones de pesos para la subsidiar a 50 mil familias de escasos recursos, con un monto de al menos 20 por ciento del costo total de una vivienda de interés social, y dijo que a medida que ha avanzado la recuperación económica, el gobierno ha hecho un gran esfuerzo para alentar la construcción de casas habitación, aumentar la oferta disponible y otorgar apoyos a los deudores hipotecarios, tarea que se extendió incluso en los peores momentos de la crisis

Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guerrero, Veracruz y el Estado de México recibieron en conjunto 3 mil 200 millones de pesos, cifra que representa casi el 40% del total del fondo llamado ramo 026 por parte de la Secretaría de desarrollo social, recursos destinados al fondo de desarrollo municipal, encaminados a combatir la pobreza, recursos que deberán ser ejercidos en obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinizacion así como en obras de infraestructura educativa y de salud a nivel básico.

El coordinador de la Comisión Nacional de Alimentación durante una reunión de trabajo en la cámara de senadores dijo que cerca de cuatro millones de familias mexicanas se alimentan en forma deficiente, y si este problema no se atiende de inmediato tendrá serias repercusiones sociales, y que es necesario que el gobierno federal desarrolle un programa de alimentación basado en una población objetivo bien definido e identificado porque en México ya no estamos para jugar a un plan nacional de alimentación que viste mucho pero que no avanza.

Por razones sociales y productivas, el campo tiene una importancia fundamental. La cuarta parte de los mexicanos vive en el campo. Entre ellos se encuentran los más pobres del país. Sin embargo, en el campo también se produce la mayoría de los productos alimenticios que todos consumimos.

José Narro Robles, subsecretario de coordinación sectorial de la S.S.A., expuso que con PASE el gobierno federal pretende integrar sus acciones de salud, educación y alimentación, ante la necesidad de garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población. Sin embargo aclaró que la solución del problema de desnutrición requiere de la promoción de empleos, a fin de que los grupos menos favorecidos tengan acceso a los satisfactores básicos.

La evaluación del programa sexenal en favor de la infancia de las despensas del programa de asistencia social alimentaria a familias se distribuyen en toda la república, principalmente en Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz; es decir donde se ubican los más altos índices de pobreza y marginación. Existe un deficiente seguimiento nutricional de acuerdo con lo estipulado en la norma oficial mexicana para la vigilancia de la nutrición, crecimiento y desarrollo del niño y del adolescente, también el documento, menciona que hay un déficit de infraestructura que impide la incorporación de niños menores de un año, y tampoco hay información disponible para conocer la frecuencia de anemia por carencia de hierro en mujeres. Por lo que se debe actualizar la encuesta nacional de nutrición ya que es de 1988, para poder ayudar a las personas que más lo necesitan.

El titular de la secretaría de salud expuso que la prestación de servicios debe adecuarse a la realidad sanitaria, por que en distintos grupos de edad y ciertas regiones del país todavía es mucho lo que queda por hacer para disminuir las tasas de mortalidad por enfermedades que son técnicamente evitables.

El director general de la organización panamericana de la salud dice que cree que no sólo la pobreza en términos absolutos, sino la inequidad lo que más afecta a nuestros pueblos. Esta se ve reflejada en la mala salud de algunos sectores de nuestra población, es una de las manifestaciones más desagradables de la justicia social. más afecta a nuestros pueblos.

Jaime Martínez Veloz, dice que se debe poner énfasis en la falta de expectativas de vida y la carencia de los más elementales servicios y de empleo. Y que hacen falta acciones de carácter social y también entender que lo que origina las condiciones de reclamo al gobierno son las injustas condiciones en que se desarrollan su existencia en sus comunidades, que es un problema serio, que se debe atender con acciones sociales de justicia y no con medidas de seguridad pública.

El presidente Zedillo insistió que la política económica que se aplica para consolidar la recuperación y avanzar en el crecimiento, está dando resultados. Mencionó como ejemplo que en marzo se afiliaron 67 mil trabajadores al IMSS, alcanzando éste más de 9 millones 300 mil afiliados permanentes, la mayor cifra en la historia del instituto.

Por lo que la delincuencia en una sociedad, afecta a todos sus principios y sus bases, es suficiente razón para preocuparnos, además su alto costo para nuestro gobierno para cada delincuente en reclusión que es de 6,000 pesos mensuales. Estos recursos financieros se podrán dedicarse a la educación, salud, desarrollo vial, agricultura y a tantos otros factores de progreso, se pueden establecer principios que permitan un mejor control y una mayor efectividad contra la ola criminal que invade al mundo moderno y que trasciende las fronteras nacionales. Todo esto nos lleva a la pérdida de la convivencia armónica, de la fraternidad y del noble ejercicio de la justicia, para la orientación de una sociedad alineada por el progreso que en muchos casos se ha convertido en su enemigo y para la rehabilitación de quienes han sucumbido al delito, ya sea por problemas patológicos, sociales o morales.

El presidente de la confederación de las Cámaras industriales dijo que el tema de inseguridad pública es un problema que preocupa cada vez más a los industriales y a la sociedad en su conjunto y demandó al gobierno federal una aplicación de las leyes que impida que los delitos queden impunes y los delincuentes

libres, admitió que existe una relación directa entre el aumento del desempleo y el incremento de los índices de criminalidad.

José Raúl Gutiérrez Serrano denunció públicamente que en los reclusorios existe un elefante de corrupción, privilegios para unos cuantos, carencias y condiciones miserables de la gran mayoría.

El peldaño de descanso al mundo de crimen, en que se inician muchas carreras criminales, es la celda a la que llegan tanto algunos menores cuando, no se cumple con la ley, como los adultos cometen faltas al bando de policía y buen gobierno. Por lo que estos jueces además de ser letrados deberían ser de conciencia social y saber que no son los días cárcel o las cuantías de las multas lo que determina su eficiencia. Urge hacer la mutación de esta mala y cara justicia desigual, hacia una justicia social en que cada juez calificador tuviera a un lado trabajadores sociales para que rápidamente aclaren los hechos, y que se preocuparan más por la labor social de reintegrar al infractor en su hogar sin desvincularlo de su trabajo ni de la sociedad.

El director general de Prevención y readaptación social, reconoció que la mitad de la sobrepoblación penitenciaria del país estimada en 12 mil internos se encuentra concentrada en las cárceles capitalinas. Dice que la sobrepoblación se ha concentrado en las cárceles del Distrito Federal porque en 14 años no se han construido nuevos penales y por el aumento de la reincidencia delictiva. Explicó que hasta el momento en las cárceles de la ciudad hay una sobrepoblación calculada en 6 mil personas, cuando el número de reos suma 12 mil, esta última cifra representa casi 10 por ciento del total de internos 112 mil del país. Recordó que en este año 8 mil personas han sido encarceladas en la república, de ellas 6 mil fueron por delitos del fuero común y 2 mil federales, la mayoría por delitos contra la salud o narcotráfico. 87 por ciento de los delincuentes que salen de la cárcel están readaptados socialmente. En este sentido, rechazó la crítica de que los penales son las escuelas del crimen. Se trata aseveró, de una afirmación peyorativa e irresponsable porque si así fuera, el país estaría lleno de delincuentes.

Habitantes de 47 colonias de Santa Catarina dicen que quieren escuelas y no penales, pues aseguran que no existe ninguna escuela de nivel medio superior en la zona. Pues en un área de 20 kilómetros a la redonda no hay ningún plantel de ese tipo, y debemos tomar en cuenta que el 15% de la población de ésta delegación está en edad de estudiar a un nivel medio superior. Por lo que estas acciones, provocan que los jóvenes de iztapaalapa tengan menos oportunidades de acceder a la enseñanza y aunque reconoce que es importante la construcción de otro penal, lo es más proporcionar los servicios educativos que requiere la población.

La Comisión de derechos humanos del Estado de México pidió a directivos de los 19 penales de la entidad agilizar acciones para redistribuir y despresurizar los centros penitenciarios, donde las condiciones de hacinamiento provocan enfrentamientos y crean grupos de poder entre los 6 mil reos que albergan. Preciso que los centros de readaptación social más sobrepoblados son los de Barrientos, en Tlalnepantla; de Cuautitlán y de bordo de Xochiaca, que hay en Nezahualcóyotl. Los centros de readaptación social del Estado de tienen en conjunto capacidad para no más de cinco mil presos, sin embargo, actualmente hay más de 6 mil que protagonizan enfrentamientos al disputarse el espacio. Las acciones del gobierno estatal en materia de política penitenciaria, está lejos de cumplir con los preceptos de la readaptación social ya que debe contar con criterios de educación, trabajo y de reintegración al núcleo social, elementos que aún no son palpables en el sistema penitenciario mexiquense. Miguel Angel Contreras comentó que una forma de lograr reducir la sobrepoblación existente se daría al apresurar los juicios o recurrir a mecanismos de financiamiento cuando no puedan pagar su fianza.

Los cambios en una sociedad exigen cambios en sus formas de mantener el orden social. Por lo que podemos considerar al orden social como un sistema de personas, relaciones y costumbres que operan suavemente para llevar a cabo el trabajo en una sociedad.

Ninguna sociedad, ni la más simple funciona a menos que el comportamiento de la mayor parte de la gente pueda predecirse la mayor parte de las veces. La disciplina de una sociedad descansa en una red de roles de acuerdo con los cuales cada persona acepta ciertos deberes hacia los demás y exige ciertos derechos de ellos. Una sociedad ordenada sólo puede operar en la medida en que la mayoría de las personas cumplen sus obligaciones hacia los demás y pueda exigir de ellos la mayor parte de sus derechos.

A las personas se les controla principalmente socializándolas de tal manera que cumplan sus roles en forma esperada mediante el hábito o la preferencia. Los miembros de una sociedad son educados en las mismas costumbres y tienden a desarrollar muchos de los mismos conjuntos de hábitos, por lo que el hábito y la costumbre son los grandes regularizadores del comportamiento dentro de un grupo. Mediante la socialización se interiorizan es decir se hacen parte de las respuestas automáticas e indispensables de uno las normas, los valores y tabúes de la sociedad a la que pertenecen.

En el momento actual, todas las sociedades se transforman con gran velocidad, produciendo factores criminógenos y nuevas formas de criminalidad. Por lo que es necesario que en nuestro país la criminalidad para poderse explicar debe ser

analizada dentro del contexto social que se da en el tiempo y en el espacio específicos. Ya que las modalidades y formas de la criminalidad se transforman al mismo tiempo que el desarrollo social en cambio que nuestro sistema de prevención no avanza al mismo ritmo.

## CUARTA ETAPA

### CASO PRACTICO

El presente trabajo de investigación tiene como fin dar un panorama de la participación del sector público y privado, en relación a los programas que el presidente de la República ha desarrollado por medio de las instituciones del gobierno federal, estatal y del mismo municipio, que tiene la finalidad de disminuir y prevenir la criminalidad. El marco jurídico aplicable de lo anterior se desarrollo en el primer capitulo. Por lo que el resultado de la participación de los tres sectores en relación del municipio de Tlalnepantla serán analizados en este capitulo.

El crecimiento de la Ciudad de México por una parte y las disposiciones para facilitar la ubicación de la industria, junto con la perforación de los pozos en el Estado de México y la prohibición de fraccionamientos en el Distrito Federal, por la otra, empujaron la migración del área urbana de la ciudad de México y de las áreas rurales hacia la zona norte del Distrito Federal, en los territorios de los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla.

Este proceso se inició con la construcción del parque industrial de San Javier y la instalación de la industria Campos Hermanos y los fraccionamientos de Ciudad Satélite, Vista Hermosa, Tlalne- Méx y la Romana, en Tlalnepantla y Naucalpan. Estas zonas de habitación, aunadas a los establecimientos industriales que se ubicaron inicialmente al norte del municipio sobre la carretera a Cuautitlán y sobre la misma carretera al sur del municipio en la calzada de Puente de Vigas, dieron cuenta de una rápida urbanización, que tan sólo en ocho años que van de 1960 a 1968 utilizaron la mayor parte de los terrenos planos urbanizables en el municipio.

El municipio de Tlalnepantla se encuentra ubicado en el Estado de México, limita al norte con Tultitlán, al noreste con Coacalco, al noroeste con Cuautitlán Izcalli, al sur con el Distrito federal y el municipio de Naucalpan, al este con Ecatepec, y al oeste con Atizapán de Zaragoza. Cuenta con una superficie de 83.48 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.37 % del total de la superficie del Estado de México. Está compuesto con una ciudad cabecera, 19 pueblos, 88 colonias y 78 fraccionamientos, siendo un total de 202 localidades.

La estructura del ayuntamiento municipal, lo integra el presidente municipal, 3 síndicos procuradores, 19 regidores.

Al inicio de la década de los ochentas, los principales rubros de ingreso en orden prelatorio eran las participaciones federales, los impuestos, especialmente los referentes a la propiedad raíz, los derechos, destacando el agua potable y las aportaciones para mejoras. Al final de la década, y no obstante las modificaciones que se hicieron a la constitución, la estructura sigue siendo la misma, con la única salvedad de que ahora los ingresos obtenidos por estas vías son insuficientes. Por lo que corresponde al gasto público, en 1981 era posible aplicar el 40% de los recursos a la ejecución de obras, para 1989, presupuestalmente, tan sólo fue posible dedicar el 17% a la realización de las mismas. La anterior situación ha implicado el establecimiento de estrictos lineamientos en el manejo de los recursos, que permitan alcanzar el mayor ahorro posible en el gasto corriente y la incorporación de la comunidad en la ejecución de la obra pública. La problemática económica que afecta en general a todos los municipios de la República, para el caso de Tlalnepantla se muestra agravada por el acelerado incremento de la población demandante de servicios. Esto implica que, para el corto plazo, Tlalnepantla deberá abordar retos en diferentes áreas con un carácter inaplazable.

Su presupuesto anual de ingresos comprende impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, producto, aprovechamientos, participaciones y autofinanciamiento, la aplicación del presupuesto es para los servicios públicos que son limpia, Agua potable, seguridad pública, alumbrado público, obras públicas, desarrollo urbano, bienestar social que son actividades cívicas, deportivas, sociales y culturales, comunicación social rastro y mercados, mejoramiento del ambiente que comprende parques, jardines y reforestación y por último la administración que comprende la deuda pública, dicho presupuesto el próximo año será apoyado por la Secretaría de Desarrollo Social con el programa 026 con el fin de que sean encaminados a combatir los rezagos y la pobreza para crear obras y acciones como obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y detrinilización, así como en obras de infraestructura educativa y de salud a nivel básico programadas para ese año en cual asciende a 3200,000,000. de pesos, el cual será compartido con Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guerrero; Veracruz y el Estado de México. Esta cantidad destinada a superada los rezagos sociales de la nación, considero que no se obtendrán buenos resultados por que el problema lo enfrentan 24 millones de mexicanos con extrema pobreza.

Tlalnepantla cuenta con un programa de regularización de contribuyentes no registrados, además se están firmando convenios de coordinación con CORETT, CRESEM y diferentes instancias del Gobierno estatal, la primera empresa para estatal que paga impuestos al gobierno municipal es PEMEX con un pago de 4.5 millones de pesos por concepto de licencias de construcción, y esta pendiente el pago de impuesto predial que asciende a 700 millones de pesos en tanto que se niegan a hacerlo la compañía de luz y fuerza, la comisión federal de electricidad, el instituto mexicano del seguro social y ferrocarriles nacionales. En el municipio existen 138

mil predios, aunque solo 123mil están debidamente registrados, lo que significa que no ingresen anualmente al rededor de 20 millones de pesos a las arcas municipales. 15 mil contribuyentes locales no han pagado el impuesto predial por lo que en este año se dejara de presidir 107 millones de pesos por rezagos acumulados, la dependencia ya envió los requerimientos administrativos, sin embargo, no quieren pagar.

A través de la consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el gobierno federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente menos costosa y mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Los alcaldes de todos los Estados acudieron a la Cámara de diputados para que existan acciones en apoyo a los municipios, demandaron más recursos para el combate de la pobreza. Señalaron que en 1997 los 2,418 municipios del país recibieron para el programas de combate a la pobreza sólo 8mil 222 millones de pesos, cifra equivalente a 1.13% del presupuesto total de este año ya que estos dicen que los municipios siguen manifestando los vicios de control político, la asfixia financiera, y los problemas presupuestales que impactan directamente a la comunidad, ya que para fortalecer los municipios no basta que haya elecciones limpias, pues cuando por fin se gobierna se les niegan los recursos para poder hacer realidad los proyectos de gobierno. Ellos niegan que el programa mencionado en el párrafo anterior los ayuntamientos lo manejen de manera autónoma ya que el gobierno Federal es quien decreta la manera de aplicación de esos recursos y es quien da facultades a los gobiernos de los Estados para aplicar metas que dependen de su criterio. Consideran que no se puede hablar de autonomía municipal cuando el gobierno Federal impone severos esquemas financieros, cuando los recursos que se manejan con discrecionalidad y a favor de algunos ayuntamientos, ya que para construir una escuela el dinero no llega si el municipio no pone la mitad del costo por lo que esto significa que existe una sumisión clara y llana del municipio al gobierno federal por lo que los alcaldes demandan a los diputados elevar las participaciones económicas de la federación de los ayuntamientos, a fin de que éstos puedan enfrentar cabalmente las demandas ciudadanas, cubrir sus adeudos, recuperarse de rezagos, decidir sus propios programas de desarrollo y enfrentar una verdadera planeación municipal, solicitan modificar la actual ley de coordinación fiscal que contienen complejas e injustas desde el punto de vista de la distribución de los recursos entre la federación, los estados y municipios y transparentar la distribución de estos recursos. Se deben acabar también con la discrecionalidad, pues actualmente son miles de millones de pesos los que la federación asigna con criterios unilaterales o preferenciales a Estados y municipios.

La población del Estado de México era de 11, 704, 934 habitantes en el año de 1995 Tlalnepantla contaba con una población en el mismo año de 713,180 habitantes, los cuales, 349,168 son hombres y 364, 012 son mujeres.

Las defunciones generales por sexo según el Estado de México como residencia habitual tienen un total de 49,503 y en Tlalnepantla es de 3128 en el año de 1994 las principales causas fueron accidentes de tráfico de vehículos de motor otro tipo de accidentes homicidio o lesiones y deficiencias de la nutrición, las causas de muerte de los niños menores de un año son: deficiencias de nutrición, accidentes que hacen en el Estado de México un total de 8,955 y en Tlalnepantla asciende un total de 384 en el año de 1994.

La prestación de servicio de salud, en el estado de México y en Tlalnepantla es proporcionada por las siguientes instituciones: La secretaria de salud, el instituto mexicano del seguro social, el instituto de seguridad social al servicio de los trabajadores del estado, el instituto de seguridad social del Estado de México y municipios, El sistema nacional para el desarrollo integral de la familia y por instituciones privadas. Hasta el 31 de diciembre de 1995, la población con derecho al sistema de salud en el estado de México ascendía 4,767,407 y en Tlalnepantla era un total de 727,139 y la población usuaria de estos servicios médicos son en el Estado de México un total de 7,467,848 y en Tlalnepantla fue de 873, por lo que el total de unidades medicas en servicio de sector salud en el Estado de México asciende a 1,344 y en Tlalnepantla son un total de 43 unidades 49 de ellas son de consulta externa y 4 son de hospitalización general, en cuales las consulta externa otorgada ascendió en el estado de México aún total de 19,723,868 y en Tlalnepantla se atendió a 2,066,628, las cuales fueron de tipo general, especializada, de urgencias, y odontológica.

En tan sólo cuarenta años, Tlalnepantla dejó de ser villa para convertirse en uno de los municipios más importantes de la República Mexicana. Es uno de los cuatro municipios más poblados del Estado de México, uno de los que cuenta con mayor número de instalaciones educativas y uno de los cuatro mejor equipados. Actualmente ocupa el segundo lugar en cuanto a población alfabetizada.

Los servicios educativos que se imparten en el Estado de México es un total de 13,000,143 escuelas y en Tlalnepantla es un total de 582, cuyo nivel de educación son los siguientes, preescolar, primaria, de capacitación para el trabajo, secundaria, técnico, normal, bachillerato y superior. Que son impartidos por el Gobierno federal, estatal y la iniciativa privada.

A través de diversos programas que coordinan en favor del sector laboral, el gobierno del estado mantiene una lucha continua y permanente para resolver el problema del desempleo, tarea en la que cuenta con el respaldo y colaboración de los empresarios y de diversas estancias federales y municipales, entre 1996 y marzo de 1997 se generaron al rededor de 6000 nuevos empleos en empresas que se instalaron en la entidad en tanto que el instituto mexicano de seguro social, que el primer cuatrimestre del año en curso, la incorporación de 37 mil asegurados lo que habla del esfuerzo realizado para abatir el índice de desocupación por lo que es urgente diseñar instrumentos que impulsen la recuperación económica y social del país se requiere de la participación de todos los sectores para encontrar alternativas de amplio impacto social que beneficien por igual a las empresas y población.

El Diputado local José Luis Jarne, precisó que en la entidad existen un millón de desempleados y debido al ritmo de crecimiento, poblacional en el Estado de México, principalmente en municipios, conurbanos a la capital del país, se prevé que el próximo año 700 mil jóvenes demandarán fuentes de empleo, estos datos se establecieron de acuerdo con las cifras presentadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a la comisión de empleo de la legislatura. Sin embargo, afirmó que cifras del Instituto Nacional de estadística, geografía e informática indican que en realidad el número de desempleados oscila entre 3 y 3.5 millones de personas. El gobierno no cuenta con proyectos integrales para enfrentar el desempleo y la pobreza, y que los cuadros de miseria, desocupación y bajos ingresos se advierten en todo el territorio mexiquense. Ante este panorama es urgente que las autoridades estatales adopten programas de crecimiento económico para revertir la situación, pues de lo contrario en algunos años se multiplicarán los problemas derivados, como el aumento de personas en trabajos informales. Preciso que actualmente 4 millones de mexiquenses viven en condiciones de pobreza extrema, tanto en las ciudades como en las zonas rurales.

El sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) informó que 8 mil 474 menores laboran en las calles, de los cuales 65.3 por ciento se encuentran en municipios metropolitanos, mientras que 1.6 es edicto a algún tipo de droga. Un diagnóstico de la dependencia estableció que 48 por ciento de los niños callejeros se encuentran en Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Ecatepec, La Paz, Naucalpan, Toluca, Metepec e Ixtlauaca. La investigación precisó que de los 8 mil 474 niños, 79.14 por ciento son mestizos; 10.66 de origen otomí, seguidos por mazahuas(6.25) y el resto serían nahuas, lacandones, purépechas y de otros grupos étnicos. El documento resta que los resultados obtenidos contrastan con la formación étnica de la entidad, pues la mayoría de la población indígena total es mazahua. Según los resultados, los niños otomíes preferirían quedarse en el área urbana a la ciudad de Toluca y los mazahuas se desplazarán a la ciudad de México y municipios con elevada densidad poblacional, por que las expectativas económicas son más atractivas. Así habrían una migración otomí interna y una externa, de origen

mazahua. En cuanto a sus actividades, 57.41 por ciento de niños callejeros venden dulces, flores y otras mercancías; seguirán las actividades relacionadas con la pepena, 5.72 por ciento se dedican a la mendicidad, 5.04 de la población total de niños callejeros limpian vehículos y el resto de los menores prestan algún servicio en forma regular, señala el estudio. Finalmente, el DIFEM reconoció que la cifra actual podría superar a la registrada y que para atender este problema el apoyo institucional ha sido insuficiente; incluso, 81.5 por ciento del total de niños callejeros indicaron no haber recibido asistencia social alguna.

El gobernador del estado César Camacho Quiroz ratificó el compromiso de su administración de ahondar en las acciones de simplificación y desregulación administrativa que permitan el arribo de nuevas inversiones nacionales y extranjeras. Considera que los tres niveles de gobierno se mantendrán siempre atentos para resolver cualquier dificultad y superarla, facilitando cualquier trámite, el camino correcto para alcanzar el reto siempre vigente y alcanzable es a través de nuestra unidad y trabajo con nuestros proyectos y esperanzas compartidas, por ahora estamos enfrentando grandes problemas y con base en un federalismo realista y con objetivo vamos a superarlo. Luego de facilitar la obtención de escrituras señaló que es importante seguir desarrollándose en un clima de orden y armonía y advirtió que sino ponemos un límite al crecimiento desordenado, va a ser imposible que las autoridades doten de los servicios públicos necesarios.

Conviene destacar que, aun cuando las demandas son altamente costosas y los recursos escasos, la voluntad política de las actuales autoridades está volcada a la solución de los problemas, en una franca actitud hacia la modernización de la administración pública.

La administración pública tiene que ser dinámica, justa, eficaz, basta, sencilla accesible a los usuarios comprometida con la gente y consigo mismo. Una administración nueva y diferente que incremente y mejore la presentación de los servicios y se ajuste en el marco del federalismo renovado, a las prioridades del Estado y de los municipios afirmó el gobernador, por lo que modernizar y mejorar la administración pública no se reduce a la simple aplicación de nuevos esquemas de organización y funcionamiento por lo que la modernización no quiere decir un gobierno más reducido sino más eficiente, más consiente de su responsabilidad social y mucho más disciplinado. Para alcanzar este objetivo esta en marcha el programa de modernización de la organización pública en cuyas principales estrategias son la participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa así como la dignificación, profesionalización y ética de servidor público. Los programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia de recursos a la población deben ser revisadas a fondo para determinar

cuáles pueden ser transferida a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios.

Tlalnepantla se encuentra totalmente cubierta por industrias, zonas habitacionales y comercios, algunas con todos los servicios y otras sin agua, drenaje, limpia, alumbrado y vigilancia. Estas circunstancias han hecho que las autoridades municipales tengan que enfrentar verdaderos retos, ya que los ingresos municipales nunca han sido suficientes para atender la gran demanda de servicios.

En materia vial, Tlalnepantla requiere la creación de vías primarias, la repavimentación de grandes fraccionamientos habitacionales e industriales, la instrumentación de dispositivos viales de nivel y desnivel, la restructuración vial en el centro de la ciudad, la dotación de instalaciones para paraderos de transporte público de pasajeros y de carga, y sobre todo, debe atender el problema de urbanización de las localidades con asentamientos humanos irregulares, ya que es lacerante la miseria en la que viven miles de familias que no cuentan ni siquiera con la esperanza de un futuro mejor. En materia hidráulica tendrá que resolver los graves problemas de inundaciones que año con año se producen. La necesidad de áreas verdes adquiere, para el municipio, un carácter prelatorio, dados los altos índices de contaminación y la elevada densidad de población. Hasta aquí se han mencionado algunos retos más apremiantes que tiene que enfrentar alas autoridades municipales.

60 mil toneladas de basura se recolectan en el municipio de Tlalnepantla, 4950 luminarias de alumbrado publico fueron reparadas, se efectuaron labores de bacheo equivalentes a una superficie de 16500 metros cuadrados, se dio mantenimiento a las áreas verdes del municipio , podando cerca de 6mil árboles, se realizaron 80 jornadas de limpieza integral en igual numero de unidades se ha implantado el tercer turno en materia de servicios públicos con el firme propósito de que los trabajos se realizen en el mejor tiempo posible para no entorpecer el transito vehicular y evitar molestias de la ciudadanía. Los trabajos de urbanización tuvieron un costo superior a los 70 mil pesos que benefician directamente a cerca de 10 mil habitantes, estos trabajos fueron realizados por los propios vecinos hecho que le da un mayor significado. No sólo se logra la satisfacción de los servicios, sino que también se renueva la confianza de los habitantes con su autoridades en la resolución de problemas con el apoyo de asesores técnicos, los materiales fueron proporcionados por el departamento. Se han atendido las demandas que la comunidad presenta que son agua potable, drenaje y vigilancia, las cuales, fueron canalizadas a los respectivos directores de área. El gobierno municipal aseguro que existe un compromiso en proporcionar un nivel de vida distinto y más digno a las familias de Tlalnapantla, se dedicara todo el esfuerzo para trabajar con las comunidades a través de las jornadas de salud servicio publico, obra de infraestructura urbana sociales, educativas y eventos culturales. Tienen la seguridad

de que las demandas ciudadanas de las comunidades populares del municipio contarán con el apoyo necesario para que dignifiquen su nivel de vida y puedan heredarles a sus hijos un mejor futuro.

En México los delitos más frecuentes son el robo, las lesiones y el homicidio en el ámbito del fuero común mientras que el narcotráfico y las armas prohibidas, son los más recurrentes en el federal. El incremento de la incidencia delictiva en el país fue de 6% en 1996. Según el sistema nacional de seguridad pública, en nueve Estados de la República la tendencia bajó y en 23 aumentó en el número de denuncias y averiguaciones previas iniciadas, donde resalta Colima con 67.21%, Baja California 24.98%, Guanajuato con 16.03%, Guerrero 16.02%, Estado de México 15.40%, Michoacán con 13.38% y Tabasco con 10.82%. Son diez entidades federativas Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Jalisco, Chihuahua, Yucatán, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato y Puebla, las que acumulan 73.1 % del total de robos, y, junto con Tabasco, registran 68.4% nacional en lesiones. Correspondió al Distrito Federal, el primer lugar en ambos delitos, con 429 robos diarios y 87 lesiones, seguido por el Estado de México, con 213 y 65; Jalisco con 112 y 36, respectivamente.

En homicidios se concentra 72.3% en Tamaulipas, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Guanajuato, Veracruz, Puebla, Distrito Federal, Michoacán, Jalisco y Estado de México, cuyo promedio diario fue de 97 en el año de referencia, donde esta última entidad registró el índice más alto con 14 personas muertas, seguido de Jalisco con 9.

El gobernador César Camacho Quiroz, afirmó que la seguridad pública ocupa el primer lugar en la agenda nacional. Durante la entrega de nuevo equipo las corporaciones policiacas del oriente de la entidad, que tuvo un costo de 105 millones de pesos, 75 millones lo puso la federación y el resto el Estado. Dijo que en la ciudad de Nezahualcóyotl es uno de los municipios más afectados por el alto índice delictivo, sin embargo en este año ha tenido una reducción de 9 por ciento en toda la entidad.

La procuraduría general del Estado de México señaló que en comparación a 1996 se iniciaron 59 mil 978 actas, lo que va de 1997 se han iniciado 55mil 228 denuncias, lo que demuestra una disminución del 7.92 %.

El H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, esta interesado en resolver el problema de seguridad publica y el de la delincuencia por lo que se debe de ir al fondo de esta grave problemática y no quedarnos simplemente con las buenas intenciones, por ello

se destino más de 5 millones de pesos, más del 16 por ciento del presupuesto anual para la compra de 41 nuevas patrullas, 40 motocicletas, chalecos antibalas y uniformes para toda la corporación. El índice delictivo en el municipio descendió 12.72 por ciento, con relación al primer trimestre de 1996, al nivel estatal se paso del tercero al sexto lugar en comisión de delitos como robo con violencia y a casa habitación. Ya que el compromiso del gobierno es continuar apoyando a los elementos de policía para contar con cuerpos de seguridad honestos y dedicados al servicio de la comunidad, por lo que se iniciaron la remodelación y el equipamiento de los 23 módulos de vigilancia Tecalli para brindar una seguridad permanente en la comunidad, se ha fomentado la coordinación con las policías estatal, judicial, y del distrito federal, realizando operativos de vigilancia en comercios, colonias y en las unidades de transporte publico de pasajeros, se les ha otorgado un incremento salarial del más del 18 por ciento a los elementos de policía y tránsito municipal por lo que la presidenta municipal de dicha localidad considera que las acciones antes mencionadas, a través de compartir compromisos y responsabilidades con la población se disminuirá la incidencia delictiva.

## PROPUESTAS

Dar cumplimiento al reglamento de reclusorios, la obligatoriedad del trabajo productivo y capacitación como terapia ocupacional y educación, hacer cumplir la disciplina interna y evitar privilegios. Ya que los programas se dividen en aquellos que son deficientes estructuralmente y aquellos que han sido operados o ejercidos deficientemente, y dicho reglamento es adecuado estructuralmente, pero es sujeto a cualquier nivel de corrupción, por lo que se habrá de corregir la corrupción, pero no el programa.

Crear programas de política industrial y comercio exterior para promover a las empresas de menor tamaño y también para fomentar el desarrollo regional más equilibrado. Fomentar la capacidad competitiva de las empresas y alentar la inversión productiva a través de ventajas de inversión y fomentar el empleo y la capacitación de trabajadores. Se realizarán reuniones periódicas para fijar las bases de cooperación, promoción y solucionar los problemas que enfrentan la micro, pequeña y mediana empresa. Las empresas del país tendrán acceso a servicios de asistencia técnica, información, diagnóstico, consultoría y asesoría especializada para aumentar la competencia a resolver.

El informe del Presidente no incluye una reflexión real sobre como avanzar a solucionar en corto plazo los problemas sociales que aquejan a todos los mexicanos y sobre cómo avanzar hacia una solución duradera y de largo plazo de la problemática social. Para el gobierno, el bienestar social será resultado casi automático del crecimiento económico, pero sin duda la realidad nos demuestra que crecimiento no es sinónimo de desarrollo o de justicia social, mayor crecimiento económico no supone necesariamente incremento del empleo, el mejoramiento de los salarios o una mejor distribución del ingreso. Pero para ello el gobierno requiere de políticas concretas y alcanzables en relación a nuestra realidad social.

El aumento en el número de policías generalmente no reduce la incidencia delictiva, no sólo por las grandes dimensiones del problema, por lo que urgen medidas eficaces para reducir los delitos, pero aún no contamos con una investigación suficiente por parte del gobierno. Es necesario seleccionar al sujeto que ingresara a las filas de la policía, promover la carrera policial con la fijación de mejores salarios y prestaciones así como garantías de estabilidad en el empleo y estímulos. Establecer centros de entrenamiento solicitando aspirantes con escolaridad elevada, no menor de preparatoria, e incluso con estudios concluidos. El apoyo de infraestructuras modernas indispensables y mejor armamento.

El pueblo exige que los integrantes de la comunidad se conviertan en entusiastas protagonistas de esas tareas y en severos y eficaces controladores o supervisores de la autoridad. La justicia y la seguridad pública es tarea dual de gobierno y de gobernados de ambos lados hay deberes y responsabilidades que cumplir, al fin de darle al sistema los niveles anhelados. La ciudadanía ha de aportar su auto cuidado, ampliando su cultura en esa materia, al modo que la ha desarrollado en áreas como las de salud, vivienda, educación, alimentación, economía doméstica; de nada servirán eficaces y modernos aparatos públicos de seguridad y justicia, si la ciudadanía no evita los riesgos y no sabe usar sus derechos sustantivos y adjetivos. La ciudadanía ha de participar con entusiasmo en los grupos vecinales dedicados a la seguridad pública y presentar no sólo sus demandas y quejas, sino también sugerencias para la solución de sus problemas.

La víctima del delito como el delincuente son miembros de la sociedad, también como en el delincuente hay reincidencia en la participación de comisiones delictuosas; hay personas más proclives a ser víctimas de los delincuentes. Esto en su combate requiere, si, de conocimientos técnicos, pero fundamentalmente, de participación y apoyo ciudadano. El rescate de rehabilitación de la víctima, tras el fuerte traumatismo psíquico. Y la creación de un instituto de la reparación del daño.

Los menores del estado de abandono no surgen por generación espontánea, son también un producto social y toda la comunidad es corresponsable con ellos; más que piedad o repugnancia, se han de promover y apoyar las instancias de organización social a su rescate. La solución de esto sería reconocer el fracaso de la sociedad; las instancias de familia, educación, recreación, trabajo y todas las instancias abocadas a actuar antes de que se produzca este problema.

México tiene grandes ambiciones en materia de abatimiento y control de la actividad criminal, gozar de instituciones de seguridad y justicia verdaderamente eficaces y , a partir de ello, rescatar la imagen y credibilidad de estas. Ya que la confianza ciudadana en estas organizaciones públicas se ha nulificado hasta perderse prácticamente. El temor a la policía, en vez de ver en ella servidores públicos confiables; la imagen deteriorada de ministerio público y de la justicia, a la luz de prácticas corruptas o de incapacidad técnicas, prácticas de extorsión, venta de protección, tortura, altos índices de impunidad, que arrojan datos realmente escalofriantes, la insuficiencia de servicios para la atención al público el fracaso palpable del sistema penitenciario, son solo algunos de los males y errores que a nivel nacional, reclama la sociedad. Por ello los objetivos gubernamentales, en esta materia, no pueden ser otros que la disminución drástica de los índices delictivos; el fortalecimiento de los servicios de seguridad y de justicia y, por supuesto la generación de la confianza ciudadana en esta actividad pública.

Existen culturas regionales diferentes, todas valiosas y todas importantes. Un sistema, en sus afanes de homogeneización, no puede, en rigor, no debe pasar por alto estas circunstancias. Así, habrá de distinguir los problemas, recursos y soluciones que ofrecen todas las entidades del país. Al ignorar estas circunstancias regional estaríamos implantando soluciones artificiales que fracasarían por ser ajenas e inadecuadas a la realidad.

Si se quieren verdaderamente realizar las reformas sociales es necesario contar con un informe social con arreglo a indicadores idóneos que son indispensables para una política pasional de contención contra la criminalidad o el desvío negativo, es necesario hacerlo dentro de las estructuras económicas y políticas de las que depende la justicia social. Profundizar en política de prevención y contención de la delincuencia impone enfrentarse a la organización política reflejo ineludible de una organización económica.

La inflación legislativa penal, de que conductas deben de ser despenalizadas así como considerar la necesidad de criminalizar nuevas formas de conducta socialmente peligrosas no son políticas para disminuir el índice delictivo recomendando la elaboración de medidas o soluciones alternativas que permitan opciones más eficaz y menos honerosas, ya que comprobada la ineficacia de la penas privativas de la libertad para cierto o total tipo de delincuentes, deben extremarse el esfuerzo en busca de sistemas sustitutivos de la pena privativa de la libertad, que permitan una convivencia social.

Crear un instituto de política criminal, con apoyo de aportes económicos para que pueda preparar planes, con el fin de ser usados en todo el país. Se garantizara su autonomía y tendrá énfasis proletario en los programas de prevención primaria del delito, del sistema penitenciario, y reincorporación social.

Los profesores deben comprender el desarrollo emocional normal de los niños a objeto de poder combatir las perturbaciones lo antes posible, mediante la preparación y apoyo de asistentes sociales. Comprendiendo las necesidades emocionales de los niños preparando planes para su reeducación, con el fin de aumentar el número de ciudadanos felices, socialmente adaptados y por tanto útiles.

Un plan racional para la prevención del crimen debe concentrarse, en primer lugar, en la remoción de los factores primarios que conducen a la formación caracterológica antisocial o al estado de delincuencia latente. Esto puede hacerse por medio de cambios económicos, educación de los padres, tratamiento de los padres mal adaptados. Para evitar que se produzcan la delincuencia manifiesta en los casos

en que existe una formación del carácter antisocial, deberán tomarse medidas, en la escuela mediante, nuevos métodos de enseñanza, investigación inmediata y, si es preciso, tratamiento ya ante los primeros signos de conducta antisocial, fomento de actividades recreativas placenteras en grupos. Después de abandonar la escuela, por medio de, provisión del trabajo para todos, orientación profesional, educación sexual., separación del hogar cuando sea necesario. Cuando el niño o un joven comparece ante el poder judicial, la prevención de la reincidencia puede promoverse mediante, diagnóstico correcto en esa primera aparición ante la justicia, institución de un tratamiento científico, preparación eficaz de los asistentes sociales a fin de que el tratamiento propuesto pueda llevarse a cabo en forma consecuyente durante un largo plazo.

## **BIBLIOGRAFIA**

Ignacio, Burgoa, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México,, Porrúa S.A. de C.V., 1989, 1058 pp.

Paul, B. Horton, SOCIOLOGIA, MCGraw - Hill Interamericana de México S.A de C.V., 606 pp.

Feliciano, Calzada Padrón, DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Harla, 1990, 559 pp.

Díaz de León, BIOGRAFIA MUNICIPAL TLALNEPANTLA, México, Gobierno del Estado de México, 105 pp.

Kate Friedlander, PSICOANALISIS DE LA DELINCENCIA JUVENIL, Pardos, 1987, 422 pp.

Miguel Angel, García Domínguez, LOS DELITOS ESPECIALES FEDERALES, México, Trillas, 1991, 147 pp.

René González de la Vega, POLITICA CRIMINOLOGICA MEXICANA, México, Porrúa S.A de C.V., 1993, 568 pp.

Luis de Asua Jiménez, PSICOANALISIS CRIMINAL, Buenos Aires, Depalma, 1990, 361 pp

Oswaldo N. Tieghi, TRATADO DE CRIMINOLOGIA, Buenos Aires, Universidad, 1989, 589 pp.

Octavio A. Orellana Wiarco, MANUAL DE CRMINOLOGIA, México, Porrúa, S.A. de C.V., 1988, 385 pp.

James O. Whittaker, LA PSICOLOGIA SOCIAL EN EL MUNDO DE HOY, México, Trillas, 1980, 514 pp.

Bernard Phillips, SOCIOLOGIA DEL CONCDEPTO A LA PRACTICA, Boston University, MCGraw - Hill, 585pp.

Alfonso, Quiroz Cuaron, MEDICINA FORENSE, México, Porrúa, S.A de C.V., 1986, 1123 pp.

Jesus, Reyes Heroles, EL PENSAMIENTO CONTEMPORANEO DE LA RAZON DE ESTADO, Fondo de cultura económica, México, 1994, 524 pp.

Luis Rodríguez, Manzanera, CRIMINOLOGIA, México, Porrúa, S.A. de C.V., 1997, 546 pp.

Peter, Ward, POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO 1970 - 1989, Nueva Imagen, 1989, 247 pp.

Theodor W. Adorno, LA SOCIEDAD, Buenos Aires, Proto, 1971, 205 .pp.

PRIMER COLOQUIO SOBRE POLITICA CRIMINAL EN AMERICA LATINA, 149 pp.

## **PUBLICACIONES**

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

CUADERNO ESTADISTICO MUNICIPAL, Tlanepantla Estado de México, INEGI, 1994,101 pp.

ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE MEXICO, México, 1996, INEGI, 504 pp.

Alfonso Reyes H., TLALNEPANTLA, México, 1990, 139 pp.

## **LEGISLACION**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa, México, 1997.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Sista, México, 1997, 50 pp.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO, Poder legislativo, LII Legislatura del Estado de México, 1996, 36 pp.