

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Estudios en Administración Pública



***Consideraciones sobre la seguridad pública en el Distrito Federal y la
Delegación Gustavo A. Madero, 1995-2001.***

Tesis que para obtener el Título de Licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública

(especialidad Administración Pública)

Presenta

Nancy Ramírez Herrera

Director de Tesis

Mtro. Miguel R. González Ibarra

México, D.F., Marzo 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

Nancy Ramírez Herrera

13/04/04

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Nancy', written over the date.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

*Cuesta trabajo escalar la montaña,
sin embargo, la vista desde arriba es maravillosa.*



A mis padres:

A lo largo de este trabajo, sucedieron muchas cosas nos hicieron pensar que no estaríamos juntos para celebrar este momento. ¡Lo logramos! Gracias por creer en mí, les dedico este esfuerzo como una muestra de mi amor y agradecimiento, por guiarme y apoyarme siempre, por ser un ejemplo de lucha constante. Papá siempre hay una nueva oportunidad. ¡Los quiero con todo mi corazón!

A mi mamá Dimpna:

Gracias por tu amor, por tu apoyo, porque de niña me hiciste repetir tantas veces la misma plana, por ayudarme hacer mis tareas, por cuidarme, por enseñarme a luchar, por peinarne... muchas gracias.

A Miguel Rodrigo:

Como alumna, que este esfuerzo sirva como un pequeño homenaje a tu labor y dedicación, por ser un gran ejemplo para mí; como esposa te agradezco tu apoyo incondicional, tu amor infinito, los hermosos días que me has dado, por enseñarme que todo lo que se desea se puede lograr. Te amo.

A mi hermano:

Cuando tu y yo nos reunamos nuevamente, podremos festejar este momento tan importante para mí. Te agradezco tu cariño, tus consejos y tu sentido del humor. Te extraño y te quiero.

A Cris:

Gracias por brindarme tu amistad a lo largo de 15 años, por el apoyo incondicional que siempre me has brindado, por tu alegría, por levantarme el ánimo, por escucharme, porque sé que nunca he estado sola. Este esfuerzo también es tuyo. Te quiero mucho.

A la familia Ramírez Herrera

Gracias por su cariño y apoyo. A mis primos Dip, Yí y Choche. Los quiero mucho, por favor, sigan adelante.



A toda la gente que directa o indirectamente me apoyo para la realización de esta investigación, gracia:

Índice

Índice de Anexos y Cuadros

Págs.

Introducción

i-v

Capítulo I

1. Estado y Seguridad Pública: conceptos y referencias

1.1. Antecedentes y definiciones sobre el Estado.....	1
1.2. El Gobierno como actividad del Estado.....	4
1.3. La Administración Pública como la realización de la acción estatal.....	7
1.4. La seguridad pública y el Estado.....	10
1.5. La seguridad pública en la historia.....	13
1.5.1. La Ciencia de la Policía, el Cameralismo y la seguridad pública.....	17
1.6. La seguridad como asunto público en el Distrito Federal.....	19

Capítulo II

2. Política y gobierno en materia de seguridad pública en México

2.1. El Estado y la gestión gubernamental en México.....	26
2.2. Diagnóstico de la seguridad pública.....	32
2.3. Marco legal y reglamentario de la seguridad pública.....	40
2.4. La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.....	49
2.4.1. La Coordinación Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	55
2.4.2. Programa Nacional de Seguridad Pública.....	64
2.5. Importancia de los programas y acciones de seguridad pública.....	71

Capítulo III

3. La Seguridad Pública en el Distrito Federal, 1995-2000

3.1. Características sociodemográficas, políticas y culturales de la entidad.....	75
3.2. Cambio político y seguridad pública en 1997.....	81
3.3. El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal.....	86
3.3.1. Consideraciones legales y programáticas.....	87
3.3.2. Diagnóstico de la seguridad pública en el Programa.....	92
3.3.3. Objetivos, estrategias, líneas de acción y propuestas de consulta.....	93
3.4. Gobierno, partidos políticos y sociedad civil en la lucha contra la inseguridad.....	103
3.5. La inseguridad pública: ¿un problema público sin solución?.....	115

Capítulo IV

4. La lucha contra la inseguridad pública en la ciudad: la experiencia de la Delegación Gustavo A. Madero en 2001.

4.1. Contexto general y ubicación de la Delegación.....	122
4.2. Referencias jurídicas, organizacionales e infraestructura de la Delegación.....	126
4.3. Representación delictiva en la zona.....	140
4.4. Acciones, logros y desafíos hacia la seguridad pública.....	144
4.5. Otras consideraciones sobre los principales problemas urbanos en el territorio.....	150

Conclusiones y reflexiones finales.....	156
--	------------

Bibliografía

Anexos

Índice de Anexos y Cuadros

Anexo 1	Presuntos delincuentes según las 10 entidades con mayor incidencia. Ambos fueros (Común y Federal) 1990-1997. <i>Capítulo 2</i> , pág. 34
Anexo 2	Delitos más frecuentes. Fuero Común y Federal (1990-1994). <i>Capítulo 2</i> , pág. 36.
Anexo 3	Incremento delictivo por tipo de fuero (1995-1997). <i>Capítulo 2</i> , pág. 36.
Anexo 4	Incremento delictivo por tipo de fuero (1980-1994). <i>Capítulo 2</i> , pág. 36.
Anexo 5	Estructura Orgánica. Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 1995-2000. <i>Capítulo 2</i> , Referencia de pie 90, pág. 56.
Anexo 6	Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 1995-2000. <i>Capítulo 2</i> , Nota de pie 92, pág. 58.
Anexo 7	Delegación Gustavo A. Madero. <i>Capítulo 3</i> , pág. 77.
Anexo 8	Las empresas de sondeos de opinión y preferencia electoral de enero a junio de 1997. <i>Capítulo 3</i> , pág. 82.
Anexo 9	Vías públicas principales de la Delegación Gustavo A. Madero. <i>Capítulo 4</i> , pág. 124.
Anexo 10	Coordinaciones Territoriales en Gustavo A. Madero. <i>Capítulo 4</i> , pág. 138.
Anexo 11	Número de delitos registrados por categoría en Gustavo A. Madero en el 2001. <i>Capítulo 4</i> , pág. 141.
Anexo 12	Delitos denunciados en Gustavo A. Madero (1999-2001). <i>Capítulo 4</i> , pág. 141.
Anexo 13	Concentrado de ilícitos en la Basílica de Guadalupe. <i>Capítulo 4</i> , pág. 143.
Anexo 14	Equipo de video vigilancia instalado en la Basílica de Guadalupe. <i>Capítulo 4</i> , pág. 146.
Cuadro	Clasificación de las normas constitucionales de las leyes reglamentarias y orgánicas, así como de los reglamentos relacionados con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. <i>Capítulo 2</i> , pág. 48.

Introducción

La seguridad pública puede ser comprendida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. La seguridad pública corresponde a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y municipios, los cuales tienen por objeto mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes y prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos de gobierno y policía.

En las últimas décadas en América Latina la crisis de seguridad pública que se vive ha puesto en entredicho la eficacia del Estado y los diferentes gobiernos frente a un problema social complejo. En México el aumento de la criminalidad tiene orígenes diversos; el problema no se deriva de un mismo fenómeno, sino de un complejo conjunto de factores que incluyen variables económicas, sociales y políticas. Pese a esto, la autoridad pública es el principal foco de atención donde recae la mayor parte de la responsabilidad debido a su limitación, falta de recursos, incapacidad o falta de voluntad, entre otros aspectos, para resolver o revertir los índices crecientes de inseguridad registrados en las principales ciudades del país.

En la ciudad de México, el asunto de la seguridad pública es un tema muy relevante debido a su importancia política y a su papel preponderante en la articulación del desarrollo económico. En los últimos años la ciudad ha crecido en número de habitantes y actividades sociales y económicas, el número de robos y delitos registrados supera la capacidad de atención y respuesta del gobierno para su control. El panorama de exclusión social que se padece en la capital ha propiciado el aumento de delitos

principalmente en contra del patrimonio de la ciudadanía. Además, junto al aumento de la criminalidad, los habitantes de la urbe hasta 1997 no tenían posibilidad de elegir a sus autoridades y de opinar de manera efectiva sobre asuntos públicos. A diferencia de otras entidades del país, en la metrópoli la participación de la sociedad es muy frágil, pero cada vez más importante, toda vez que se ha entrado en un proceso de democratización donde la ciudadanía demanda intervenir cada vez más en consultas y debates de problemas públicos cotidianos que le atañen.

En este contexto, y considerando que en el Distrito Federal se gestan múltiples problemas sociales y políticos objeto de estudio de las Ciencias Sociales, y en especial de la Administración Pública, el asunto de la inseguridad pública se presenta como un problema público importante para analizar y comprender desde los programas de gobierno y las acciones político-administrativas generadas en los últimos años.

De esta manera, el *objetivo* central de este trabajo es investigar la política de seguridad pública en el Distrito Federal, así como analizar los programas formulados de seguridad pública entre 1998 y 2000; específicamente el caso de la Delegación Gustavo A. Madero en 2001.

Las interrogantes básicas que planteamos para el desarrollo del trabajo tienen que ver con:

1. cuál es la importancia del Estado, y el Gobierno, en la promoción y perseverancia de la paz, seguridad y armonía social;
2. de qué forma se han impulsado las políticas de seguridad pública en México; y
3. qué programas y medidas específicas se formularon para el control y combate de la delincuencia y el delito en la ciudad de México, en especial en la Delegación de Gustavo A. Madero.

Como supuestos de trabajo, y para el desarrollo de la investigación, tenemos los siguientes:

- a) si bien en México los programas de seguridad pública impulsados entre 1998-2001, fueron importantes en sus contenidos, estrategias y operativos, en los hechos se vislumbraron limitados e ineficientes para combatir el delito en sus diferentes manifestaciones. En la ciudad de México, la falta de recursos humanos, económicos y políticos limita la visión de gobierno ante un problema que aumenta día a día, y donde las medidas de gobierno obedecen más a tareas de control y gestión de la inseguridad que hacia verdaderas estrategias políticas de atención efectiva y de largo plazo.
- b) que el Gobierno del Distrito Federal y la Delegación Gustavo A. Madero, no lograron atender las demandas generales de seguridad pública de la población hacia 2001, toda vez que sólo se observaron soluciones coyunturales, de control y seguimiento del problema debido a la escasa efectividad política y administrativa para resolver el asunto en la zona.

Es necesario mencionar, que para realizar la investigación se tomó como base las referencias teóricas básicas y la recuperación histórica de las políticas y programas de seguridad en México, así como el análisis de las características de la ciudad y la zona concreta de estudio. Asimismo, se revisaron y analizaron diversos materiales de investigación y fuentes documentales para verificar nuestras hipótesis, y precisar el trabajo. En el caso del último capítulo, la información se obtuvo de la Coordinación de Asesores de la Delegación Gustavo A. Madero; asimismo para el resto del capitulado se realizó una búsqueda en bibliotecas con el fin de obtener de diversas fuentes hemerográficas, registros gráficos e información que permitiera

nutrir la presente obra. El desarrollo de la investigación se presenta en cuatro capítulos.

En el *Capítulo 1*, se analizan las referencias teóricas que explican la naturaleza y razón de ser del Estado, Gobierno y Administración Pública y su relación con la seguridad pública. Asimismo, se realiza un planteamiento de trabajo para contextualizar al lector sobre el problema de la inseguridad pública en México y el Distrito Federal.

En el *Capítulo 2*, se presentan las características del régimen político y de la gestión gubernamental en México, a fin de comprender los cambios al marco jurídico y político-administrativo contemplado en la seguridad pública. En esta sección se dan a conocer los principales planes y programas que tiene que ver con la seguridad en el Distrito Federal.

El *Capítulo 3*, se aboca al análisis de las acciones de políticas y gobierno hacia la seguridad pública entre 1997-2000, en el marco del cambio político en la capital donde se deduce que las actividades implementadas sólo han respondido de manera coyuntural a las nuevas formas de control y prevención del delito. Igualmente, se analizan las acciones de seguridad para conocer los contenidos y hechos de denominado *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal*, así como otras medidas que, en coordinación con políticas federales, se establecieron para enfrentar este difícil problema.

El *Capítulo 4*, señala las alternativas, programas y seguimiento que ofreció la Delegación Gustavo A. Madero, a la población maderense durante 2001, donde se presta especial atención a la representación delictiva en la zona, y donde se reflexiona sobre otros hechos sociales y fenómenos políticos que coadyuvan en la definición de políticas de seguridad y combate a la delincuencia en este lugar.

Finalmente, en las *conclusiones* se recuperan los aspectos fundamentales de nuestra investigación y se realizan algunas reflexiones prospectivas en la materia. De igual forma, se adjuntan una serie de anexos que tienen el objetivo de ilustrar los altos índices delictivos presenciados en el Distrito Federal y en la demarcación de Gustavo A. Madero, en el periodo de referencia de estudio.

1. Estado y Seguridad Pública: conceptos y referencias

El objetivo del presente capítulo tiene como finalidad analizar los conceptos y elementos básicos sobre el Estado, gobierno y Administración Pública. A partir de esta base, ubicaremos el concepto de seguridad pública y sus antecedentes históricos, específicamente en la denominada Ciencia de la Policía y el Cameralismo. Asimismo, se realiza un planteamiento sobre la importancia de la seguridad como asunto público y de gobierno en el ámbito de la Ciudad de México entre 1998 y 2001, a fin de delimitar el tema central de nuestra investigación.

1.1. Antecedentes y definiciones sobre el Estado

A lo largo de la historia el concepto de Estado ha sido concebido desde diferentes perspectivas políticas, ideológicas, sociales y culturales, así como en función de la complejidad y de la dinámica socio-política cambiante. Algunos autores como Maquiavelo han definido al Estado como la organización política donde se organiza a la sociedad y que, a principios del siglo XVI, se distingue del constitucionalismo feudal o de las ciudades-Estados libres en los que se había basado la sociedad medieval. Así, la noción de Estado se caracteriza por tener elementos como soberanía y la coerción; tiene que ver con el poder que se ejerce en un espacio determinado y que se basa en un orden normativo no divino, sino jurídico, fáctico y de carácter general.¹

Andrés Serra Rojas, ha definido al Estado como “una obra humana artificial creada para servir a la sociedad. Su existencia se ha justificado por los fines sociales que asume, así como por su realización y propósitos.”² En este sentido, el Estado se

¹ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1982, p. 10-13.

² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1965, p. 56

concibe de bienestar, creado para brindar servicios a la sociedad, así como para salvaguardarla y protegerla.

Por su parte, Ricardo Campos Álvarez señala al Estado como “un concepto político en función del cual se ejerce la jurisdicción gubernamental sobre una población asentada en un territorio determinado, apelando a diversos procesos políticos (institucionalidad, legitimidad, consenso, legalidad, educación, propaganda) para la asignación y uso de los recursos, el ejercicio de la soberanía y el monopolio de las facultades coercitivas para dirimir conflictos entre clases, regiones, personas y para organizar su defensa y supervivencia”.³

Lo anterior resulta importante, en términos de que un aspecto central es la defensa de la sociedad representada en la seguridad misma del Estado. Al respecto, Acosta Romero señala que el Estado “es finalmente la organización establecida en un territorio determinado, constituido por medio de un régimen jurídico, órganos de gobierno y que persigue fines específicos.”⁴

Dicho de otra forma, el Estado se caracteriza por la integración de una organización política constituida por un territorio, una agrupación humana, soberanía y un gobierno considerado como el poder público, que hace posible no sólo la dirección, sino la convivencia organizada, la atención, seguridad, desarrollo y preservación de los individuos que integran el cuerpo social.

Otras definiciones, como las de Arnaldo Córdova, apuntan la idea del Estado en el sentido de que “constituye el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad. En este sentido, el Estado moderno nace como resultado de

³ Campos A.T., Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus Reformas, Liberalismo y Democracia*, México, Géminis, 2000, p. 4

⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, p. 31.

una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos.”⁵ Al respecto, Thomas Hobbes apunta que el Estado “es una organización política soberana provista de personalidad unitaria con voluntad superior que no puede ni debe doblarse ante otras voluntades.”⁶ Finalmente, para Hans Kelsen, “el Estado constituye un orden jurídico presente.”⁷

Una caracterización más, sobre la noción de Estado es la definida por Luis Aguilar donde se plantea que la conexión entre régimen político, entendido como el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan la distribución y el ejercicio del poder estatal como la lucha por conquistarlo y, el sistema político, esto es el conjunto articulado de relaciones de poder realmente existentes en una sociedad como grupos, organizaciones, instituciones no políticas, constituyen y hacen posible no sólo la institución jurídica del poder, sino su legalización y poder fáctico, es decir real.⁸

Como podemos ubicar, la acotación sobre la noción de Estado parte de diferentes ideas en razón de la especificidad histórica de cada país, así como de sus características sociales y económicas. Algunos autores, como los que hemos referido, se sitúan dentro de corrientes realistas y otros dentro de teorías subjetivistas; esto es entender al Estado no sólo como una organización política real, sino como una abstracción donde imperan escalas de valores relacionadas con lo social, lo ideológico, ético e incluso religioso.

Para fines de este trabajo, comprendemos al Estado como una realidad social integrada por individuos, grupos, organizaciones sociales, económicas, políticas; que

⁵ Apuntes de la materia *Administración Estatal, Federal y Municipal*, Mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, s/f, p. 2.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Aguilar Villanueva, Luis, “Estado, Régimen y Sistema Político” en Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984, p. 205-209.

conviven y se relacionan a través de un marco jurídico y normativo; o bien a través de un régimen político que constituye la materialización del poder estatal, de una clase política a través de instituciones y del establecimiento de un gobierno que hace posible su dirección, coexistencia, desarrollo y conservación.

Resumiendo, el Estado se encuentra conformado por a) un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, donde coexisten relaciones sociales, conflictos e intereses económicos y políticos; b) la organización de esa complejidad social se realiza a través de un orden jurídico, en el régimen político jurídico que hace posible no sólo la constitución formal, sino el equilibrio y los principios del orden, desarrollo social y soberanía; c) en esa organización política existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente delimitado; y, d) ese orden jurídico tiene como misión la realización del bien común del grupo, la justicia, el desarrollo social, la seguridad, entre otras responsabilidades.

Finalmente, se entiende por Estado de Derecho un modelo de Estado en el que el gobierno está sometido a leyes; es decir no actúa arbitrariamente, sino que lo hace conforme a lo que se establece y desprende de un ordenamiento jurídico; donde el principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades públicas que se articulan en un gobierno.

1.2. El Gobierno como actividad del Estado

Al igual que el concepto de Estado, la noción de gobierno ha tenido diferentes planteamientos. Según Karl Deutch, el gobierno constituye “la dirección y auto dirección de las grandes decisiones humanas.”⁹ Para Omar Guerrero, el gobierno se ha

⁹ *Administración Estatal, Federal..Op. cit., p. 3.*

explicado no sólo por su acción y conformación histórica desde la época medieval, sino por la dirección y organización pública del amplio tejido social.¹⁰

Norberto Bobbio, por su parte, señala que el gobierno “constituye un grupo de individuos que comparten responsabilidades determinadas en el mantenimiento y adaptación de una comunidad nacional autónoma en beneficio de la cual ejerce el monopolio del poder coactivo.”¹¹

Sea como fuere, la noción de gobierno constituye la acción del régimen y del poder estatal por medio de decisiones políticas y públicas dentro de un marco jurídico determinado. En gran medida, en la historia el gobierno se ha ejemplificado con la dirección política, las instituciones políticas y de administración pública.

Es necesario señalar que mientras el Estado constituye un todo, y en éste recae la responsabilidad de poder crear el orden político existente, el gobierno, por otro lado, representa la actividad política y organizada del Estado; de aquí que las formas de Estado sean diferentes de las formas de gobierno.

De manera más clara, mientras las formas de gobierno surgen de los órganos del Estado, las de Estado son producto de las relaciones existentes entre territorio, población y soberanía; y donde éstas relaciones se centralizan en un orden estatal único o se descentralizan en varios.

Según Miguel Galindo, podemos distinguir dos etapas en las formas de gobierno: una de ellas, se refiere a las formas de gobierno antes del constitucionalismo donde su naturaleza tiene que ver con una titularidad política; es decir, de acuerdo al número de individuos que ejercen dicha facultad. De esta manera, si la autoridad y el poder mismo recae en una persona podemos identificar que el Estado será monárquico;

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹ *Ibid.*

si la acción de la autoridad recae en un número limitado de personas estaremos señalando una oligarquía; si la autoridad y su ejercicio se concentra en todos los miembros estaremos caracterizando un Estado democrático¹²

Otra forma de gobierno, en el ámbito del constitucionalismo, distingue a la Monarquía de la República en el sentido de que, la primera, se forma a partir de una voluntad suprema y natural que lo pone en movimiento conforme a la Constitución; en la segunda, la voluntad del Estado es producto de un proceso jurídico, que consiste en la expresión de la voluntad de un número específico de personas expresada en el derecho constitucional.¹³ Así, las dos formas de gobierno, se distinguen no sólo por su concepción, sino por su estructura y formación del órgano que encarna la jefatura del Estado.

En resumen, podemos decir que el gobierno no sólo materializa las acciones del Estado y del régimen político, sino constituye la instancia política y la acción gubernamental expresada en diferentes órganos de orden político, económico, social, cultural, que interactúan y se retroalimentan con la sociedad.

De manera más precisa, el gobierno es la instancia que dirige, conduce y define no sólo el rumbo de la sociedad, sino la misma dirección del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado. Así, conforme a la forma de gobierno establecida podemos ubicar la naturaleza de la acción estatal, su conformación política y la manera de gestión gubernamental en su interacción con la sociedad.

De acuerdo con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su Artículo 40, la forma de gobierno indica que “es voluntad del pueblo mexicano

¹² Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983, p. 10-12.

¹³ *Ibid.*

constituirse en una República representativa democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.”¹⁴ Asimismo el artículo 41 establece que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, Las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.[...].”¹⁵

Finalmente, en nuestro país la forma de organización política es el Estado Federal constituido por los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por medio de los cuales las autoridades y actores políticos ejercen las funciones que les confiere la Constitución y las relaciones que los poderes establecen entre sí.¹⁶

1.3. La Administración Pública como la realización de la acción estatal

A través del estudio del Estado y del gobierno podemos señalar no sólo la conformación, desarrollo y realización armónica de la sociedad, sino un sistema de capacidades y acciones desempeñadas de manera concreta y específica hacia ésta. La

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 2000, p. 39.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ La función ejecutiva se divide en dos ramas: una, la que se refiere a los actos políticos o de gobierno y, otra, la relacionada con los actos administrativos. Los actos políticos son los que tienen que ver con la unidad estatal, su conservación; éstos deben ser realizados por el Ejecutivo. Los actos administrativos, se refieren a la aplicación de la ley, sin controversia, los que atañen a servicios públicos. Por otra parte, la función legislativa se define como la actividad que realiza el Estado con el fin de crear un orden jurídico que establezca y regule las relaciones entre gobernantes y gobernados; esta función es realizada por el congreso o parlamento. Es la instancia que crea las normas jurídicas ya sea de manera ordinaria o bien extraordinaria; esta última cuando se refiere a reformas constitucionales; finalmente, la función judicial se refiere a la administración de la justicia, teniendo como función central la protección de las garantías sociales e individuales señaladas en la Constitución. Ahora bien, en México la función ejecutiva está representada en el Presidente de la República, los órganos centrales y paracetales de la Administración Pública; la función legislativa se encuentra en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; la función judicial se ubica en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en los

relación entre el Estado y la sociedad tienen una razón consubstancial de existir, de vincularse, organizarse y delimitar atribuciones y deberes político-institucionales por medio de la Administración Pública.

La Administración Pública es el gobierno en acción que tiene por objeto satisfacer no sólo las necesidades y demandas de la sociedad, sino atender y brindar la seguridad individual y colectiva, salvaguardar las propiedades, establecer programas de desarrollo social, fomentar y enriquecer valores, educación, salud y, en suma, el mayor beneficio social.¹⁷

En este sentido, la noción de gobierno se identifica con el ámbito público y de las atribuciones estatales plasmadas en un cuerpo jurídico-político destinado hacia la conservación social. La misma idea de lo público tiene que ver la función política de la sociedad toda; de la organización y desarrollo de organizaciones no estatales, de la coordinación de capacidades privadas, de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, así como en el desempeño de la propia vida social, política y de desarrollo económico del Estado.

La vida pública se refiere no sólo a un aspecto de las relaciones sociales o políticas, sino a las multidimensiones que la propia sociedad y los individuos en sus relaciones de convivencia generan. No obstante, es a través del sistema político y de las instancias políticas-administrativas donde los individuos en diferentes ámbitos interactúan y se vinculan con el poder estatal; donde encontramos un amplio universo

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Circuito. Véase Galindo Camacho, Miguel. *Op. cit.*, p. 295.

¹⁷ Sobre la noción de gobierno y Administración Pública véase Uvalle, Ricardo, "Estado, gobierno y Políticas Públicas" en *Las transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México, 1998, p. 5.

plural de intereses, demandas, necesidades y orientaciones, que tienden hacia la armonía o disputa en el terreno civil y público.¹⁸

En este contexto, podemos decir que el Estado se relaciona con la sociedad por medio de la Administración Pública, también entendida como aquel conjunto de instituciones político-administrativas donde no sólo la sociedad se organiza, sino donde se llevan a cabo un amplio número de interrelaciones hacia los individuos y respecto a la sociedad en su conjunto.¹⁹

Dicho de otra forma, el Estado se vincula con la sociedad a través del gobierno y éste por conducto de las autoridades (de la Administración Pública) quiénes fungen como mecanismos mediadores en diferentes niveles de orden político, económico y administrativo. En el primer caso, se ejecutan las normas generales, se individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad; en el segundo, se crean las condiciones materiales y sociales para que la sociedad se reproduzca bajo una lógica de beneficio individual y colectivo; y finalmente, en el tercero, se lleva a cabo la conformación y gestión de sus órganos para otorgar los bienes y servicios que demanda la población.

Es necesario precisar que, si bien a la sociedad (en su faceta económica) le concierne el desempeño de actividades particulares sobre el fundamento del intercambio mercantil y de la propiedad privada con el fin de impulsar la producción de los valores de uso y circulación de mercancías e incluso servicios hacia la sociedad, el ámbito de lo gubernamental asume funciones públicas generales, tales como la seguridad pública y la impartición de justicia para evitar la fragmentación social, por

¹⁸ Al respecto véase el Capítulo 4 de Daniel Bell, *Las Contradicciones culturales del capitalismo*. México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1977.

¹⁹ Cfr. Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*. Tomo II. México, Siglo XXI Editores, 1981. p. 1409.

ejemplo. Asimismo, al ámbito estatal le corresponde no sólo la adecuación jurídica de las normas respecto a las demandas sociales e individuales, sino la preservación de las condiciones económicas y políticas en lo social.

Además, el análisis y resolución de problemas sociales tiene su comprensión por medio de la identificación de asuntos públicos y del papel del gobierno y de la administración pública, ya que ésta última –en un nivel más concreto y real- nos permite comprender la forma y los mecanismos de decisión y acción en el ámbito de la gestión gubernamental frente a los ciudadanos.

Finalmente, entendemos a la Administración Pública como el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad a través de las diferentes dependencias, instancias gubernamentales, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, comisiones, organizaciones públicas, sociales y culturales, que dan un contenido político-administrativo y emanados de la división de poderes.

De otra forma, la Administración Pública es la vida real del gobierno que, como parte organizada del Estado, contiene los conflictos, crea los consensos, proporciona los medios y los recursos para la convivencia armónica, el desarrollo social y político de la sociedad.

1.4. La seguridad pública y el Estado

Para comprender la importancia de la seguridad pública, es menester situar en este trabajo una definición operativa que permita advertir algunas de sus características específicas. En primer lugar, y de manera común, podemos señalar a la seguridad como “certidumbre, confianza, firmeza, entereza, fijeza, confirmación de equilibrio, invulnerabilidad, salvaguardia, salida, no obstante lo anterior, cuando nos referimos al

ámbito gubernamental generalmente indicamos certeza y protección hacia los ciudadanos".²⁰

Por otra parte, el *Diccionario de la Real Academia Española* definió seguridad como "calidad de seguro", mientras que seguro es definido como "libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo". En esta visión, podemos decir que la seguridad tiene un aspecto subjetivo que se refiere al sentimiento de una persona que no tiene peligro, y un elemento objetivo que se identifica con la ausencia real del peligro.²¹

Ahora bien, por "público" indicamos no sólo lo conocido, divulgado, sabido, entre los ciudadanos, sino las multidimensiones que la propia sociedad y los individuos en sus relaciones de convivencia generan. En este sentido, por seguridad pública podemos entender-preliminarmente- una función del gobierno que tiene como objeto las actividades de prevención, así como las acciones de análisis, investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados y readaptados conforme a las leyes y valores de una determinada sociedad y su organización política.

No obstante, la seguridad pública también puede concebirse como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden hacia la paz

²⁰ Es necesario advertir que la noción de seguridad pública tiene un sentido múltiple, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad. Por ejemplo, se caracteriza como: inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. En este trabajo, entenderemos a la seguridad pública ligada a la "protección de la paz pública, de tal forma que pueda ser ubicada de manera objetiva, como el conjunto de políticas y acciones coherentemente articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público y mediante un sistema de control penal y de policía administrativo." *Cf.*, González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto, *Seguridad Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, p. 45-46. También consúltese Martínez Gamelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional un Sistema Alternativo de Política Criminológica en México*, México, Porrúa, 1999, p. 52

²¹ *Diccionario de la Real Academia*, Madrid, Esp., Espasa Calpe, 1970.

pública a través de la prevención y persecución de los delitos y faltas (que los ciudadanos en diferentes ámbitos presentan) contra el orden social.²²

En un modelo de Estado de Derecho (como nuestro país), la seguridad pública tiene que ver con las funciones estatales (que son impulsadas por la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios) dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y, en general, a todas aquellas acciones cuyo fin es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública.²³

Asimismo, la noción de la seguridad pública nos indica no sólo la protección de individuos en una sociedad específica, sino tiene que ver con la misma existencia y conservación del Estado. Por ello, es justamente mediante políticas de gobierno y administración que éste -bajo un marco jurídico-legal-, debe coadyuvar hacia el orden público y la armonía social garantizando los derechos individuales y colectivos.

Es necesario acotar, que la seguridad del Estado contiene el binomio seguridad interior y exterior. La primera, indica situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y a las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales del hombre, de la paz y la tranquilidad pública

²² Según el *Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal 1995-2000*, la seguridad pública constituye un asunto vital dentro del Estado de Derecho mismo. Por esta razón, incluimos esta definición como base para el desarrollo del problema de investigación.

²³ De este concepto se retoma el planteamiento que hace el Sistema Nacional de Seguridad Pública hacia 1995. Es necesario señalar, que si bien el concepto se caracteriza por una nueva función de gobierno, como atributo y responsabilidad de las instituciones, existe una nueva concepción donde la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, representantes y representados, es relevante hacia el problema en general. Esto, en gran medida, es producto no sólo del incremento de la delincuencia, así como de la ineficacia de las instituciones, sino de la intensificación de problemas sociales como resultado de la situación económica; en el Capítulo 2, se destacan éstos y otros factores de su desarrollo en México. Sobre el concepto véase Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, s/e, 2000, p. 41.

por parte de las autoridades. Por otro lado, la segunda, indica una situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de igualdad con la comunidad de naciones.²⁴

De esta manera, es conveniente afirmar que la seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de la protección que se genera a través de diferentes mecanismos de control penal, y del mantenimiento de la paz pública, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.

Finalmente, la importancia de la seguridad pública es una materia que hoy más que nunca tiene que ser revisada desde diferentes perspectivas no sólo teóricas, sino empíricas con el fin de conocer la importancia del gobierno y de la ciudadanía en el mantenimiento, desarrollo y conservación del orden social.

1.5. La seguridad pública en la historia

No obstante que en el inciso anterior hemos acotado un concepto operativo sobre seguridad pública, es imprescindible que dediquemos la atención –aunque limitadamente- hacia la cuestión histórica, particularmente en nuestro país como en el viejo continente europeo.

La importancia de conocer algunos antecedentes sobre la seguridad pública, permite entender que el hombre por su condición humana siempre ha buscado la forma de protegerse y defenderse de algún ataque cuidando su patrimonio y su pueblo. En razón de que algún individuo que no pertenece a un grupo o que no puede llegar a

²⁴ Para profundizar en esta visión véase González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto, *Seguridad Pública en México...Op. cit.*

formar un patrimonio propio, éste tiende a generar acciones para obtenerlos, ya sea de manera violenta o sin ser descubierto. Evidentemente, estos hechos varían en diferentes sociedades, épocas y coyunturas, pero coinciden en un problema denominado “inseguridad pública.”

En el caso de México, podemos indicar vestigios de la importancia de la seguridad en la comunidad. Por ejemplo, la civilización azteca por su naturaleza de guerreros y de conquistadores tomaron como medida de certeza y protección para su pueblo y su cultura el ofrendar incluso su propia vida.

Posteriormente, la seguridad se manifestó nombrando “a jefes inferiores en los barrios o *calpullis* y a los auxiliares de éstos miembros encargados de la nobleza o educados en el *calmecac*; incluso había una singular clasificación desde los que perseguían al delincuente -como aquellos de tránsito vial por donde pasaban los tributos en canoas, o bien, aquellos vigilantes que calificaban la calidad de las mercancías o tributos que serían llevados al Rey-, así como también policías o vigilantes de la población que se reconocían por llevar un tipo de listones de color como brazaletes en el brazo izquierdo.”²⁵

Un claro ejemplo de esto eran los llamados “*Calpullec*”, que vigilaban las conductas de las familias, protegían las calles cuidando que los frentes de las casas se mantuvieran limpios; intervenían en problemas entre vecinos; también emitían funciones policiales y, de igual forma, se distinguían por llevar un listón verde en el brazo. Los integrantes del *Calpullec* eran elegidos entre la comunidad, además, de que obtenían no sólo una posición distinguida, sino de reconocimiento en la pirámide social.

²⁵ Martínez Gamelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional*, México, Porrúa, 1999. p. 30.

Más tarde, con la llegada de los españoles se reorganizó toda la estructura existente, principalmente la religiosa y la social. “Durante la época de la Colonia, por el año de 1525, se instaló el primer cuerpo de alguaciles quienes participaban en el cabildo y tenían como función mantener el orden público. Asimismo, existía una clasificación de alguaciles: mayores, menores, de campo, de ciudad y alféreces reales, teniendo a su mando a los comisionados especiales denominada Junta de Policías, dirigida como Diputados de Policía. Estos tenían su legitimación en la Cédula Real emitida por la Corona Española en 1526, y donde se otorgaba a los alguaciles mayores la denominada *vara de justicia*.”²⁶

Hacia el proceso de independencia, existió un grupo criollo dirigente que impulsó cambios en las relaciones económicas y culturales existentes. Como se ha explicado, éstos incidieron en las estructuras políticas virreinales de control político y subordinación social donde las acciones de seguridad y justicia social fueron uno de los motivos que aceleraron el proceso de independencia respecto de la Corona Española.²⁷

En México, como en otras culturas del mundo, siempre se han ejecutado medidas de seguridad para proteger a sus pueblos como lo fue en la Antigua Grecia. En efecto, a pesar de que los griegos cultivaron más la política, también se preocuparon por designar a un policía (palabra que significaba la forma de establecer un gobierno) en las actividades estatales; además, esta función era considerada dentro de las polis como una actividad pública. Por otro lado, en la Antigua Roma se creó una institución llamada “Pretor” que era el encargado de velar por la seguridad del territorio que se encomendaba; el Pretor detentaba gran poder que lo hacía parecer un tirano.

²⁶ Inigo, Alejandro, *Buticora de un policía, 1500-1982*, s/l, Grupo Edit. Siete 1982, p.13-14.

²⁷ Sobre este punto véase el artículo de Florescano, Enrique e Isabel Gil Sánchez, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808”, en *Historia general de México*, México, Tomo I, El Colegio de México, 1981, 471-590

De acuerdo con Thomas Hobbes la primera norma, ley o regla de carácter fundamental es esforzarse por buscar la paz. Se le denominó al Estado con el nombre bíblico de *Leviatán*, porque a él se le debe la paz y la defensa de la propia vida. Según Hobbes:

"[...] el terror que inspira es suficiente para conducir las voluntades de todos hacia la paz interior y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero. En ello consiste la esencia del Estado que es una persona de cuyos actos cada miembro de una multitud (mediante actos recíprocos), se ha reconocido como autor, para que pueda utilizar la fuerza y los medios de todos en la forma en que considere oportuno para la paz y la defensa común".²⁸

El concepto de seguridad como paz o tranquilidad de la vida de una comunidad en las ciudades fue desde el siglo XV un elemento que hizo posible entender la configuración del Estado Moderno, y que permitió ubicar también la seguridad pública como un componente para el mantenimiento del poder y control político.

Más tarde, hacia el siglo XVII, la seguridad se ubicó bajo la idea de policía que se encargaba de vigilar la limpieza de las calles, de la administración, así como velar por la tranquilidad de la población.²⁹ Este concepto fue entendido así en los regímenes absolutistas Europeos hasta 1789, ya que los cambios políticos presentados con la Revolución Francesa, particularmente, vinieron a modificar no sólo la concepción de la organización política del Estado, sino sus fundamentos respecto a los valores y principios políticos (igualdad, democracia y libertad) como sociales.

Justamente, los postulados existentes sobre la denominada Ciencia de la Policía, cultivada en Francia, y el Cameralismo, en Alemania, contienen elementos que nos permiten comprender no sólo la importancia del desarrollo científico, sino de las bases

²⁸Reale, Danilo y Giovanni. *Historia del Pensamiento Filosófico y Científico*, Madrid, Vol. II, 1998, p. 426.

²⁹ Para Bonnin, Carlos Juan Bautista, la definición de Administración del Estado tiene que ver con una potencia que arregla, corrige y mejora lo que existe en la sociedad; sus fines son la misma conservación social, el mantenimiento de las áreas sociales, económicas y políticas del Estado. Al respecto véase "Principios de Administración" en *Revista de Administración Pública* en Homenaje al

en que los Estados mantuvieron el poder, la centralización política y administrativa, así como el tipo de relaciones existentes hacia el orden social.

1.5.1. La Ciencia de la Policía, el Cameralismo y la seguridad pública

La Ciencia de la Policía fue un término utilizado en el siglo XVII con diferentes concepciones y cultivadores. De la voz *politia* que se refería al ciudadano, se ramificó en dos palabras *police* y *policy* que hacían alusión a un gobierno civil.

Hacia finales del siglo XVII, *police* y *policy* se transforman en la Ciencia de la Policía que fue reconocida dentro de los denominados estudios administrativos en las calificadas Ciencias Camerales ambos desarrollados principalmente en Francia, Alemania, Italia y España.³⁰ No obstante, la Ciencia de la Policía se preocupó por analizar al Estado y a su seguridad interna. La noción se refiere a la regulación de toda aquella actividad del Estado en la sociedad; a su conservación y mejoramiento enfocado hacia la felicidad de los miembros que la componen.³¹

Además, el estudio de la Ciencia de la Policía (CP en adelante) se refiere al estudio del Estado y al beneficio de la sociedad que éste le proporciona. Por ejemplo, cuando las Ciencias Sociales se analizan desde esa perspectiva la CP plantea no sólo un conocimiento de las relaciones humanas, sino el uso de métodos y técnicas que

Maestro Gabino Fraga. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 23-40 (buscar artículo).

³⁰ Al respecto véase el trabajo de Anderson, Perry, *El Estado Absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1982, donde se apunta un análisis sobre la época y la formación de las monarquías absolutas en estos países.

³¹ Para una referencia más amplia sobre la Ciencia de la Policía y el Cameralismo véase los trabajos de Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*. México, Editorial Harla, 1986. Cap. I y II; y *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Editorial Fontamara, 1986, principalmente el Capítulo III. También consúltese el trabajo de Yañez Romero, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999. p. 1-38.

permiten visualizar a futuro las reacciones de una comunidad ante los mandatos de su gobierno y el Estado mismo.

Como advertimos, la CP fue reconocida dentro del Cameralismo como propulsora principal de las fuerzas interiores del Estado. El Cameralismo se desarrolló en Alemania en el siglo XVIII, y fue una de las bases para comprender la formación de los Estados Modernos en Europa. El término Cameralismo se deriva de las luchas entre príncipes alemanes contra fuerzas centrales del Estado; como la “Cámara”, que era un órgano privado del gobierno donde el príncipe y otros funcionarios del gobierno dirigían y recomendaban asuntos de atención pública.

Al igual que la CP, el Cameralismo se ha explicado a través de dos ópticas: primero, al querer ubicar a los fundadores del pensamiento económico que abordaban los problemas del Estado dando un toque político-económico y, segundo, en la tendencia por descubrir las bases del aparato burocrático, así como fundamentalmente en la importancia de la centralización política y administrativa del Estado. Al Cameralismo también se le identificó como las Ciencias que tenían como objetivo el estudio del Estado; de hecho el Cameralismo refiere a las Ciencias del Estado.

Cabe señalar, que las mencionadas ópticas sirvieron para resumir al Cameralismo en un sólo concepto: El Estado Policía, como ente donde converge la administración, economía, finanzas, incluso técnicas agrarias. En estos elementos radica la importancia del Cameralismo, ya que a través de ellos se explicó la “cosa pública” de la época. Además, su impacto fue tal que en Alemania, por ejemplo, se desarrollaron cursos y cátedras sobre cameralística y policía (administración).

Indudablemente, el Cameralismo y la Ciencia de la Policía contribuyeron no sólo al mejor entendimiento del Estado, sino a la formación de su estructura interna

respecto de la sociedad y de la cosa pública; así como a las bases que hicieron posible la centralización de los regímenes absolutistas, su conservación y orden político.

Con el advenimiento del Estado Moderno la noción de seguridad pública ha adquirido otra perspectiva, ya que la dinámica política, social y económica no sólo redefinió las funciones sociales del Estado, sino su rol en las actividades económicas y de orden público.

No obstante, si bien es importante destacar los antecedentes, es necesario señalar que en el Estado actual los instrumentos de gobierno obedecen a una racionalidad política distinta, pero donde el papel de las autoridades y funcionarios sigue constituyendo una de las bases fundamentales para el mantenimiento del orden social y la conservación de las instituciones políticas.

Por otra parte, los retos de gobierno han adquirido una mayor complejidad ante el aumento de la población, sus demandas y necesidades, así como por los efectos y contradicciones que el ámbito económico ha generado entre la sociedad.

En este trabajo, abordaremos en el siguiente capítulo de manera más extensa estos procesos al ubicar las características del Estado y de la gestión en México, particularmente en las políticas y programas hacia la seguridad pública en la Ciudad de México.

1.6. La seguridad como asunto público en el Distrito Federal

El Distrito Federal (D.F.) constituye, sin duda, una entidad federativa dentro del Estado Mexicano. Es la entidad más pequeña del territorio nacional, pero la que ha tenido un amplio desarrollo en la Ciudad de México. En este lugar, el fenómeno político, económico y cultural ha dado forma a un progresivo proceso de concentración de la

población y de las actividades económicas; en consecuencia, se ha erigido de manera preponderante como el eje del desarrollo local y, todavía, del nacional.³²

El D.F., se distingue de otras entidades no sólo por su composición demográfica sumamente heterogénea conformada por grupos sociales de muy diverso origen, sino por sus rasgos en la actividad económica, su desarrollo cultural y educativo. El desarrollo económico en la ciudad ha sido históricamente uno de los principales factores de la concentración y diversificación sociales.

Hacia finales del presente siglo, la urbe experimentó un crecimiento acelerado como resultado de los procesos de industrialización iniciados desde los años cuarenta y hasta los setenta. No obstante, la magnitud alcanzada en el flujo de actividades económicas significó un desarrollo desigual como reflejo de la expansión en la metrópoli.³³ Evidentemente, son muchos los problemas económicos y sociales que, como resultado de la expansión de la ciudad, la sociedad y el gobierno han observado y acumulado de manera irreversible.

La importancia que posee el D.F., es no sólo vital para el funcionamiento del país, ya que constituye el centro político y económico. Su misma función histórico-política como sede de los poderes políticos federales ha concentrado los recursos económicos y centralizado el poder. Por otra parte, la doble dimensión que posee en la deliberación de los asuntos públicos locales-nacionales le ha otorgado un papel fundamental en la organización y funcionamiento del poder político del Estado.

³² Sobre el D.F., véase Inchuástegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/I.a Jornada, Vol. 1, 1994.

³³ Sobre estos aspectos véase Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento Metropolitano y Políticas Urbanas", en Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, Gloria, (Comps.), *Zona Metropolitana de la Cd. de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1993, p. 128-153.

De igual manera, esta importancia política y económica se identifica también con el ámbito donde la existencia de fuerzas sociales y políticas encuentran el espacio de mayor expresión de conflictos, manifestación de problemas y necesidades sociales, así como de negociación y transacción de intereses.³⁴ El carácter metropolitano de la ciudad ha ubicado al D.F., como una de las entidades más conflictivas y problemáticas del país e incluso del mundo. En la región se observa una gran fragmentación y heterogeneidad que se expresa en lo social, lo político, lo económico, lo cultural y lo administrativo.

En los últimos años, el auge y crecimiento de los problemas urbanos se han reconocido en la ciudad como asuntos públicos que merecen una mayor atención del gobierno. Problemas tales como: la insuficiencia de la infraestructura de servicios (alumbrado, pavimentación, transporte, vivienda), la demanda de alimentos, el suministro de agua, electricidad, fuentes de trabajo, educación; la complejidad de la administración interna en cada una de las 16 delegaciones locales³⁵ en que se organiza administrativamente; la funcionalidad de sus vías de comunicación, el aumento de la criminalidad y la violencia, la falta de cuerpos policíacos capacitados, entre otros, son sólo una muestra de la enorme complejidad para su atención política y gubernamental.

La inseguridad es uno de los problemas más alarmantes que los habitantes y las autoridades de la capital enfrentan en los últimos gobiernos. La inseguridad es producto de diversos factores como la agudización de la crisis económica, de las medidas de

³⁴ Sobre la cantidad de problemas sociales y urbanos generados en capital y la zona conurbana de la ciudad véase Álvarez, Lucía, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1998, p. 25-64.

³⁵ De acuerdo con la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal de 1978 quedaron demarcadas las dieciséis delegaciones que rigen en la actualidad de la siguiente forma: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán, Venustiano Carranza, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Iztacalco, Miguel Hidalgo, *Gustavo A. Madero*, Tlalpan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, e Iztapalapa. Las delegaciones tienen un carácter desconcentrado; sus titulares son electos junto con el Jefe de gobierno de la Ciudad desde 2000 y en 1997, respectivamente. Álvarez, Lucía, *Ibid.*

política económica impuestas en el plano nacional, de la falta de empleo entre la población, la distribución de la riqueza, del crecimiento de la pobreza y marginalidad, la inestabilidad política, el aumento de la violencia que constituye un hecho innegable y con un aumento espectacular.

A diario los capitalinos están inmersos en una serie de homicidios, violaciones, robos a mano armada, asaltos a bancos e instituciones, daños a propiedades, robos de automóviles, negocios, casa habitación y a transeúntes; en la calle, en el trabajo, en lugares públicos, en los transportes, parques, escuelas, que hacen de su vida cotidiana hechos comunes en su desarrollo.³⁶

Particularmente, desde los años ochenta el aumento de todo tipo de delitos en la ciudad ha pasado a ser tema de opinión pública en organizaciones sociales, civiles, partidos políticos, grupos de interés económico, académicos e intelectuales, y de las mismas autoridades de gobierno, entre otros actores sociales.

Algunas cifras indican que el mayor número de hechos delictivos se identifican en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez) y del noreste (Gustavo A. Madero, Iztapalapa) de la capital como los espacios donde ocurre el mayor número de problemas asociados con asaltos, robos, crimen organizado y violencia. Datos hacia finales desde 1994 y hasta 1997, por ejemplo, indicaron el registro de 442, 559 y 671 ilícitos diarios en promedio, lo cual muestra que los índices de delincuencia hacia la actualidad no han mostrado bajas en su comportamiento y, por el contrario, reflejan un aumento sistemático mayor.³⁷

³⁶ Un recuento más exacto sobre la delincuencia en la urbe se encuentra en Jiménez, David, "Delincuencia y violencia: datos y cifras", en *Este País. Tendencias y Opiniones* Núm. 31, octubre de 1993, p. 19-30.

³⁷ Álvarez, Lucía, *Op. cit.* p. 60-61

En efecto, los diferentes gobiernos locales en la ciudad, y las medidas para enfrentar esta situación, han tenido características muy peculiares. A pesar de que en la capital se han impulsado diferentes programas derivados de políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, hacia 1999, la capital no ha contado con un sistema de procuración de justicia eficaz; la gestión gubernamental se caracterizó más por dispositivos policiales ineficientes y corruptos, que no han ofrecido las condiciones necesarias para garantizar el control de la violencia y la procuración de una mayor seguridad para los habitantes.³⁸

Asimismo, se observa una falta de coordinación para el cumplimiento de objetivos, políticas y programas que pone en evidencia la existencia de diferentes concepciones para su aplicación; esto se debe, en gran medida, no sólo a las mismas contradicciones de la funcionalidad institucional, sino también a la falta de preparación de los cuerpos policíacos, a la débil participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter preventivo, así como a la insensibilidad de los partidos políticos por dedicar un mayor tiempo a la deliberación del problema en términos jurídicos y de recursos económicos.

En la Ciudad de México, el problema de la inseguridad se agrava no sólo por la agudización de aspectos económicos, el aumento de la población, el desempleo, marginación, drogadicción, ambulante, corrupción; sino también por los grupos de poder e intereses existentes al interior de las instituciones policiales donde se han

³⁸ Según el exProcurador General de Justicia del D.F., en 1993, Diego Valadés, el problema de la seguridad pública es de carácter institucional; se tiene que mejorar la capacidad de la autoridad para perseguir eficazmente el delito [...] esto implica otros aspectos: mejores policías, mejores laboratorios, mejores sistemas de información sobre la acción delictiva [...] todo esto forma parte de la gama de acciones que deben realizar las instituciones [...] también debemos reconocer que hay un nivel de impunidad que es necesario abatir: castigar por más tiempo a los infractores de la ley, y dos, castigar a un mayor número de infractores." "Entrevista a Diego Valadés", *Este País. Tendencias y Opiniones* Núm. 31, *Op. cit.*, p. 2-10.

constituido relaciones de apoyo, intercambio político e incidencia en la aplicación de programas y acciones. Evidentemente, existen muchas otras razones y circunstancias que explican el comportamiento y conformación de los cuerpos policíacos, en su forma de operar y articular acciones, sin embargo, en los últimos gobiernos locales (PRI-PRD) ha sido muy notoria la ineficiencia de las políticas públicas, la cual se refleja en la pérdida de credibilidad y confianza hacia el gobierno por parte de un amplio sector de los ciudadanos.

En este contexto, resulta importante abocarnos hacia las medidas de gobierno que en el Distrito Federal se han tomado; el contenido de los programas impulsados, así como su orientación y aceptación en la sociedad. Una revisión entre 1998 y 2001, y concretamente en el caso de la delegación Gustavo A. Madero, permitirá reflexionar sobre los alcances y retos que enfrentan las autoridades hacia el crimen organizado y hacia los altos índices de violencia generados en la urbe, así como el papel de la sociedad civil y los partidos políticos hacia el problema.

Finalmente, podemos advertir que la Ciudad de México y sus habitantes requieren de una mayor solidez institucional; de mejores condiciones y mayores acciones planeadas que propicien la confianza en el gobierno y sus servidores públicos, así como en los mecanismos y procedimientos de impartición de justicia para hacer valer el Estado de Derecho; en caso contrario, seguramente se asistirá a un nuevo escenario de violencia y de mayor fragilidad institucional y, por ende, de mayor inseguridad pública en la capital del país.

2. Política y gobierno en materia de seguridad pública en México.

La Administración Pública se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la administración se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones de gobierno. Incrustada en un contexto delimitado por una racionalidad instrumental.³⁹

En México, la existencia de un Estado de Derecho significa que las políticas y los programas tengan como base un conjunto de leyes. En gran medida, los actos de la autoridad tienen que fundamentarse en principios legales y de conformidad con sus diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal. En el caso de la seguridad pública, es menester ubicar la derivación de normas y reglamentos secundarios que, de la misma manera, fijan las funciones del conjunto de órganos político-administrativos existentes hacia la prevención del delito, la criminalidad, la impartición y procuración de justicia.

Un elemento que permite situar los alcances de los programas impulsados, es precisamente la coordinación intergubernamental, que se entiende como la ejecución articulada y armónica de las competencias y acciones de las diferentes instancias, instituciones y autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal. Todo ello, en apego a las competencias y autonomía que se establecen en los niveles jurídicos constitucionales respectivos.

El objetivo de este capítulo es contextualizar, para el análisis de seguridad pública en el Distrito Federal, las características del régimen político y de la gestión gubernamental en México. Lo anterior, permitirá comprender los cambios al marco

³⁹ Véase Gil Villegas, Francisco, "Fundamentos Políticos de la Teoría de la Administración Pública", en Méndez, José Luis (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, p. 49.

jurídico contemplado en la seguridad pública en México y las acciones de gobierno impulsadas, concretamente en el plan y los programas de seguridad nacionales entre 1995 y 2000. En este marco, consideramos que si bien las políticas y los programas impulsados hacia la seguridad pública y la procuración de justicia constituyen una base para que la autoridad ejerza sistemáticamente sus funciones, es necesario impulsar entre la sociedad el conocimiento de los programas a fin de que se conozca, valore y juzgue en su justa dimensión la importancia del quehacer gubernamental en la seguridad pública y social.

2.1. El Estado y la gestión gubernamental en México

En México el Estado de Derecho actual tiene su origen en la Revolución Mexicana. Como consecuencia de ello, se fue consolidando a lo largo de muchos años un estilo de gobierno, un modo de administración y gestión gubernamental. Algunas características no sólo son la conformación del gobierno federal y de los poderes públicos, sino la estructuración de una agenda nacional por encima de los asuntos y prioridades locales.

Durante muchos años, coexistió un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad en la forma de representación social y política, así como en la orientación de los intereses y la conciliación de los conflictos. El Estado y la Administración Pública en México también se han caracterizado por la formación de una agenda política poco nutrida de la participación, discusión y concertación ciudadana. El campo y maniobra de acción gubernamental invadió no sólo el ámbito social, sino el de la esfera pública a través de grupos y organizaciones de élite ligadas a los intereses de clase del propio régimen e incluso de grupos en el sistema político.⁴⁰

⁴⁰ Sobre las interpretaciones y modelos de análisis que explican las bases del régimen político mexicano véase el trabajo de Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 1993.

Una de las razones para entender la gestión gubernamental es justamente la referencia de su legitimidad basada en las mismas acciones de política y de gobierno por medio del partido único oficial que durante décadas se mantuvo en el poder (Partido Revolucionario Institucional, PRI en adelante). En este sentido, la eficacia de gobierno, más que la eficiencia, se vinculó, en gran medida, con la provisión de bienes y prestación de servicios para responder a diversas demandas de los grupos sociales, y se fue considerando como un elemento clave para fomentar la legitimidad de sus acciones.

Recientemente la importancia de la participación política y plural de grupos, organizaciones y partidos se comprendió por medio de la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer las demandas sociales, nutrir y reproducir el poder estatal. Como lo ha explicado Luis Aguilar, la política mexicana se distingue por individuos demandantes de bienes y servicios más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia de la ley, como en el liberalismo.⁴¹

Por otra parte, la forma vertical y centralizada de las instituciones públicas llevó hacia la burocratización de los programas y acciones administrativas y dejó de lado otras formas y mecanismos basados en la participación social, en la corresponsabilidad e interacción entre gobierno y ciudadanos. Desde políticas de planeación generales hasta programas de atención básicos como la seguridad pública, el desarrollo educativo, la atención a la salud, vivienda y abasto, entre otros, el tipo de gestión gubernamental subordinó los intereses y demandas civiles a los de orden estatal.⁴²

⁴¹ Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y reforma del Estado" en Merino Huerta, Mauricio (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*. México, CNCPyAP/CONACYT, 1992, p. 132.

⁴² Para Lorenzo Meyer la naturaleza del sistema político mexicano es la propia del autoritarismo. En su origen, este poder autoritario tuvo un proyecto nacional (producto de una gran revolución social) que le dio cierto sentido a su acción. Tal proyecto puede resumirse así: incorporación de las masas indígenas y rurales a la nación mediante la reforma agraria y la educación, nacionalismo,

Sin duda, en México la esencia de la actividad estatal ha sido el diseño y ejecución de políticas como forma de atender no sólo los reclamos políticos y las demandas, sino dirimir y condensar conflictos socio-políticos. Sin embargo, a diferencia de otros Estados en Latinoamérica e incluso del resto del mundo, en México la estabilidad política se basó en una racionalidad política única dominante, así como en el mantenimiento y reproducción del poder político y económico centralizado; ligado, además, al control estatal sobre los diversos actores sociales en contra del régimen y del propio gobierno.⁴³

Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen las elecciones cuyo papel había significado la misma conservación y reproducción del poder político de un sólo grupo. Las elecciones y el sistema electoral existente hasta mediados de los años ochenta puso en evidencia la movilización política en apoyo al gobierno, al partido y a los candidatos oficiales. En este sentido, un elemento importante es que el régimen, ha efectuado un uso selectivo de la represión política, ideológica y física, contra los cuestionamientos de diversos grupos políticos opositores y ante las crecientes demandas generadas dentro del orden socio-económico vigente.⁴⁴

En la dinámica actual existen procesos de cambio que la misma sociedad y el Estado en su conjunto generan. En nuestro país, existe todo un proceso histórico-político que durante siglos ha venido conformando las actuales bases del funcionamiento político, económico, social y cultural. En este sentido, podemos señalar

modernización económica y social. Meyer, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995, p. 111-124.

⁴³ En México el régimen ha tenido diferentes expresiones de control político, en razón de sus intereses políticos y económicos. Según Reyna, podemos distinguir cuatro tipos de grupos sociales en lo que se refiere a la estructura política: a) grupos incorporados, pero que aceptan las reglas del juego; b) grupos incorporados, pero disidentes; c) grupos no incorporados políticamente activos; y d) grupos pasivos no incorporados. Al respecto véase Reyna, José Luis, *Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México*, México, Cuadernos del CES Núm. 3, COLMEX, 1976, p. 1-30.

⁴⁴ *Cf.*, Hurtado, Javier, "Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político" en Barros Horcasitas, José Luis, *Et. al., Transición a*

tres niveles donde las condiciones y retos que enfrenta el Estado han sido más evidentes. Por un lado, encontramos el nivel mismo del proceso de gobierno o de la gestión pública, el de la conformación del régimen político en su conjunto, y el de la Constitución Política del Estado.

En el primer aspecto, entendemos que como producto de los cambios en la macroeconomía, la reorganización y reestructuración de las instituciones desde los años setenta, han ocasionado una nueva orientación en los modelos de gestión pública enfocados hacia la democratización y modernización del Estado. Análisis sobre el tamaño y las funciones del Estado, su reducción y ámbito de acción frente al interés público social, así como a los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas, explican en gran parte los actuales contextos cambiantes y complejos a los que se enfrenta el nivel de gestión pública necesario no sólo de manera abstracta y nacional, sino ante realidades locales, conflictos, demandas y necesidades de carácter individual y colectivo en la sociedad.

En el segundo punto, y tomando en cuenta los cambios recientes en el sistema político y económico mundial, se han impulsado reformas a la forma de relación política existente entre la sociedad y el Estado a través de la revisión de instituciones políticas y de su función en la sociedad. En este orden, nos referimos a las formas de elección de los titulares de los poderes públicos estatales y su interrelación y ejercicio con los niveles de gobierno.⁴⁵

la Democracia y Reforma del Estado en México. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, 1991, p. 123-124.

⁴⁵ Las organizaciones del sector público representan uno de los instrumentos más importantes para la implementación de las políticas de gobierno. El logro o fracaso de las políticas públicas, de las políticas de gobierno, e incluso de las políticas de Estado, están directamente vinculados a la *performance* de las instituciones estatales en términos de efectividad y calidad institucional. Los procesos de modernización del Estado requieren no sólo de la concurrencia de diversos actores de la sociedad civil, sino del establecimiento de una agenda estratégica de las autoridades de gobierno para enfrentar los cambios.

De la misma manera, a los mecanismos de participación político-electoral y a su acceso a ellos por parte de una sociedad más abierta e informada en las diferentes opciones políticas, la integración plural de demandas y el establecimiento legal bajo un cuerpo jurídico electoral confiable, así como institucional producto de los valores, intereses y costumbres que tanto el Estado como la misma sociedad requieren para su funcionamiento público y político.

Estas últimas consideraciones nos señalan el tercer nivel, relacionado con la consumación de leyes fundamentales plasmadas en la Constitución Política, y su vinculación en la práctica mediante el ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos; así como al ámbito y desempeño de los poderes regulatorios estatales frente a una sociedad más involucrada y participativa en los rubros prioritarios del país, como la seguridad pública nacional.

Sin duda, hoy día podemos vislumbrar una correlación de fuerzas diferente entre los distintos actores sociales y políticos que incide cada vez más en los mecanismos de control político, ajuste mutuo de intereses, negociación y transacción, así como en las mismas acciones jurídicas y de gobierno destinadas a tratar de conciliar los reclamos sociales.

Igualmente, podemos advertir que la gestión directa de la política y de las políticas de gobierno cada vez más se orienta hacia reconocer más demandas y necesidades sociales; a los reclamos de participación individual y colectiva en la deliberación de problemas públicos, a la importancia de la participación social y política en los procesos de gestión gubernamental, así como en el fomento de una

mayer institucionalidad democrática como base para el mismo desarrollo del Estado y de sus ciudadanos.⁴⁶

En México, la forma de gestión gubernamental tiene que concebirse cada vez más dentro de una lógica basada en la relación comunidad-gobierno. Asimismo, es necesario concebir y desarrollar, un gobierno democrático⁴⁷ más que un gobierno burocrático autoritario⁴⁸ (que se identifique con un exceso de autoridad, que no reconozca la libertad), y donde las iniciativas y espacios enfocados hacia la democratización sean mayores entre la ciudadanía, a pesar de las dificultades y retos observados en materia política y económica hacia el 2000.

La importancia de una buena gestión y de un buen gobierno⁴⁹ tiene que situarse con la comprensión misma del desarrollo social y la seguridad pública del Estado en

⁴⁶ En efecto, la institucionalidad es una condición de la vida pública que debe cimentarse a partir de las voluntades particulares e intereses que incentivan la acción colectiva. Esta, en gran medida, es el eje articulador que hace posible la vinculación con el Estado. En una democracia, la participación y la representación son elementos vitales que hacen posible el funcionamiento de las instituciones, así como la formación y presencia de una sociedad civil cada vez más presente en la esfera pública; como hemos dicho, lo público tiene que ver con la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común. Para profundizar sobre acción colectiva, participación y democracia véase Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987; y Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación, Núm. 4, 1997, p. 12-15.

⁴⁷ Entendemos un *gobierno democrático* dentro del marco que señala Dahl, es decir donde existan las condiciones para que los ciudadanos actúen y se manifiesten públicamente, en igualdad de condiciones, oportunidades y circunstancias, así como donde se observen las siguientes premisas: "1) formular sus preferencias; 2) significar sus preferencias a otros ciudadanos y al gobierno mediante la acción individual o colectiva; y 3) tener sus preferencias igualmente sopesadas en la formulación de las políticas gubernamentales." Por parte del gobierno, y de los instrumentos legales-institucionales que coadyuven a la práctica democrática se tiene: "1) la libertad individual para formar y unirse a organizaciones; 2) libertad de expresión; 3) el derecho a votar; 4) el derecho a competir por votos y apoyos; 5) la elegibilidad de cualquier ciudadano para ocupar puestos públicos; 6) la existencia de fuentes alternativas de información; 7) elecciones libres y justas; y 8) instituciones dirigidas a ajustar las políticas gubernamentales a las votaciones y a otras expresiones de preferencias." Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989, p. 17-18.

⁴⁸ En efecto, un gobierno autoritario se puede identificar cuando las condiciones existentes en la relación gobierno-ciudadanos presentan las siguientes características: 1) control y represión; limitaciones de las expresiones sociales y ciudadanas; 2) concentración de los mecanismos de decisión y administración; 3) existe un avance estatal sobre una sociedad civil replegada y desmovilizada; 4) la formulación de políticas deja de ser resultado de un proceso de negociación y deliberación entre los actores sociales; 5) existe un carácter tecno-burocrático que se expresa en la racionalización de los recursos y en la organización del sector público; y 6) donde se presenta una desburocratización del Estado. Al respecto véase Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Arg., CEDES, Núm. 2, Vol. 3, 1980, 28-33.

⁴⁹ El "buen gobierno" se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del "buen gobierno" es la

sus diferentes ámbitos económicos, políticos, culturales, de justicia, orden y preservación social. No es posible gobernar a una sociedad cuando sus requerimientos básicos son proporcionados de manera desigual, limitada y condicionada y, en muchos de los casos, de manera ineficiente.⁵⁰

Como hemos dicho, las acciones estatales tienen que adoptar elementos de participación, corresponsabilidad e intereses públicos en los diferentes asuntos y conflictos socio-políticos, más que imponer programas o sancionar acciones que, lejos de ser producto de acuerdos y formulaciones de políticas democráticas y de un proceso colectivo y de inclusión, son elaboradas en función del control político corporativo; por el mantenimiento del régimen político, así como para sustentar el curso de la economía y el modelo capitalista.⁵¹

2.2. Diagnóstico de la seguridad pública

Hacia el siglo XXI, México requiere de una mayor eficiencia en los ámbitos de seguridad pública, la procuración y la impartición de justicia a fin de fortalecer el

importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas. "El concepto de 'buen gobierno' apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros" Stoker, Gerry, *El "buen gobierno como teoría: cinco propuestas*, Documento en red, email: g.stoker@strathclyde.ac.uk.

⁵⁰ Para Luis Aguilar "[...] el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y la selección de su definición y selección de una opción de acción [...] el gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención [...] definir un problema de alguna manera es delimitar la probabilidad y alcance de su solución." en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 29-30.

⁵¹ Es preciso señalar que la etapa de mayor intervención estatal en la economía y en el desarrollo social en México se identifica entre 1940 y 1970. Este lapso significó no sólo el mantenimiento del poder político centralizado, sino la rectoría económica en todos los ámbitos del desarrollo social y económico. No obstante, el país -entre 1970 y 1980- entró en un proceso paulatino de descapitalización y recesión económica, lo que produjo diferentes formas de rechazo social hacia el tipo de gestión política impulsada, por ejemplo manifestaciones estudiantiles, huelgas en fábricas y en general la efervescencia de la sociedad civil hacia el gobierno. Hacia 1990, se impuso en el país una nueva racionalidad del Estado enfocada a contrarrestar la crisis y bajo las tesis del neoliberalismo: reducción del papel del Estado en las actividades económicas, la reconversión industrial, recomposición de la administración pública, privatización de sectores estratégicos acordes a los procesos de inversión y acumulación en el

Estado de Derecho. No obstante, el país cuenta con una de las mayores poblaciones del mundo, lo que origina un amplio número de problemas locales relativos a la dotación de servicios públicos, empleo, alternativas productivas de desarrollo y seguridad social.⁵²

El asunto de la inseguridad pública (como contraparte a la seguridad) obedece, sin minimizar el problema, a factores socio-económicos estructurales de la sociedad; a hechos y coyunturas de crisis económica que afectaron el tejido social e incidieron en las formas de comportamiento individual y colectivo de la población.

Su intensificación reciente ha sido producto de la polarización social, de fenómenos migratorios presentados en todo el país que han ocasionado asentamientos irregulares, focos de marginalidad, pérdida de valores, la influencia negativa de los medios de comunicación, delincuencia, lo laxo de las leyes y la extorsión policial. Precisamente, la falta de dotación de servicios es uno de los factores que explican el clima de desconfianza, resentimiento y desesperanza entre individuos, y que se expresa de manera agresiva y, en muchos casos, violenta hacia el resto de la población.⁵³

La atención a la pobreza y la inseguridad hasta hace poco no se habían entendido como factores esenciales de gobernabilidad; como mecanismos donde la

nivel mundial, entre otros. Para un análisis más detallado de estos periodos véase Villareal, René, *Mitos y realidades de la Empresa Pública. ¿Racionalismo o Privatización?*, México, Diana, 1988.

⁵² Hacia 1995, México tenía cerca de 92 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente 65 millones habitaban en zonas urbanas y 27 en áreas rurales. Existían 50 ciudades que tenían más de 100 mil habitantes y en 145 municipios se registra la mayor concentración demográfica y las actividades económicas, políticas, sociales y culturales de más dinamismo en la nación. Se estima que el país contó con 22.4 millones de viviendas, más de 306 mil kilómetros de carreteras y caminos, aproximadamente 12 millones de vehículos y camiones registrados; una red eléctrica de 373 kms; 85 puertos marítimos con 76.4 kms. De muelles; tendidos ferroviarios en 26,518 kms., todos ellos ubicados en los casi 2 millones de kilómetros cuadrados. Véase *Diagnóstico y Marco de Referencia del Programa Nacional de Seguridad Pública*, México, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 9.

⁵³ “[...] en el medio urbano confluyen varias tendencias que influyen en el comportamiento delictivo; el anonimato y la tensión que este produce, la desintegración familiar y el debilitamiento del control sobre los jóvenes, la ignorancia y la marginalización de la cultura urbana, que amplios sectores de la población de las ciudades padecen como consecuencia del enfrentamiento con los valores del medio rural o del grupo étnico y la frustración por la inaccesibilidad de bienes que no son de primera necesidad, sino en cierto sentido superfluo, pero altamente valorizados socialmente.” Consultéase, Secretaría de Gobernación, *Justicia y Seguridad*, Cuadernos de Renovación Nacional, 1998, p. 45

gestión gubernamental contribuyera, además de su resolución, hacia la integración social y al fortalecimiento democrático del propio Estado.⁵⁴

La delincuencia en México ha crecido desmesuradamente. En los últimos diez años los índices de criminalidad han aumentado de manera relevante; tan sólo en doce estados del país se cometen más de 1,000 delitos por cada 100 mil habitantes al año. En nueve, incluido el D.F., se cometen entre 700 y 1,000, y sólo en once estados se presentan menos de 700.⁵⁵ (*ver anexo I*). El aumento de homicidios violentos, secuestros, asaltos, violaciones y corrupción de corporaciones policiales ha significado que los habitantes identifiquen cada vez más la ausencia de políticas eficaces que garanticen un clima de plena seguridad tanto en lo individual como en lo colectivo.⁵⁶

Como apunta José Sandoval, la seguridad en México ha dejado de ser una idea general o un concepto abstracto para convertirse, en los últimos cuatro lustros, en una realidad lacerante que afecta cotidianamente a la sociedad mexicana.⁵⁷ Al mismo tiempo, las necesidades y demandas sociales se han transformado como resultado del crecimiento, del desarrollo y de la concentración desmesurada de la población en zonas urbanas y de transición.

⁵⁴ Para Bernardo Kliksberg, la administración necesaria debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión del Estado. Es allí donde existe una de las mayores posibilidades concretas de cautelar efectivamente su funcionamiento democrático y de gobernabilidad. Este sistema debe funcionar en el interior del mismo aparato público; el predominio de los modelos burocráticos autoritarios como modelo organizacional es una contradicción que, inevitablemente, pone en tela de juicio ante sus funcionarios y la sociedad civil el sentido mismo de la actividad democrática externa (del Estado). Véase Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p.32-35.

⁵⁵ *Diagnóstico de seguridad pública*, México, Fundación Siglo XXI, s/a, p. 11.

⁵⁶ El aumento del delito en el país, es un modo de vida para subsistir y también para expresar el rechazo hacia un sistema económico, y sus efectos en el desarrollo social. En los últimos años, con la ejecución de políticas de corte neoliberal (donde la reducción del gasto público y, particularmente, la atención hacia programas de empleo, educación y salud, entre otros, son sólo algunas de sus características) las tasas de criminalidad, robos y asaltos se han disparado de manera evidente. Según el Financiero, en 1990, existieron 163 asaltos bancarios en el país; hacia 1996, se observó un aumento del 1.13 %, ya que se registraron 485 hechos. Véase *El Financiero*, 19 de enero de 1997.

⁵⁷ Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México s/e, 2000, p. 17.

Por otro lado, frente a la intensificación de las actividades delictivas, las instituciones de seguridad pública no sólo han venido acusando un rezago progresivo, sino las acciones básicas han tenido que replantear la cobertura policial preventiva, la inversión en infraestructura policial, la incidencia delictiva, las condiciones y riesgos laborales, la capacitación, las funciones del ministerio público y de la policía judicial y los mecanismos de administración de justicia, principalmente.⁵⁸

En los primeros tres casos, es evidente que en México la falta de políticas claras y la forma de planeación y gestión gubernamental existente hasta los años noventa, privilegiaron la cobertura policial hacia zonas determinadas y estratégicas del país. Hasta 1995, 335 municipios carecían de policías; en 749, sólo se contaba con hasta 10 elementos; en poco más de 77 se tenían entre 1000 y 5 mil elementos y en sólo en 10 municipios existía una población policial de entre 5 mil y 13 mil; en 1,559 municipios se registró entre 11 y mil policías.⁵⁹

En lo que respecta a la inversión en infraestructura policial, resulta relevante acotar que entre 1988 y 1994, se destinó el 0.008 por ciento del producto interno bruto (PIB), lo cual indica lo precario del presupuesto destinado hacia el trabajo policial y que, sin duda, se refleja en el alza de la incidencia delictiva en materia de fuero común y federal. Al respecto en México, más del 95% de los delitos son de orden común y sólo un 5% de la federación.⁶⁰

⁵⁸ Un recuento histórico sobre la formación de las actividades de policía en México se encuentra en Pérez Servín, Claudia, "Nuestra policía desde 1500...", en *Revista de Revistas de Excelsior* Núm. 4432, México, septiembre de 1995, p. 41-44.

⁵⁹ En el caso, del D.F., existían poco más de 70 mil policías, de los cuales 25 mil pertenecían a la Secretaría de Seguridad Pública y el resto correspondían a la Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial. Al respecto véase Sandoval Ulloa, José G., *Op. cit.*, p. 18.

⁶⁰ Los datos sobre el PIB destinados a la Seguridad Pública en México son recuperados del Programa Nacional de Seguridad Pública y de los Cuadernos de Estadísticas Judiciales del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), citados por Ulloa, José, *Ibid.* Por otra parte, el fuero común constituye el ámbito general y el federal será el ámbito especial, de excepción, conforme al principio de que lo que no es facultad expresamente de la Federación quedará reservado a los Estados de la República; el Artículo 73, fracción XXI, establece los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse. En efecto, el fuero común constituye el ámbito general y el

Los rubros que mayor frecuencia presentan en ambos fueros corresponden a delitos contra el patrimonio (robo y daños), la integridad corporal (lesiones) y los ilícitos contra la vida (homicidios); en el federal, los delitos más frecuentes tienen que ver con daños a la salud, la portación de armas prohibidas y robo. (ver anexos 2, 3 y 4). Las entidades donde se detectan más fechorías en el país son: el Distrito Federal⁶¹, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí y Baja California. Además, en estos estados el crecimiento de la delincuencia organizada, el secuestro y daños contra la salud han aumentado de manera relevante.⁶²

Sobre las condiciones laborales y la capacitación policial, hasta 1995 existían en el país 59 instituciones, mismas que 17 eran del orden judicial y 41 del orden preventivo. En muchas de ellas, la carencia de textos, planes y programas académicos seriamente articulados ha sido una constante de sus labores institucionales; además, de la falta de profesores e instructores con experiencia técnica y empírica.

No obstante, es hacia finales de 1999, por medio de la Academia Nacional de Seguridad Pública impulsada por la Secretaría de Gobernación, donde se generaron programas de apoyo para la evaluación inicial y la capacitación de elementos humanos,

federal será el ámbito especial. Asimismo, encontramos los delitos realizados por o en contra de servidores públicos federales, o en contra de dependencias o instituciones federales, los previstos en leyes federales, fiscales, de comunicaciones y transportes, armas de fuego, explosivos, moneda, patentes, así como la ley federal contra la delincuencia organizada. Lo no asignado específicamente a la federación, será competencia de las autoridades correspondientes de los Estados y del Distrito Federal.

⁶¹ Tan sólo en el Distrito Federal, datos de una encuesta realizada por Mónica Sáenz en 1993, indicaron que en una ciudad de poco menos de 10 y medio millones de habitantes, como la de México, se reportaron un promedio de 475 delitos diarios, mientras que en una metrópoli de poco más de 3 millones, como la de Washington D.C., se denunciaron 903 delitos al día. Así, la corrupción, el engaño y la ineficiencia son los tres problemas que han desfigurado la imagen de la autoridad en México, ya que 88% de la población cree que hay mucha corrupción y un 78%, le tiene mucha desconfianza a la autoridad encargada de perseguir los delitos y hacer justicia. Véase *Este País. Tendencias y Opiniones* Núm. 31, *Op. cit.*, p. 11-15.

⁶² Datos del INEGI, señalan no sólo un crecimiento de este rubro, sino una mayor detección de estos delitos. Entre 1990 y 1995, se registró a 110,420 personas detenidas y de las cuales un porcentaje elevado no fueron procesadas. No está de más señalar, que si bien no existe una relación directa entre desempleo e incidencia delictiva, es evidente de manera empírica que el desempleo -de alguna manera- ha tenido un impacto en el comportamiento delictivo.

y donde se registró la formación de 17,800 policías judiciales y 4,448 agentes del ministerio público y 2,717 peritos bajo una formación básica.⁶³

En lo que corresponde al ministerio público y la policía judicial, las instituciones destinadas a su adiestramiento muestran condiciones semejantes a las de los policías preventivos, en cuanto a la falta de programas de capacitación efectivos. En la Procuraduría General de la República (PGR) y la de Justicia del Distrito Federal (PJDF), por ejemplo, se llevó a cabo entre 1986 y 1995, 45,693 cursos de capacitación, lo que contrasta con el número de policías judiciales existentes (7 mil) y del ministerio público (3 mil) en esos años.

Un hecho revelador es que la existencia de un alto grado de deserción entre los elementos ha significado la necesidad de revisar las políticas de selección y evaluación de recursos humanos en las diferentes corporaciones, así como su misma conformación y dirección. Algunos autores han revelado que muchos de los policías que son cesados o que abandonan los cuerpos de seguridad, más tarde aplican los conocimientos y experiencia adquirida para delinquir en la sociedad.⁶⁴

De igual manera, la urgencia de apoyar la labor y formación de los ministerios públicos ha sido una constante en la revisión de las políticas y programas de formación, ya que en dichas instancias los procedimientos de indiciados y consignados requieren de una mayor competencia no sólo jurídica, sino técnica y administrativa; así como de una coordinación interinstitucional eficaz para averiguar, investigar y dictaminar el ejercicio de la acción penal.

Cabe destacar que en México, a diferencia de otros países, la función de la acción jurisdiccional ha sido objeto de un escaso interés público. En la sociedad

⁶³ Sobre estos datos véase "Avances de las Estrategias y Acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública" citado por Ulloa, José, *Op. cit.*, p. 21-22.

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 22.

mexicana todavía existe un desconocimiento de la función de los jueces y magistrados en el país. Esto, sin duda, es un reflejo no sólo de la débil articulación entre los mecanismos de comunicación entre gobierno y ciudadanía, sino obedece a los rasgos aún imperantes en muchos niveles del régimen político centralizado y autoritario en materia de procuración de justicia; específicamente, de los escasos márgenes de maniobra y autonomía que históricamente el Poder Judicial y sus órganos han presentado respecto al Ejecutivo e incluso Legislativo.

Por ello, en el actual contexto socio-político es fundamental revalorar el papel de los jueces, en sus diferentes niveles e instancias, a fin de coadyuvar hacia una nueva cultura de seguridad pública entre la sociedad.

Es indudable que el crecimiento de la delincuencia desde la década de los años ochenta, generó un rezago abrumador en las acciones de gobierno y administración pública enfocadas hacia la criminalidad, en la cantidad y calidad de los elementos humanos, en los instrumentos de trabajo existentes, en la conformación organizativa interna de las mismas instituciones de seguridad, así como en el aumento directo de la impunidad, ineficiencia y corrupción.

Si bien el gobierno, a través de diferentes programas ha considerado las acciones de seguridad como un asunto público y de vital importancia para el funcionamiento social y estatal, es necesario revisar en qué medida los procedimientos y acciones han alcanzado sus metas y propósitos, al menos en el caso específico del Distrito Federal.

Desde 1995, los índices de homicidios, robos, asaltos, secuestros entre otros, han aumentado de manera alarmante entre la población, aunque las cifras oficiales indican lo contrario. Por ejemplo, datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública señalan que de un total de 165,927 presuntos registrados en 1994 se ascendió a 180,163

en 1995, a 181,143 en 1996, para empezar a descender en 1997 con 173,970. El decremento de 1997, fue de 4.2% al año anterior. Hacia 1999, la disminución de la delincuencia en el ámbito nacional durante el periodo de enero a noviembre fue de 8%.⁶⁵

El asunto de la seguridad pública es uno de los problemas de mayor preocupación entre la sociedad mexicana. Como hemos expuesto, existen diversas causas de orden económico y social que en los últimos años han ocasionado el aumento y proliferación de diversos delitos.⁶⁶

Al mismo tiempo, se advierte un sistema de procuración de justicia relativamente eficaz que ha tenido que luchar no sólo contra la delincuencia misma, sino contra vulnerabilidad de los aparatos institucionales, contra disposiciones legales obsoletas, así como frente a la dispersión de objetivos y programas impulsados.

En el México actual, la importancia que tienen las acciones destinadas hacia el tratamiento y control penitenciario, hacia la prevención del delito, a la capacitación de recursos humanos, al desarrollo de infraestructura, se toman cada vez más relevantes respecto de los procesos de transición política y de crecimiento económico y desarrollo social.

⁶⁵ *Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 24; también véase los cuadros sobre el crecimiento de delitos por fuero en José Sandoval Ulloa, *Op. cit.*, p. 28-37, mismos que se reproducen en los cuadros y anexos del trabajo.

⁶⁶ No está de más señalar, de acuerdo con José Luis Hernández, que las principales causas que favorecen el incremento de la delincuencia y los índices de criminalidad en México son las siguientes: a) la pobreza extrema, que provoca la crisis y que orilla a sectores de la población a buscar medios de subsistencia; b) el crecimiento poblacional y la migración; c) la brecha existente entre las demandas y necesidades sociales y su atención pública, cada vez más limitada y con menos recursos; d) insuficiente capacitación de recursos humanos, falta de motivación, sueldos apropiados y prestaciones; e) la existencia de una inoperante estructura de organización y funcionamiento coordinado de los cuerpos policíacos; f) la carencia de formas de participación ciudadana para apoyar la gestión gubernamental, así como del sector privado en la inversión de mecanismos que coadyuvan a apoyar las tareas de seguridad que el gobierno no puede abarcar en la sociedad. Hernández Ramírez, José Luis y Rogelio Morfín, *Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos*, México, División de Estudios Jurídicos-Universidad de Guadalajara, Documento de trabajo en red, s/e, s/f, 7 p.

En este sentido, el esquema de funcionamiento gubernamental de justicia y seguridad tiene que contemplarse cada vez más dentro de un proceso de coordinación intergubernamental (federal, estatal y local), donde las estrategias y acciones hacia el crimen organizado y la delincuencia generen la esperanza de una política efectiva.

Entre 1995 y 2000, las autoridades federales rediseñaron diversas medidas con el objeto de delimitar, tanto jurídica como institucionalmente, los esfuerzos y procesos de seguridad pública. Por este motivo, creemos conveniente profundizar en los siguientes puntos sobre los fundamentos jurídicos y sobre el contenido de los planes y programas, a fin de ubicar con posterioridad las acciones de gobierno en el ámbito del corazón del país: el Distrito Federal.

2.3. Marco legal y reglamentario de la seguridad pública

En México el Estado de Derecho refiere a que el funcionamiento político y administrativo de las instituciones y autoridades tengan como fundamento un conjunto de leyes, donde la máxima norma es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emanada en 1917. De este ordenamiento derivan una amplia diversidad de leyes secundarias y reglamentos más específicos conforme a la organización política de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal en la sociedad (*Infra*, pág. 48).

Sin pretender efectuar una revisión exhaustiva de los principios legales donde se acotan los ordenamientos hacia la seguridad pública, es necesario destacar que las leyes y reglamentos rigen el proceder de los ciudadanos y las autoridades a fin de que pueda existir un orden y sea posible vivir en paz y en una buena convivencia entre gobernados y gobernantes.

Asimismo, al principio de legalidad se le considera como el imperio de la ley para que las distintas dependencias de la administración pública cumplan con sus

cometidos en un Estado de Derecho. Así, coexisten elementos como el de proporcionalidad, universalidad, personalidad, beneficio, defensa que indican responsabilidades, funciones y restricciones con el fin de guiar diversas actividades sociales, políticas, económicas, laborales, religiosas; entre el conglomerado individual y colectivo.

La seguridad pública es un derecho que tiene la sociedad para el desarrollo de sus actividades, para poder llevar acabo su vida cotidiana, en pleno respeto a sus garantías individuales y colectivas, tanto a ella como a su familia y su patrimonio. En este sentido, el Estado está obligado a garantizar y defender estos derechos a través no sólo de normas, sino de funciones policiales, previsión y de coerción social e institucional a fin de hacer cumplir las leyes y mantener la armonía social y política.⁶⁷

Bajo estas premisas, el marco legal y reglamentario que rige los principios de la seguridad pública en México se pueden reconocer de la siguiente manera: 1) en los primeros 29 Artículos de la Constitución General, se establecen las garantías individuales que tienen los individuos dentro de nuestro territorio nacional, y donde éstos derechos deben ser respetados por las autoridades y especialmente por los cuerpos de seguridad pública; 2) del Artículo 30 al 107, se decretan los requisitos y obligaciones de los mexicanos, así como la forma de gobierno y su organización política a través de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y, finalmente, las partes integrantes de la Federación.⁶⁸

En este marco, el Artículo 21 destaca que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las

⁶⁷ Como hemos establecido en nuestro sustento teórico, la seguridad pública es una función ineludible del Estado para con los ciudadanos, sus familias y su patrimonio. Sin seguridad no es posible una convivencia armónica, ni tranquilidad social, ni el ambiente propicio para producir, comerciar y prosperar. Véase antes inciso 1.4., p. 12.

⁶⁸ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, febrero 2000, Título Primero y Segundo, p. 3-45.

respectivas competencias que señala la misma ley general.⁶⁹ Cabe señalar, que esta concepción se modificó como producto de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, y donde se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la coordinación interinstitucional entre autoridades de los tres niveles de gobierno, principalmente la Secretaría de Gobernación, el D.F., los Estados y la Procuraduría General de la República.⁷⁰

Con base en esto, las bases constitucionales que se refieren a la seguridad pública pueden ubicarse de la siguiente forma: por una parte, las de orden legislativo, nacionales, que se sustentan en el Artículo 73, Fracción XXIII, que otorga al Congreso de la Unión, la facultad de legislar a dicha coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios; esta norma es de observancia general.⁷¹ Al Artículo 102 y 123, Apartado B, Fracción XIII, establecen, de una manera más concreta, las

⁶⁹ "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez." *Ibidem.*, p. 16-17.

⁷⁰ Las reformas a los Artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vienen a transformar radicalmente la concepción tradicional de la seguridad pública, en su contenido y alcances, así como en lo relativo a los instrumentos y medidas para garantizarla. Antes de dichas reformas se venía utilizando en el artículo 115, fracción III, inciso h, se la expresión servicio público de seguridad pública y tránsito. De igual forma, en el artículo 122, fracción II, inciso c) se delimitó que "corresponde el Presidente de la República "el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo." Con las reformas impulsadas en materia de seguridad pública el 22 de agosto de 1996, el artículo 122, en su Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso e), se indica que ahora es facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno. Asimismo, en la fracción V de la Base Primera, inciso i) del mismo apartado se acota que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas. Cabe mencionar, que la Constitución General no atribuye la función de seguridad pública a las Delegaciones que para esto carecen, hasta el momento, de independencia, ya que no se reconocen como Ayuntamientos en los términos que indica el artículo 115. *Ibidem.*, p. 16-17; 55-62; y 103-110; Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública...Op. cit.*, p. 3.

⁷¹ El artículo 73, fracción XXIII señala expresamente que el Congreso tiene la facultad de: "expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal." *Ibid.*, p. 59.

bases del Ministerio Público y de los miembros de las instituciones policíacas, en sus respectivos órdenes de gobierno.⁷²

El mismo Artículo 73, dentro de las facultades del Congreso, señala las bases no sólo de legislación en la materia, sino de la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad, así como de los distintos delitos, faltas y castigos que deberán imponerse, aunque en el orden federal. El Artículo 102, inciso a) indica de manera puntual las bases de organización del Ministerio Público de la Federación, presidido por un Procurador General.

Cabe apuntar, que los Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 (última parte del primer párrafo, párrafos segundo y tercero), 22 y 23, inspiran, nutren y/o complementan las bases de la concepción actual de la seguridad pública, así como de los planes y programas respecto de ésta.⁷³ Al mismo tiempo, indican el marco institucional y de acción gubernamental sobre prohibiciones, delitos, multas, confiscaciones.

Ahora bien, existen normas de carácter nacional que establecen la jurisdicción y competencia de las diversas instituciones e instancias de seguridad pública. Estas se indican en el Artículo 17, párrafo tercero; Artículo 18 párrafo segundo y tercero; Artículo 21 párrafo primero, donde se señala que: "las leyes federales y locales

⁷² En efecto, este artículo indica que los miembros de las instituciones policíacas se regirán bajo sus propias leyes. Además, indica que los miembros de las instituciones policíacas de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que marca la ley respectiva. *Ibid.*, p. 84-88; y 139-140.

⁷³ Estos Artículos corresponden al apartado De las Garantías Individuales. Por ejemplo, el Artículo 13, indica que "nadie puede ser juzgado por las leyes privativas ni por tribunales especiales..."; el Artículo 14 hace referencia a que en el Estado de Derecho, nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...". Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Op. cit.*, p.8-33.

establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.”⁷⁴

Además, se establece que los gobiernos de la federación y de los Estados organizarán el sistema penal; las bases de trabajo; la capacitación y la educación como medios de readaptación del delincuente; asimismo, se concluye que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; la persecución del delito corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial, así como las sanciones de orden administrativo.⁷⁵

Todos los ordenamientos que hasta ahora se han apuntado se pueden considerar como normas principales, en cuanto a su relación con la seguridad pública. No obstante, también se tendrían que indicar en este rubro aquellas que, de manera directa y de alguna u otra forma, son fundamentales en el contexto del ámbito social y educativo, así como de las garantías políticas de los ciudadanos. Así, se tiene, por ejemplo, al Artículo 5, 6, 7, 8 10, 11 y 12 de nuestra Constitución, inciden en la concepción actual de la seguridad pública del Estado.⁷⁶

En una segunda clasificación o nivel, encontramos las leyes reglamentarias y orgánicas, así como los reglamentos de las leyes en materia de seguridad. En efecto, en este ámbito nos referimos a dos modos de participación; por un lado, la operación y responsabilidad directa; y por otro, la coordinación (interinstitucional). Desde el 11 de diciembre de 1995, se estableció en el país la Ley de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que -como hemos apuntado- constituye un

⁷⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 18; y 14.

⁷⁶ Como hemos apuntado antes, estos Artículos tienen que ver con las *Garantías Individuales*. Título I, de la Constitución, *Op. cit.*; además, incluimos el Artículo 3, que señala (en su inciso c) que el Estado “contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de sexos o de individuos.” *Ibidem.*, p. 4.

ordenamiento general que vincula a todos los ámbitos de la federación y reglamentaria de la fracción XXIII del Artículo 73, párrafo quinto del Artículo 21 constitucional.

Con base en esta ley, se enmarcaron las bases de coordinación, la normatividad, políticas, lineamientos, compromisos y reglas de cooperación entre entidades, instituciones e instancias, que por su amplitud espacial temática pueden incidir en los ámbitos de competencia y ejercicio de atribuciones de otros ordenamientos locales, estatales y federales. Por ejemplo, en el ámbito federal, los Artículos 73, fracción XXIII y los Artículos 102 y 107, hacen referencia al sistema nacional de seguridad y a la organización del Ministerio Público y la Procuraduría de la Federación.

Cabe indicar, que la Ley General de Coordinación que establece las *Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, constituye no sólo el cuerpo de normas jurídicas que crean y regulan el funcionamiento institucional, sino delimitan los ámbitos de coordinación y la realización de tareas conjuntas donde participan la federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios. Por ello, es aún importante precisar una clasificación de normas en el orden nacional, federal y local.

Todas las normas emanadas de la Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública son nacionales y tienen aplicación en todo el territorio nacional; es decir, en todos los ámbitos de Gobierno: Federal, D.F., Estados y Municipios. Las disposiciones constitucionales que fundamentan y se vinculan con ella, son la ley reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución Política (que indica la extradición de reos entre Estados de la República), así como la ley que señala las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados. Un caso especial en este punto, resulta ser las leyes de amnistía, como ordenamientos de normas y aplicación nacional, aun cuando son excepciones.

Respecto a las normas de orden federal, de aplicación exclusiva, tenemos las siguientes: 1) Código Penal; 2) Código Federal de Procedimientos Penales; 3) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 4) Ley Federal e Armas de Fuego y Explosivos; 5) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 6) Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social; 7) Reglamento Federal de la Colonia Penal Islas Marías; 8) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; 9) Ley de la Defensoría de Oficio Federal; 10) Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en materia Común y para toda la República en Materia Federal, en cuanto se refiere al fuero federal; 11) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; 12) Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados; 13) Ley de la Policía Federal Preventiva; entre otras relacionadas con los Servidores Públicos, de Juegos y Sorteos.⁷⁷

Como normas de aplicación local, son aquellas que regulan materias vinculadas con la seguridad pública en ámbitos de gobierno locales y para su aplicación en sus respectivos territorios, podemos mencionar como ejemplo a las Distrito Federal, y que corresponden a: los Códigos Penal, de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F; la Ley Orgánica el Tribunal Superior de Justicia del D.F.

Finalmente, es necesario referirnos a la Seguridad Pública en la Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, específicamente de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), que establece la organización, funciones y atribuciones de las dependencias correspondientes a la Administración Federal, Centralizada y Paraestatal. En este orden, el Artículo 27 de la LOAP, indica las

⁷⁷ Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública...Op. cit.*, p. 10-11.

funciones de la Secretaría de Gobernación, como institución encargada de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, de las garantías individuales, de auxilio al Poder Judicial; de nombramientos y remociones de funcionarios, de la organización de la defensa y previsión contra la delincuencia en coordinación con los Estados y el Distrito Federal, entre otras atribuciones de seguridad y defensa a la soberanía interior y exterior, junto con las Secretarías de Marina y Defensa, entre otras.⁷⁸

En suma, los preceptos que actualmente sustentan la seguridad pública, tienen que ver con las normas constitucionales, reglamentarias y orgánicas, así como en los reglamentos específicos respecto a los órdenes nacional, federal y locales. En el primer caso, las bases se encuentran en los Artículos 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 23 y 73, fracción XXIII (primera parte). En el segundo caso, corresponde al mismo Artículo 73, Fracción XXIII (última parte), XXI y XXII. En el orden local, se establecen en cada una de las Constituciones de los Estados y sus reglamentos; para el caso del Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno en sus Artículos 67, Fracción XVII y 69, principalmente.

⁷⁸ En efecto el Artículo 90 de la Constitución General señala que la Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso. Las funciones de la Secretaría de Marina y de la Defensa Nacional pueden verse en los Artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la AP, emitidas en 1976, bajo el gobierno de José López Portillo. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Ed. Delma, 1999, p. 7-10.

**CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, DE LAS LEYES
REGLAMENTARIAS Y ORGÁNICAS, ASI COMO DE LOS REGLAMENTOS
RELACIONADOS CON EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

NORMAS	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS E.U. MEXICANOS	LEYES REGLAMENTARIAS Y ORGÁNICAS, REGLAMENTOS
Nacionales	Artículos 13,14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 73	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ▪ Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución Gral. De los Estados Unidos Mexicanos (extradición de reos entre Estados de la República). ▪ Ley que establece las Normas mínimas sobre la Readaptación Social de sentenciados. ▪ Ley de Extradición internacional. ▪ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Federales	Artículo 73, fracción XXIII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Código Penal Federal. ▪ Código Federal de Procedimientos Penales. ▪ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. ▪ Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. ▪ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. ▪ Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. ▪ Reglamento Federal de la Colonia Penal Islas Marias. ▪ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. ▪ Ley de la Defensoría de Oficio Federal. ▪ Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el distrito Federal en Materia de Común y para Toda la República en Materia Federal, en cuanto se refiere al fuero Federal. ▪ Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. ▪ Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados. ▪ Ley de la Policía Federal Preventiva.
Locales	Constituciones de los Estados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes Reglamentarias de las Constituciones de los Estados y sus reglamentos. ▪ Código Penal para el Distrito Federal. ▪ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. ▪ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. ▪ Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. ▪ Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal. ▪ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. ▪ Ley de Ejecución y Sanciones Penales para el Distrito Federal. ▪ Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal

Fuente: Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México s/e, 2000, p. 14.

Nota: Leyes nacionales (Artículo 25 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*) por la materia que tratan únicamente corresponde al Estado legislar al respecto. Las leyes federales, la materia que tratan es susceptible de regularse también de manera local.

2.4. La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.

El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas a los Artículos 21 y 73, Fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos respecto de la Seguridad Pública en México. Con base en este proceso se dio un giro no sólo a la concepción del concepto de seguridad, sino a las prácticas y los mecanismos estatales que sustentan la actual política en la materia del país.

De otra manera, con las reformas impulsadas el esquema de gestión gubernamental se reorientó para combatir la delincuencia, fortalecer la participación de las entidades y órganos de gobierno en la prevención de los delitos. Así, es pertinente destacar tres rubros fundamentales que se manifiestan en los Artículos reformados:

- por una parte, la coordinación en materia de seguridad pública tiene como objetivo de establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública en los diferentes niveles de gobierno.
- por el otro, la reorganización del Poder Judicial de la Federación y las nuevas reglas de régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del propuesto órgano del Consejo de la Judicatura Federal sobre la integración y funciones, además de las bases constitucionales para sus relaciones con tribunales de circuito y juzgados de distrito.
- finalmente, las modificaciones sustanciales en lo que respecta al Procurador General de la República y a la viabilidad de impugnación de resoluciones del Ministerio Público respecto al no-ejercicio y desistimiento de la acción penal.⁷⁹

Ahora bien, según el Artículo 21 de la Constitución Política, es obligación del Estado velar por la seguridad pública, señalándose el mandato para que todas las

⁷⁹ Véase Diario Oficial de la Federación, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 21 de Diciembre de 1994.

instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.⁸⁰ En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con base en esto, y en el proceso de reformas a la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, recogió de los Foros de Consulta Regional efectuados en el país las aportaciones de la sociedad, definiéndose los objetivos de:

- “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 una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.”⁸¹

Así, la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública indica en su Artículo 3 que: la seguridad pública es una función del Estado que tiene como fines no sólo salvaguardar la integridad y derechos de las personas, sino preservar las libertades, el orden y la paz pública; lo anterior, con base en autoridades competentes.⁸²

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*, p. 16.

⁸¹ Poder Ejecutivo, *Programa Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000*, México, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 3.

⁸² *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 3.

El mismo ordenamiento, respecto al Artículo 21 Constitucional, faculta al denominado Consejo Nacional de Seguridad Pública a que formule propuestas de contenido para establecer un Programa Nacional en términos de su Artículo 15, fracción III; además, de los Artículos 16, 19, 22, 23, 26 y 29 de la Ley de Planeación.⁸³

De este modo, el diagnóstico que se realiza en el Plan Nacional, reconoce que subsisten rezagos, vicios y carencias en la seguridad. Expresa, asimismo, que los actos de corrupción, de abuso de autoridad y el mal desempeñado de los miembros de las corporaciones policíacas han propiciado una gran desconfianza de la sociedad hacia los servidores públicos, o bien, a las instituciones policíacas.⁸⁴

Por otro lado, el documento indica la falta de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los órganos de los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal lo que, en gran medida, ha aumentado en el país la impunidad de grupos delictivos que no respetan leyes ni fronteras debido a la falta de planes y programas de capacitación y profesionalización de los cuerpos policíacos, entre otros aspectos relacionados con la información pública.

De esta manera, para afrontar la problemática el Plan Nacional estableció estrategias y líneas de acción a seguir, entre las que podemos destacar por su importancia las siguientes:

- disponer de la Creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, dirigido por un Consejo Nacional, que coordine y articule políticas y acciones en los tres niveles de gobierno;
- promover la firma de convenios de colaboración entre el Gobierno Federal, y los Estados y Municipios, así como la delimitación de programas de financiamiento conjunto para la inversión de la seguridad;

⁸³ *Carpeta informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo, 1997, p. 3-5.

⁸⁴ Al respecto consúltense las cifras sobre inversión en infraestructura policial preventiva e inversión en seguridad pública en el Programa Nacional de Seguridad, *Ibid.*, p. 9-19.

- avanzar en la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; estableciendo una carrera policial, que otorgue remuneraciones y prestaciones sociales acordes con la importancia y el riesgo de su labor;
- crear el Centro nacional de Formación Policial como base para la capacitación y especialización;
- crear un Sistema de Información Policial que pueda ser consultado por las autoridades a fin de tener una base de registros de delincuentes, bandas, modos de operar y tipos de armamento, entre otros;
- prever la creación y reglamentación del Registro Nacional de Servicios Policiales, a fin de contar con un instrumento eficaz de información para un mejor control y una efectiva coordinación de los recursos humanos;
- proponer la expedición de una Ley Federal de Lucha contra la Delincuencia Organizada;
- establecer medios de impugnación contra resoluciones del Ministerio Público que declaren el no-ejercicio de la acción penal;
- poner énfasis en la prevención de los delitos, promover campañas en los medios de comunicación e incorporar una mayor participación comunitaria en las tareas de seguridad; y
- buscar mecanismos legales y administrativos que ayuden a la reparación del daño a las víctimas del delito.⁸⁵

Como hemos dicho, las reformas constitucionales modificaron la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se plantearon nuevos mecanismos

⁸⁵ *Carpeta informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo, 1997, p. 3-5.

para la designación de sus integrantes, de igual forma se limitó la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo a fin de propiciar la renovación de criterios y acciones.

Un hecho importante es que las innovaciones establecieron que el Procurador General de la República fuese designado con la aprobación de la Cámara de Senadores; también se convirtió en un acto legal, el impugnar las decisiones de no-ejercicio o desistimientos de la acción penal por los órganos de procuración de justicia.

Estos cambios, sin duda, marcan un rumbo novedoso en el ejercicio de la función pública. Por una parte, retoman una de las funciones básicas del gobierno que es coordinar y optar por un régimen jurídico en el que la sociedad lo respete y, al mismo tiempo, se reconozcan los derechos y garantías de los ciudadanos y, en suma, las bases tanto jurídicas como administrativas e institucionales en las que los individuos tengan protección de su integridad física y patrimonial.

En otro orden, se señalan nuevos métodos y la creación de instancias a fin de impulsar un nuevo funcionamiento institucional, con recursos humanos competentes, capacidades de investigación básica y especializada en la persecución del delito, entre otras. Según el PND, no sólo es necesario contar con gente honesta en los diferentes niveles policiales, sino fomentar y revalorar la importancia de la profesionalización y de la ética de la gestión pública.⁸⁶

En lo que respecta al crimen organizado, los objetivos tienen como propósito fundamental combatir la delincuencia de grupos y organizaciones a través de mecanismos de coordinación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno. En este caso, el planteamiento de nuevos programas de especialización, inversión de equipo y armamento resulta trascendente en el marco del auge actual de bandas que

⁸⁶ *Ibidem.*, p. 3.

imperan en diversos ámbitos locales del país; además de los convenios de cooperación internacional con otras naciones en materia de extradición, asesoría e intercambio de proyectos hacia el crimen.

En términos globales podemos afirmar que Plan Nacional de Desarrollo establece las características del Sistema Nacional de Seguridad Públicas, las cuales son: establecer estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial, mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, además de una permanente revisión del marco legal y de las disposiciones administrativas relativas a la materia.

Ciertamente, es a través de la labor de las instituciones públicas como se puede garantizar la confiabilidad en las leyes y en los programas impulsados. En este sentido, la lucha contra la corrupción y todas aquellas acciones que no estén dentro de las funciones de gobierno son consideradas por el PND como causas que alteran los cursos de acción pública.

Por esta razón, y antes de efectuar un análisis general sobre los alcances que han tenido las políticas de seguridad en el D.F., es necesario precisar la conformación del Sistema Nacional de Seguridad y, específicamente, del Programa Nacional, ambos como cimiento de la gestión gubernamental observada entre 1995 y 2000.

2.4.1. La Coordinación Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En los incisos anteriores, hemos apuntado las características de la gestión gubernamental en México a fin de contextualizar el asunto de la seguridad pública en el país; también, señalamos el marco legal que norma, regula y establece las acciones político institucionales de seguridad. Corresponde ahora referirnos a los instrumentos e instancias que hacen posible el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP en adelante).

Como se indicó, el Artículo 21, Constitucional establece que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se coordinarán, en términos que la Ley señale, para establecer el SNSP.” Asimismo, el Artículo 73, fracción XXIII, señala que una de las facultades del Congreso es no sólo expedir leyes de coordinación, sino revisar y aprobar, en su caso, las propuestas en la materia realizadas por el Ejecutivo sobre dicha coordinación.⁸⁷

Por una parte, la ley sobre seguridad advierte tres puntos: a) es una ley reglamentaria, fundamental; b) es expedida por el Congreso y de observancia general; y c) es una ley nacional, en cuanto a que sus disposiciones obligan a todas las instancias de gobierno a su cumplimiento. Por otra, la ley recupera no sólo las estrategias enfocadas que indica el Plan Nacional de Desarrollo en el sentido de coordinar las acciones, sino la definición de objetivos, instancias operativas y órganos de gestión y participación, así como de actualización y formación policial, entre otras de orden técnico, informativo y de registro de armamento y equipo.⁸⁸

⁸⁷ *Op. cit.* p. 16.

⁸⁸ Para una mayor explicación de estos puntos véase Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública...Op. cit.*, p. 45.

Así, la definición que hacemos del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene que ver con: *“un conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.”*⁸⁹

Las instancias que constituyen el Sistema, y que participan en los diferentes niveles de gobierno, son: por un lado, las instancias de coordinación:

- Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior;
- Los Consejos Locales de Coordinación, como instancias en el ámbito estatal;
- Los Consejos Regionales de Coordinación, como instancias en los que participan dos o más entidades federativas;
- Consejos Delegacionales o Municipales, en el ámbito del D.F., y de los Municipios de los Estados;
- La Conferencia de Prevención y Readaptación Social, como auxiliar para el conocimiento de la materia en el ámbito nacional;
- La Conferencia de Procuración de Justicia, órgano auxiliar en su materia;
- La Conferencia de Participación Municipal, órgano auxiliar que en el ámbito nacional promueve la participación de los Municipios;
- Las Comisiones que lleguen a formarse en la materia, especialmente en el estudio de la incidencia delictiva.⁹⁰

Por otro, los instrumentos, que son aquellas instituciones especializadas que crean, regulan y de las que se sirve el sistema para apoyar el ejercicio de la función de coordinación y operación, son:

- Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial
- Academia Nacional de Seguridad Pública del País; y

⁸⁹Respecto al Sistema Nacional de Seguridad Pública consúltese la página web <http://www.seguridadpublica.gob.mx/phps/FrameSet.html>; también véase Sandoval Ulloa, José G., *Ibid.*, p. 45

⁹⁰ Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000, *Op. cit.* p. 13; Véase *anexo 5*.

- Registros Nacionales;

En lo que respecta a los servicios que se establecen en la LGSP-SNSP, éstos son:

- Servicios de localización de personas y bienes; y
- Servicio de receptor de reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos.

Los mecanismos jurídicos (que son los medios de que se sirven los órganos del Sistema para reglamentar e implementar sus acciones), tienen que ver con:

- Convenios;
- Acuerdos; y
- Resoluciones

Cabe indicar, que los sujetos que hacen posible el SNSP son las autoridades competentes de las instancias mencionadas, y que realizan una función activa de coordinación, por ello podemos decir que en cuanto participan en los diferentes órganos y niveles son sujetos activos. Son sujetos pasivos aquellos que desempeñan las acciones en sus respectivos órdenes gubernamentales, sin que por esto implique limitación, trasgresión o interferencia del ejercicio de la función pública.⁹¹

De esta manera, el SNSP constituye no sólo una fórmula de coordinación institucional e intergubernamental, sino tiene como finalidad encauzar, promover y evaluar la coordinación de las instituciones responsables. Asimismo, las instancias son los órganos que tienen responsabilidades concretas y específicas a fin de ejecutar acciones lo más armonizadamente posible. Por otra parte, la estructura y funciones de las diferentes unidades permite aseverar que el SNSP fue diseñado con el fin de

⁹¹ Véase el Artículo 7º de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de Diciembre de 1995.

autorregularse y regular los diferentes órganos y mecanismos de operación para sustentar las políticas y las tareas centrales de coordinación en el país.⁹²

Según el Artículo 9 de la Ley respectiva en la materia, la coordinación de las autoridades tiene como objetivos: integrar, determinar, desarrollar y establecer mecanismos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones; además de promover, establecer y supervisar los instrumentos de información y operativos conjuntos entre entidades.

Dicho de otra forma, existe en el SNSP objetivos orgánicos, que se refieren al propio funcionamiento del sistema; objetivos normativos; que tienen que ver con la determinación de las políticas, lineamientos de organización; así como objetivos de operación, en los que encontramos al trabajo interno de los órganos y a la realización de acciones conjuntas de las autoridades, pero bajo la preservación y respecto absoluto a la autonomía de los Estados e independencia de los Municipios.⁹³

El SNSP establece diferentes materias de coordinación que tienen que ver con los mismos procedimientos e instrumentos de formación; sistemas disciplinarios, estímulos y recompensas, organización, administración y operación, propuestas de aplicación de recursos, suministro e intercambio de información, acciones y operativos policiales conjuntos, regulación y control de los servicios privados de seguridad, entre otros.

En el caso de los integrantes de seguridad, los objetivos principales del programa están enfocados básicamente a tres elementos: 1) los procedimientos e instrumentos de formación; 2) reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros; 3) sistemas disciplinarios; y 4) regulación y control de los servicios

⁹² Véase *anexo 6. Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 1995-2000*.

⁹³ Sandoval Ulloa, José G., *Op. cit.*, p. 48.

privados y otros auxiliares de seguridad. En lo que respecta a la administración, las funciones primordiales están encaminadas hacia la organización y administración interna, así como a la revisión de sistemas de información; asimismo, existe una materia relacionada con la participación de la comunidad y fomento a la cultura de prevención de infracciones y delitos.⁹⁴

Por su importancia, y referencia para nuestro tema central, es necesario desagregar -aunque brevemente- la integración, funciones y objetivos de las diferentes instancias.

En primer lugar, el *Consejo Nacional* de Seguridad Pública, constituye la instancia superior de coordinación y de más alto nivel, ésta se integra con la participación de: el Secretario de Gobernación quien lo presidirá; los treinta y un gobernadores de los estados; el jefe de gobierno del Distrito Federal; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; y el secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre sus funciones más importantes están las de coordinar y determinar los lineamientos en la materia; formular propuestas para el Programa Nacional; determinar medidas de vinculación con otros sistemas nacionales, regionales o locales; realizar programas de cooperación internacional sobre seguridad; y elaborar propuestas de reforma a códigos, leyes y reglamentos en el tema.⁹⁵

Además, este Consejo tendrá que reunirse cuando menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente (Secretario de Gobernación) a fin de deliberar sobre la agenda de asuntos institucionales, elaborar propuestas sobre acciones, ejecutar acuerdos y resoluciones del mismo, así como informar y tomar aquellas medidas que se

⁹⁴ De acuerdo con las reformas aplicadas a la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigentes ha marzo de 2004, en el artículo 12, el Secretario de Seguridad Pública sustituye al de Gobernación y es quien preside el Consejo Nacional. *Ibid.*, p. 8-9.

⁹⁵ *Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 9-10.

consideren pertinentes para el sistema, conforme a lo que indica el marco jurídico (Artículo 17 Ley General del SNSP).

Las actividades del Consejo son guiadas por el *Secretariado Ejecutivo* del Sistema, quien se encuentra integrado como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y que, según el Artículo 27, fracción XXVIII de la Ley Orgánica de la AP Federal, corresponde: conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de Protección Ciudadana y coordinar, en los términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo en relación con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.⁹⁶

Cabe indicar, que el Secretariado es el órgano responsable de la coordinación y administración del Sistema de Información Nacional, además de sistematizar datos concernientes al registro de personal, de armamento y equipo, de la estadística delictiva, de las bases de apoyo a la procuración de justicia y de los datos sobre normatividad y sistemas integrados de información. Asimismo, funciona como instancia de apoyo en los sistemas locales y regionales, entre otras actividades de formación y capacitación policial.

En un segundo nivel se encuentran los *Consejos Locales* de Seguridad, que son los órganos colegiados responsables de la coordinación, planeación, supervisión y evaluación del SNSP en los treinta y un Estados y el Distrito Federal. Los Consejos Locales se integran de forma similar al Consejo Nacional donde los Secretarios de Gobierno de los Estados y el D.F., en las áreas de prevención y readaptación social, lo presidirán; los Presidentes Municipales y Delegados; los Procuradores de Justicia de las entidades federativas; los delegados estatales; la Secretaría de la Defensa y Marina (en

⁹⁶ Artículo 27 fracción XXVIII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1976.

su caso); la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.⁹⁷

Al igual que los Consejo Locales, los *Consejos Regionales*, constituyen una importante instancia de Coordinación, ya que son los niveles donde la ejecución de programas se realiza de manera más específica. Su integración esta conformada por los Secretarios de Gobierno, los Presidentes de los Municipios, los funcionarios que tienen a su cargo la readaptación y prevención social, así como un Secretario Ejecutivo adjunto. De forma similar, los *Consejos Regionales Intermunicipales*, funcionan como instancias colegiadas a fin de que puedan analizar, supervisar y evaluar las políticas de combate a la delincuencia, que necesariamente requieren de una participación coordinada. Para el caso del Distrito Federal, éste cuenta con una Ley de Seguridad Pública que ordena la creación y funcionamiento de los comités delegacionales de Seguridad, y donde destaca la participación de representantes de la sociedad con el objeto de combatir la inseguridad y alcanzar los fines de seguridad.⁹⁸

Otra instancia de suma importancia en la conformación del SNSP, son los *Comités de Consulta y Participación Ciudadana*. Toda vez que una de las funciones del Estado de derecho es hacer efectiva la corresponsabilidad entre los elementos del gobierno y población, por medio de la participación, los Consejos de Coordinación tienen como objetivo, justamente, promover la cooperación a través de: las opiniones de la población; sus propuestas de acciones concretas; de medidas de seguimiento a programas y acuerdos; de proponer reconocimientos; presentar quejas.

Cabe anotar, que el 7 de marzo de 1996, en sesión celebrada por el Consejo Nacional del Sistema, se determinó fijar las reglas de procedimientos y plazos para la

⁹⁷ Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit., p. 13-14.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 15-16.

instalación y funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad. En éstas líneas, se consideró a los Comités de Consulta y Participación Ciudadana como instancias fundamentales para la coordinación y articulación institucional entre comunidad, municipio y Entidad Federativa, así como en razón de las necesidades y características locales y regionales de la población.⁹⁹

El SNSP incluye como un elemento primordial el establecimiento de Sistemas de Información sobre seguridad pública, el cual indica las bases para la formación, actualización y uso de instrumentos de información orientados a permitir un mejor control del universo de personal y equipamiento con que cuentan las fuerzas de seguridad nacional, locales y regionales.

Como producto del incremento de grupos y organizaciones delictivas en diferentes regiones y localidades del país, así como por el gran poder económico que utilizan, el SNSP contempla no sólo normar el uso de armamento y equipo especializado, sino contar con mejores mecanismos e instrumentos de combate tales como: el uso de licencias, parque vehicular, equipo de laboratorio, antimotín. Asimismo, considera en la parte informática la conformación de un banco de datos, clasificación y comportamiento de la incidencia delictiva, identificación de organizaciones criminales, entre otras de carácter técnico y logístico.

En este tenor, el SNSP tiene como meta no sólo integrar mejores mecanismos de apoyo a la procuración de justicia, sino contar con servicios de información a la población, conjuntar datos que permitan normar y hacer más eficientes las acciones, así como concentrar los diferentes instrumentos jurídicos que regulan la seguridad en los diferentes niveles federal, estatal y municipal.

⁹⁹*Ibid.*, p. 16-17.

Según apuntes del Sistema, en 1995 se tenía el registro de más de 200 mil personas involucradas en actividades de seguridad; la identificación de 197,643 armas incorporadas en las correspondientes licencias colectivas autorizadas por la SEDENA, así como la incorporación de 95,503 procesados y sentenciados, de los fueros común y federal, reclusos en Centros de Readaptación Social del país.¹⁰⁰

Por otro lado, y de acuerdo con el Artículo 13 de la Ley General del SNSP, existen tres instancias colegiadas de apoyo o auxiliares de seguridad, mismas que se integran por la denominada *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, la *Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social* y la *Conferencia de Participación Municipal*. En estas instancias también se consideran la participación de expertos, instituciones académicas y de investigación, así como de organizaciones del sector social y privado cuya finalidad es precisamente coadyuvar hacia el combate de la delincuencia de todo orden.¹⁰¹

Cabe citar, que entre 1993 y 1995, la Procuraduría General de la República, la de Justicia del D.F., y las de los 31 Estados, integraron la Conferencia Nacional con la finalidad de unir esfuerzos, intercambiar experiencias y coordinar estrategias para combatir formalmente los comportamientos delictivos. Además, en esta reunión se suscitaron diferentes acuerdos sobre la reorganización de un banco de datos,

¹⁰⁰ Estos datos corresponden a las cifras integradas del Sistema contemplados en la *Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 24.

¹⁰¹ "El objeto de la Conferencia de Prevención y Readaptación Social es apoyar al Consejo nacional y a los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el conocimiento y atención de los asuntos relacionados con la prevención de infracciones y los delitos, tanto de la prevención inmediata que se realice a través de las acciones de vigilancia, como de la prevención genérica que se atienda mediante el conocimiento y detección de las causas generadoras de las conductas antisociales, para fomentar los valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad...igualmente deben ocuparse de las políticas, programas y de las acciones que intenten la debida readaptación social de los delincuentes y la adaptación integral de los menores infractores en la sociedad." Citado por *Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 27.

restablecimiento de un padrón de vehículos y la reinstalación de diferentes organismos de apoyo como el Instituto Nacional de Ciencias Penales, principalmente.¹⁰²

Finalmente, un punto a destacar lo constituye las *Conferencias de Participación Municipal* ya que, tal como lo indica el Artículo 115 Constitucional, los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Con base en esto, se derivan facultades que permiten a los gobiernos locales establecer no sólo Bandos de Policía y Buen Gobierno, sino bases para participar en la coordinación interinstitucional del SNSP.¹⁰³

Hasta aquí, se ha intentado simplificar de manera sistemática y sencilla, un panorama general de la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, y para fines de una mejor comprensión, en el siguiente inciso explicamos en qué consiste el Programa Nacional de Seguridad y sus aportes en el marco del Federalismo.

2.4.2. Programa Nacional de Seguridad Pública

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en los foros de consulta pública efectuados por la Secretaría de Gobernación, además de lo establecido en los Artículos constitucionales y en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública antes referidos, el *Programa Nacional de Seguridad Pública* (PNSP) emitido por el Poder Ejecutivo en 1996, tuvo como propósito reunir un conjunto de medidas estratégicas a fin de orientar las acciones

¹⁰² *Ibid.*, p. 25-26.

¹⁰³ *Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 29-32.

encaminadas a revalorar una de las funciones más importantes del Estado: la seguridad pública¹⁰⁴

La naturaleza de este programa es de obligatoriedad a todas las instituciones de la Administración Pública a las que les compete dentro de sus atribuciones y obligaciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es quién debe proporcionar el presupuesto para que este se desarrolle eficazmente. La Secretaría de Gobernación es la encargada de llevar a cabo la verificación de las acciones a fin de orientar y, en su caso reafirmar las desviaciones.

Hasta 1996, el gobierno ante la ausencia o debilidad de una clara política gubernamental que hiciera frente al crimen organizado y que tendiera a revalorar la credibilidad de las instituciones, definió diferentes estrategias con el fin de:

- 1) plantear una revisión integral que procuré dar uniformidad a las disposiciones legales federales y locales, para crear un marco jurídico en el contexto del federalismo; 2) establecer criterios y alternativas de financiamiento conjunto, con la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que permitan apoyar el gasto destinado a la seguridad; 3) ampliar la cobertura policial preventiva y constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el instrumento que diseñe y desarrolle los elementos de la formación de los miembros de las instituciones policiales, en todos sus niveles; elevar la profesionalización y capacitación policial; 4) establecer una relación permanente entre los Consejos de Coordinación que integran el SNSP y los órganos e instancias respectivos; 5) revisar los sistemas y métodos de tratamiento penitenciario y de internación, así como promover actividades productivas entre los reclusos.; 6) revisar la participación de los particulares en

¹⁰⁴ Este programa fue publicado el 18 de Julio de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación*.

la prestación de servicios de seguridad privada mediante la elaboración del marco jurídico; y 7) diseñar y promover programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación de la sociedad¹⁰⁵

Ahora bien, en el marco del *Programa para un Nuevo Federalismo* formulado en agosto de 1997, el Gobierno Federal impulsó una serie de medidas tendientes a eficientar la administración pública en sus distintos ámbitos, a descentralizar funciones y competencias y a lograr una distribución de los recursos que den un mayor impulso a los niveles locales. Además, el Programa contempló un nuevo marco político para impulsar las relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación interinstitucional, en el marco de la denominada Reforma Política del Estado.¹⁰⁶

A diferencia de la gestión pública observada hacia los años ochenta, los instrumentos programáticos sobre el desarrollo político institucional hacia los noventa han tenido como base impulsar no sólo la promoción de nuevos mecanismos de coordinación entre los poderes federales y locales, sino conformar instancias que permitan el intercambio de experiencias y la cooperación conjunta. Específicamente, sugerir el establecimiento de fórmulas concertadas que permitan resolver la insuficiencia de recursos, lograr una mayor eficacia en los esquemas de coordinación operativa y consolidar el funcionamiento de los consejos estatales y regionales de Seguridad.

¹⁰⁵ *Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 36-37.

¹⁰⁶ En efecto, una de las acciones impulsadas por el gobierno mexicano fue crear las bases para el desarrollo del federalismo, comprendido como aquellas acciones tendientes a reconocer problemas locales, capacidades de gobierno en la gestión pública local, así como capacidad de autonomía y descentralización en los procesos de decisión política y administrativa. Véase "Programa para un Nuevo Federalismo" en *Diario Oficial de la Federación, México*, 6 de agosto de 1997.

De igual manera, se han orientado hacia una mayor vinculación efectiva de acciones con organizaciones sociales y los diferentes órdenes de gobierno, así como fortalecer la coordinación y asociación entre los municipios con base en convenios de cooperación para reafirmar sus capacidades políticas y técnicas en la resolución de problemas públicos.

Según las acciones del Programa, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano rector del SNSP inició sus actividades en 1996, contemplándose en 32 ciudades capitales y 18 ciudades estratégicas como base para la conformación de una Red Nacional. Cabe anotar, que en ese mismo año, el presupuesto otorgado al Programa Nacional de Seguridad fue de 100 millones de pesos.¹⁰⁷

Para 1997, el presupuesto se incrementó a 2,405 millones de pesos, de los que 1,905, fueron aportados por la Federación y 500 por los gobiernos de los Estados. Por otra parte, durante 1997, se indica que los Estados y Municipios firmaron diferentes acuerdos y convenios de colaboración, principalmente sobre la distribución de los recursos. Estos datos, sin duda, demuestran no sólo los impulsos de coordinación, sino la posibilidad de contar en el país con programas y acciones efectivas de gobierno hacia el problema de la seguridad pública en su conjunto.¹⁰⁸

Otro aspecto relevante del SNSP y del PNSP, resulta ser las medidas de prevención de delito. Como señalamos, en México las políticas de seguridad habían privilegiado durante muchos años a la persecución de delitos, la imposición de penas y a la readaptación social en los centros de reclusión, restando menor importancia a la prevención, no obstante, con el nuevo programa estas acciones se plantearon como estratégicas y prioritarias al contemplar la participación de la comunidad y los puntos

¹⁰⁷ Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit., p. 38.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 39-40.

de vista de diferentes actores sociales y políticos, principalmente de los partidos políticos, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, entre otros.

Es necesario apuntar, que entre las causas sociales que inciden en la generación de delitos son, justamente, los problemas de desempleo y subempleo, la pobreza extrema, el incremento de las adicciones y la tendencia mayor en el país de secuestros, asaltos violentos y muertes accidentales.¹⁰⁹ Por parte de las instituciones, existen aún problemas de impunidad y corrupción, falta de educación preventiva, escaso cumplimiento de la normatividad, un desempeño policíaco poco funcional y con resistencia al cambio, así como fenómenos burocráticos y organizacionales que no permiten y hacen posible una gestión pública eficaz.

Por otra parte, uno de los problemas más graves que afectan al país e incluso al mundo entero, es la delincuencia organizada. Por ello, otra de las líneas estratégicas del SNSP fue puntualizar en el combate enérgico hacia estos fenómenos. En efecto, desde la toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo el 1° de diciembre de 1994, se indicó que ante el clima de zozobra e inseguridad "se emprendería una honda y genuina reforma de las instituciones encargadas de la procuración de justicia." Según la ley en referencia existe delincuencia organizada "cuando tres o más personas se organizan de manera permanente, bajo reglas de disciplina y control para cometer, con el empleo de violencia física o moral o aprovechando estructuras comerciales o de negocios, alguno de los delitos siguientes": terrorismo, narcotráfico, falsificación de moneda, secuestro,

¹⁰⁹ En nuestro país las muertes por causas violentas y accidentales deben contemplarse como un importante factor de prevención. En 1993, de un total de 55,695 defunciones registradas en México, 7,408 fueron producto de las causas mencionadas, esto es, un 13.40% de esa mortalidad nacional anual. Entre 1990 y 1995, datos de la Procuraduría General de Justicia indicaron que de un total de 7,408 homicidios registrados, el 44% fue ocasionado por riñas y el 345 fue por robos. Sobre los datos y más estadísticas véase *Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. cit.*, p. 41; así como datos del *Programa Nacional de Seguridad Pública* en su parte de Diagnóstico, *Op. cit.*, 1-10.

robo de vehículos, acopio y tráfico de armas, lavado de dinero o tráfico de indocumentados.

Así, el surgimiento de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* se ha contemplado en el PNSP como un instrumento, con el que los tres poderes de la unión tienen a su cargo a fin de combatir la delincuencia de grupo. En este tenor, los convenios de coordinación entre entidades e instancias federales, estatales y locales toman una mayor importancia al considerar la ejecución de políticas y acciones legales y administrativas conjuntas.

Precisamente hacia agosto de 1998, se presentó una nueva propuesta de programa de seguridad, que complementa las acciones del formulado en 1996, denominado de "Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Violencia (PNCV), 1998-2000". Este esquema estuvo encaminado a reafirmar las acciones institucionales contra la inseguridad en aumento en todo el país. Fue presentado formalmente el 26 de agosto de 1998, por el presidente Ernesto Zedillo a su gabinete y a los gobernadores de las entidades federativas del país; en él aparecen 26 estrategias y 120 acciones que, si bien redefinen algunos objetivos, en esencia corresponden a los desarrollados en el Plan Nacional de Desarrollo y en Sistema Nacional de Seguridad.¹¹⁰

No obstante, lo anterior vale señalar que el Programa contra la Violencia tuvo un aumento de presupuesto siendo para 1998, un monto de tres mil quinientos millones de pesos, además de establecer diferentes convenios y negociaciones con los estados para distribuirlo porcentualmente en cada uno.

Algunos de los puntos más relevantes sobre estas maniobras indican: 1) un mejoramiento en la profesionalización de los cuerpos policiales y en los encargados de

¹¹⁰ Programa Nacional de Seguridad Pública (*Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Violencia*) 1998-2000.

administrar justicia; 2) la creación de un sistema nacional de información, en el que se registre información sobre los elementos y su conducta; 3) reformas legales, además de las enviadas por el Ejecutivo al Congreso en diciembre de 1997, en las que se incluye una mayor severidad en las penas en cuanto a delitos del crimen organizado; 4) una mayor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno del país; 5) contar con tecnología de punta para el combate a la delincuencia (equipamiento, tecnología, infraestructura), además de un servicio de emergencia nacional (066); 6) incitar a una mayor participación por parte de la población; 7) investigar a los miembros de los organismos de seguridad privada; y 8) un incremento en la construcción de cárceles dentro del país.¹¹¹

Recapitulando, tanto el Sistema Nacional como el Programa Nacional de Seguridad Pública constituyen los instrumentos de política gubernamental que sustentan actualmente las acciones de seguridad pública en el país. En este capítulo, hemos referido a los diferentes órganos y sus funciones que hacen posible el funcionamiento del sistema. Ahora bien, con base en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de seguridad pública, se deducen diferentes programas y estrategias del orden federal, estatal y local cuyo propósito es justamente combatir el crimen organizado y establecer acciones coordinadas de conformidad a las necesidades y en razón de los recursos disponibles.

¹¹¹ Debemos destacar que estas medidas vienen incluidas en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en el *Programa Nacional de Seguridad Pública*, ambos de 1995-2000. Según algunos críticos, el programa no ha podido llevarse a cabo en todas y cada una de sus estrategias en parte por problemas asociados con la revisión y evaluación de las estructuras institucionales, así como por asuntos ligados a la corrupción e impunidad, entre otras. Al respecto véase Martínez McNaught, Hugo, "Buscan con cruzada revertir intranquilidad", en *Reforma*. México, D.F., Sección Nacional, 27 de Agosto de 1998, p. 5; De Irizar, Guadalupe, "Presentaran hoy Programa Nacional; plantearan profesionalizar cuerpos policíacos", en *Reforma*, México, D.F., Sección Nacional, 26 de Agosto de 1998, p. 9.

2.5. Importancia de los programas y acciones de seguridad pública

La seguridad en México es un asunto público y de incumbencia gubernamental. En los últimos años, particularmente desde la década de los años ochenta, los índices de criminalidad, robo, secuestros, asaltos, violación; se han observado en el país con un incremento notable entre la sociedad. Por mucho tiempo, las políticas de seguridad enfocadas hacia esta problemática acumularon rezagos no sólo en su concepción política y jurídica, sino en su forma de operación y coordinación interinstitucional, con lo que favorecieron el aumento de procesos delictivos, impunidad e inseguridad en el orden público.

En el espacio de las grandes ciudades como en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, entre otras, nos encontramos con un problema dinámico y por demás complejo no sólo por la población asentada y la cantidad de demandas y necesidades que se generan en términos de empleo, salud y bienestar, sino por la falta de espacios de participación y deliberación pública, así como por la débil relación gobierno-comunidad, específicamente en las tareas asociadas con la conservación y armonía social. Por esto el Estado debe fomentar un régimen jurídico que defina claramente las obligaciones estatales respecto a la sociedad y, al mismo tiempo, ésta última conozca los derechos y obligaciones a que se ve circunscrita.

Si bien la formulación del Sistema Nacional de Seguridad Pública representa un avance importante para encaminar las acciones hacia una nueva racionalidad en la concepción y práctica de la seguridad pública en México, es menester señalar que aún existen serios rezagos en cuanto a la coordinación y estrategias de acción gubernamental. Por la cantidad de notas que se generan en la prensa, pero sobre todo por el sentir cotidiano y el clima de inseguridad que viven a diario los ciudadanos en el país, las medidas de atención gubernamental aún carecen de una completa definición.

El haber recuperado el marco legal y los aspectos estratégicos de las políticas en este capítulo, permiten señalar que las acciones de seguridad pública deben considerarse como factores esenciales de gobernabilidad, que contribuyan a la integración social y al fortalecimiento del federalismo.

Asimismo, y no obstante que muchas de las medidas planteadas están encaminadas hacia ello, es vital reconocer la existencia de prácticas parciales y de grupo en diferentes instancias de gobierno (federal-estatal) que desestiman la colaboración efectiva y se privilegian a cambio decisiones inmediatas y superficiales. Al menos en los primeros tres años del gobierno de Ernesto Zedillo, las políticas de seguridad no tuvieron un efecto y trascendencia importante entre la sociedad. Muchas de las acciones observadas correspondieron más a revisar la base interna de las corporaciones policiales, a su equipamiento y estructura organizativa, que a procesos de coordinación y estrategia política mayores, es decir en la relación estados-federación.

Dicho de otra forma, la política de seguridad se ha visto desde una óptica de corto plazo, cuando lo que se requiere es impulsar procesos de mayor alcance, donde se definan políticas y programas más uniformes y congruentes con la realidad, con la participación social y con los requerimientos sociales.

Por otra parte, resulta evidente que muchas de las medidas del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, plantean un panorama "ideal" donde la concepción moderna de la seguridad deberá ser el garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar personal y familiar dentro del respeto al orden jurídico, y donde las instituciones deban responder a las condiciones que favorezcan el mejor desarrollo del individuo, protegerlo en contra de actividades delictivas que amenacen su vida, su salud, su economía.

Actualmente es fundamental considerar el proceso de reformas jurídicas en seguridad pública como una base que permita crear las condiciones mínimas del desarrollo político e institucional; como un factor de gobernabilidad y de credibilidad de las instituciones públicas y de sus autoridades. Asimismo, es necesario evaluar (con casos de referencias concretos en los ámbitos estatales y locales) el alcance que se tiene ya de los programas y marcos normativos vigentes respecto a la profesionalización de los cuerpos policíacos; la eficiencia de la coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno; en las campañas sobre la prevención del delito; las tareas enfocadas contra la lucha permanente al narcotráfico y los secuestros; los procesos de modernización administrativa de las diferentes instancias y órganos, fundamentalmente en la función del Ministerio Público; así como una completa reforma del Poder Judicial, en la independencia de los jueces y en la calidad de la impartición de justicia; y finalmente, en los mismos mecanismos de responsabilidad y control de los actos de la autoridad.

La delincuencia en México ha crecido desmesuradamente. En muchas de las entidades del país se cometen todo tipo de actos delictivos y de criminalidad que ponen en duda la vigencia de estado de derecho y de la función pública. En este sentido, un asunto representativo de análisis es el Distrito Federal no sólo por concentrar y vincular procesos de gran impacto social, sino por considerarse aún el centro y corazón político del país. Como advertimos en el *Capítulo 1*, por el cúmulo de problemas y conflictos que vive la Ciudad de México y su zona metropolitana, las acciones y políticas emprendidas en materia de seguridad tienen un impacto directo en otras estructuras e instancias gubernamentales a nivel estatal y municipal.

De esta forma, y con base en las referencias generales sobre los mecanismos existentes de seguridad pública en el ámbito nacional, enfocaremos nuestro trabajo hacia las políticas y programas que se impulsaron en la capital del país entre 1995 y

2000. Asimismo, ubicaremos el problema de manera muy singular en el marco de la coordinación y estrategias que se establecen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los Programas Nacionales, no obstante, la singularidad política y los procesos de cambio de gobierno y administración pública observados en los años recientes en la capital.

3. La Seguridad Pública en el Distrito Federal, 1995-2000

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las políticas y programas de seguridad pública impulsados en la Ciudad de México entre 1995-2001. En el primer apartado, se estableció un marco conceptual como sustento para la interpretación empírica. En el segundo, se ubicó la importancia de la Administración Pública y de la seguridad pública en México. También se destacaron las bases legales y político-administrativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Programa Nacional de Seguridad Pública que rige a las 32 entidades federativas del país.

El presente capítulo tiene como objetivo profundizar en las acciones de política y gobierno hacia la seguridad pública en el Distrito Federal entre 1998-2001; específicamente, en el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal. En este apartado, consideramos que si bien las acciones hacia el combate de la inseguridad pública fueron importantes en el marco del cambio político en la capital (desde diciembre de 1997, la capital del país es gobernada por el Partido de la Revolución Democrática), las medidas respondieron hacia nuevas formas de control, tolerancia, y prevención del delito en las diferentes demarcaciones políticas y no hacia la solución definitiva del problema en la urbe. El asunto de la seguridad pública rebasa, en mucho, la capacidad del gobierno debido a que el problema aumenta como producto de diferentes desequilibrios e impactos de orden económico y sociopolítico que se presenta entre la población y el mismo gobierno.

3.1. Características sociodemográficas, políticas y culturales de la entidad

Describir al Distrito Federal (D.F.), es ubicar a la zona más importante del país en términos sociopolíticos, económicos y culturales. El D.F., Se constituyó legalmente en el año de 1824, por el Congreso de la Unión. Ha sido el centro de diversas manifestaciones que lo han configurado como el corazón político del país. En éste lugar se fundó la Gran Tenochtitlán; posteriormente, fue la capital de la Nueva España y, finalmente lograda la independencia y con base en la Constitución Política, se constituyó como la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Según José Antonio González Fernández, se hizo necesario formar un gobierno y una normatividad con la cual se rigiera el Distrito Federal (D.F.) Por ello, en 1928 fue reformada la Constitución, dando paso al Gobierno del Distrito Federal, conformándose por la función legislativa a cargo del Congreso de la Unión, mismo que podía expedir leyes para el D.F. y en el ámbito federal. La ciudad quedó al mando del Presidente de la República, quien tuvo facultades para designar a un representante que la administrara. Para llevar a cabo estas funciones se creó el Departamento del Distrito Federal, regido por una Ley Orgánica.¹¹² Para 1903, el D.F., se dividió en 13 municipios donde el Ejecutivo del país presidiría el Consejo Superior de Seguridad y la Dirección de Obras Públicas, relacionado con la atención a la seguridad pública.¹¹³

En 1978, la Ley Orgánica distinguió la demarcación de las 16 delegaciones que actualmente forman parte de la urbe: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madcro, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. En el año de 1993, con la reforma de la fracción VI del Artículo 73 constitucional se concede al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de

¹¹²Véase González Fernández, José Antonio, *Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa 1996, p. 11.

¹¹³ *Ibidem*, p.13.

Gobierno para el Distrito Federal. Con este acto los poderes de la Unión quedarían a cargo del gobierno de la ciudad. Las mismas reformas que entraron en vigor en 1997, permitieron a la ciudadanía eligió al primer Jefe de Gobierno de la entidad. (*véase anexo 7*).

Históricamente, el D.F., se ha establecido como asiento de los poderes federales, como la residencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como las sede de los partidos con mayor fuerza política en el país, motivos que lo hacen el receptáculo de diversas manifestaciones sociales y políticas. En la ciudad de México se produce un doble efecto de imagen y eficacia de los procesos políticos locales del país, que aumentan con la presencia de diversos actores y fuerzas políticas, propios de la entidad, mismos que se manifiestan en dos órdenes. Por un lado, alcanzan en la urbe su más alto nivel de expresión, siendo un reflejo de lo que ocurre –con diferentes características- en el ámbito nacional. Por el otro, las movilizaciones que se dan en la ciudad fortalecen y refuerzan a las propias fuerzas locales que las capitalizan; al mismo tiempo que convierten en interlocutores reales a los movimientos del interior del país que logran llamar la atención, gestionar y tratar de resolver aquí sus demandas y conflictos. En gran medida la confluencia de actores, en este espacio territorial se realiza porque es aquí donde existen los principales ejes y canales gubernamentales; por lo que, la ciudad ha sido y es el lugar donde se formulan y adoptan las principales decisiones de políticas públicas.

En otro aspecto, en el Distrito Federal se han presentado distintos modelos de desarrollo urbano donde, según Gloria González, globalmente la industrialización originó una concentración del capital extranjero y la desnaturalización de la economía local no sólo por el aumento de las inversiones del exterior, en los sectores más dinámicos, sino a través del endeudamiento externo, en virtud de las bajas percepciones fiscales del Estado, así como por la falta de integración que implica que el sector crece

demandando cada vez más importaciones. Por lo anterior, la entidad registra un mayor aumento poblacional desde los años cuarenta y setenta, derivado de la oferta económica que representaba.¹¹⁴

Al respecto, Teresa Inchuástegui señala que durante los decenios de la industrialización protegida y el auge del aparato centralista, la ciudad de México fue un motor de crecimiento, y generación de empleos. Cuando se da el giro estratégico en el cambio de modelo, se refuerzan las tendencias a la desindustrialización y la terciarización.¹¹⁵

Precisamente desde los años ochenta, la reorientación del modelo neoliberal se ha profundizado en el D.F. y la zona metropolitana, en el orden económico. Asimismo con el ingreso de México GATT y a la apertura comercial en el TLC desde 1986 y 1994, respectivamente, las actividades económicas en la industria presentan una acelerada desconcentración hacia otras urbes y entidades fronterizas del país. Así, es a partir de los años setenta y noventa cuando el índice poblacional disminuye debido a factores como ofertas económicas superiores a las del D.F., por planificación familiar, además el rumbo de los migrantes se orientó a otras zonas del país.

Además, con el cambio de modelo de desarrollo intervencionista hacia el de libre mercado (neoliberal), el Distrito Federal ha presentado cambios en su composición económica y socio-demográfica. Por un lado, ha sido el aumento de una vasta red metropolitana con entidades del Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, con quienes forma más de 2 mil 300 km cuadrados, y donde radican poco más de 25 millones de habitantes, donde se genera el 36% del producto interno bruto

¹¹⁴Para abundar en este punto véase González Salazar Gloria, *El Distrito Federal, algunos problemas y su planeación*, UNAM 1983, p. 22.

¹¹⁵Inchuástegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/ La Jornada, Vol. 1, 1994, p. 254.

nacional. Por el otro, ante la fuerte concentración de las actividades económicas se ha presentado una tendencia hacia la descentralización y desconcentración de las actividades económicas dinámicas, lo cual se refleja en la disminución de empleos y polarización del aparato productivo.

De manera global, en el D.F. se produce más de 30% del producto interno bruto nacional de carácter no agrícola, en él se absorbe el 50 por ciento de los ingresos en materia industrial, el 56.6% en la rama de servicios; el 45 % específicamente en comercio y cerca de un 60% en el sector de transporte. Concentra el 68.3% del total en el sector bancario de capital, otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios en el ámbito nacional; y se lleva a cabo el 72% de las inversiones en valores y bonos.

Otro aspecto que caracteriza al D.F., es su posición como centro demográfico principal del país, el cual cuenta con un índice poblacional superior a otras entidades del país, a pesar de su escaso territorio (1,499 km). Sin embargo, fue hasta los años noventa cuando la concentración demográfica, alcanzó niveles desmesurados e inmanejables, la estratificación se hizo más compleja. La migración campo-ciudad incentivó la marginalidad emergiendo nuevas condiciones ambientales, sociales y urbanas que han dado lugar a diversos problemas como son el desempleo, el aumento de pobreza, inseguridad pública entre muchos otros.

Según Lucía Álvarez, “los altos índices de crecimiento demográfico y de concentración económica ejercen una tremenda presión tanto en su entorno aún no urbanizado y no susceptible para dichos usos, como sobre el propio suelo urbano, así como sobre los servicios públicos, administrativos y sociales, sobre las funciones productivas y distributivas, sobre la vivienda, el agua y los alimentos, lo cual ha generado crecientes costos y una compleja y problemática situación que no puede sostenerse indefinidamente.”¹¹⁶

¹¹⁶ Incháustegui Romero, Teresa, *Op. cit.*, p. 261.

La urbe, además de ser un importante centro demográfico, se distingue por tener la zona cultural universitaria más grande del país, incluso del mundo, la cual fue construida en los años cuarenta, a la par de la construcción del Auditorio Nacional y el Conservatorio Nacional.¹¹⁷ Como podemos observar la capital es lugar donde se desarrollan las más variadas manifestaciones culturales que tienen impacto a nivel nacional.

Ahora bien, y con base en lo señalado en el *Capítulo II*, como resultado de su acelerado crecimiento poblacional y modelos económicos implantados, en el D.F., se han gestado diversas problemáticas que afectan a la población en general, una de ellas es justamente la inseguridad pública. Su contraparte, la seguridad pública, es una necesidad y una principal demanda que ha expresado la población en todo el país. Los índices delictivos crecen a ritmo acelerado debido no sólo al inadecuado control por parte de las instituciones encargadas de ejercer la autoridad, sino a la falta de instrumentos sólidos que permitan establecer acciones verdaderamente integrales, permanentes y de largo alcance.

Aunado a lo anterior, ha existido un amplio distanciamiento entre la población y los canales oficiales de gobierno. Estos hechos coadyuvaron a que el partido que se encontraba en el poder, Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera las elecciones del 2000, y a que el Partido Acción Nacional (PAN) asumiera la presidencia y el manejo del país. En el caso de la ciudad de México, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue el que logró triunfar tanto en el gobierno del D.F., (1997), como en casi todas las delegaciones políticas.

¹¹⁷Álvarez Enriquez, Lucía, *Distrito Federal, Sociedad. Economía Política y Cultura*. México, CITEH-UNAM, 1998, p. 43.

Por lo anterior, es necesario abocarnos a las acciones que el gobierno ha formulado y ejecutado desde 1997, a fin de tener un panorama sobre estas acciones y conforme a los objetivos que guían este trabajo.

3.2. Cambio político y seguridad pública en 1997

El 6 de julio de 1997, se inicia una etapa más del fortalecimiento del sistema de partidos por la vía electoral para acceder al poder, proceso que representó el final del conjunto de fuerzas del partido hegemónico, construyendo en México una gobernabilidad democrática, donde los espacios de fraude quedaron reducidos ante la credibilidad electoral manifestada en todo el país.¹¹⁸

Específicamente, para la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal contendieron 8 partidos los cuales fueron representados por diversos actores políticos: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Carlos Castillo Peraza del Partido Acción Nacional (PAN), Manuel Fernández Flores del Partido Popular Socialista (PPS), Pedro Ferriz Santacruz del Partido Cardenista (PC), Jorge González Torres del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Alfredo del Mazo González del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Baltazar Ignacio Valadez Montoya del Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Viola Trigo del Partido del Trabajo (PT), todos ellos expuestos a la opinión y elección de la ciudadanía.¹¹⁹

El compromiso de convencer a los habitantes del Distrito Federal respecto al aspirante político que ofrecería mejores alternativas para solucionar problemas como el desempleo, contaminación, el ambulante, la seguridad pública, vivienda accesible,

¹¹⁸ *El Cotidiano* Núm. 85, México, septiembre-octubre, 1997, p. 4.

¹¹⁹ Los comicios para elegir por primera vez en la historia del Distrito Federal gobernador, resaltan uno de los principios básicos del sistema político mexicano: la democracia. El sistema político se configura asimismo como un elemento -sin duda necesario y no obstante subordinado- del más complejo sistema de reproducción de la existencia humana en formas sociales específicas. Véase en *El Cotidiano*, *Op. cit.*, p. 4.

entre muchos otros, tendría que estar investido de un discurso convincente que lograra sembrar la esperanza de cambio. Las encuestas preliminares a partir de julio 1996, comenzaron a vaticinar el curso de la ciudad, donde sólo se perfilaban tres partidos como posibles contendientes reales: PRI, PAN y PRD, estos dos últimos como las fuerzas opositoras más importantes del país (*véase anexo 8*).¹²⁰

En este sentido, es importante destacar que desde 1988, la ciudadanía a través del voto manifestó sus preferencias políticas, ante una elección que mostró muchas incongruencias por la falta de confiabilidad de cifras donde el partido dominante (PRI) resultó ganador.¹²¹ Sin embargo, se gestaron diversos mecanismos que contrarrestaron lo ocurrido en elecciones pasadas. Uno de esos mecanismos, fue el implementado por el Instituto Federal Electoral, el cual buscaba dar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad necesaria para obtener la confianza de la ciudadanía.¹²² Destacan acciones como el haber mantenido custodiadas las instalaciones de los talleres Gráficos de México, donde se realizó el tiraje de 130 millones de boletas, actas, recibos, constancias, nombramientos y gafetes por personal de Ejército Mexicano. Las boletas, también fueron adheridas a un talón foliado, para ser desprendido por los funcionarios de casilla; se tomó la decisión de aplicar líquido indeleble a cada elector para evitar que votaran más de una vez. Asimismo, se capacitó a 2.83 personas

¹²⁰ "Va a quedar un sistema de tres partidos lo cual cierra el proceso de depuración del falso pluripartidismo de aparador (el de los partidos satélite, creados y subvencionados desde el Estado para fingir la competencia), aunque esto abrirá otra etapa de inestabilidad para el sistema político, porque el PRI, PAN y PRD son altamente inestables, por otro lado habrá reforma electoral posdefinitiva". *Proceso* Núm. 1078, México, 29 de junio de 1997, p. 25.

¹²¹ Desde su fundación, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha participado en todas las elecciones federales, estatales, y municipales. Había ganado casi todos los procesos de manera abrumadora. En 1988, el entonces presidente de la República, reconoció que había terminado la etapa del partido "casi único" que caracterizó la historia política de México, durante aproximadamente 60 años, mismos que le permitieron llegar a la presidencia, obtener la mayoría en el Congreso y la totalidad de gobernaturas y presidencias municipales. Sin embargo, nunca se observó con claridad el proceso de selección de sus candidatos a los diversos puestos de elección popular. El proceso de semiapertura que evidenció la XIV Asamblea marcó una nueva etapa de la vida del Revolucionario Institucional, pero, por razones propias del ejercicio del poder fue frenado posteriormente. [...] El proceso electoral de 1991 fue el de la recuperación priista, pero el de 1994 confirmó las tendencias decrecientes de 1988. Sobre estos datos véase *El Cotidiano*, *Op. cit.*, p.41.

¹²² Véase *Proceso*, *Op. cit.*, p. 23.

preparadas por cada cargo en las casillas, incluidos propietarios y suplentes, lo cual equivale a más del 19.7%, logrado en el proceso electoral de 1991, y al 38.5% alcanzado en 1994.¹²³

Estos procesos permitieron que las elecciones en la urbe se tornaran importantes. Datos del IFE situaron en primer lugar al PRD con 47.12% de los votos,¹²⁴ PRI 25.13%, y PAN 17.51% de los votos. Por ello, en algunos medios se señalaba que el Distrito Federal, desde hace tres décadas, se perfilaba como un baluarte de la oposición; asimismo se manifestaba la erosión de la influencia del PRI.¹²⁵

De acuerdo con los resultados de esta elección, los habitantes del Distrito Federal se mostraron sorprendidos.¹²⁶ Con ello se vislumbraron otras opiniones relativas a los comicios de ese año. Algunos medios afirmaron que recuperar la confianza de la ciudadanía en las autoridades era una genuina tarea del gobierno y uno de sus objetivos primordiales. Según Cárdenas tendría que hilar fino con sus colaboradores para alcanzar un equilibrio de “centroizquierda” entre el derecho y la justicia, entre las exigencias de unos sin coartar las esperanzas; de tal modo que estimule la creatividad ciudadana sin poner en riesgo la eficacia de la administración.¹²⁷

En este contexto, el primer paso de la administración fue realizar un diagnóstico real de la ciudad. Cárdenas solicitó algunos colaboradores que iniciaran los trabajos

¹²³ *Ibidem*, p. 23.

¹²⁴ El síndrome de 1988 es el otro factor: la ciudad en aquel año le entregó el voto mayoritario a Cárdenas y vivió las masivas movilizaciones en su defensa, en 1997, como en asalto al pasado, reivindica y premia a la “víctima mayor del salinato”, en acto que es al mismo tiempo revancha y desagravio. En la prospectiva queda imaginar el futuro de Cuauhtémoc Cárdenas como gobernante del D.F. Un factor dominará sus actos y decisiones: su tercera candidatura presidencial; todo lo que a ella contribuya será usado, todo lo que la lastime será evitado. Consúltese en *Proceso*, Núm. 1077, México, 22 de junio de 1997, p. 46.

¹²⁵ *Proceso* Núm. 1101, México, 7 de diciembre de 1997, p. 40.

¹²⁶ Es oportuno mencionar que Cuauhtémoc Cárdenas llega al poder impulsado por un partido que tiende a definirse como de centro-izquierda. Tampoco eso es una sorpresa. En 1979, primera ocasión de la presencia de candidatos de izquierda registrados, estos recibieron en el D.F. 15% del voto local, mientras que su promedio nacional era de 7%. En 1982, obtenían el 17%, contra 7.6% a nivel nacional. En 1985 la misma izquierda, muy dividida sumaba el 18.2% del voto. En 1988, Cárdenas ganó las elecciones presidenciales en el D.F. con 50.4% de los votos, mientras que salinas recibía 26.7% y Clouthier 21.1%. El 1,2,3, que habla de repetirse en 1997. Detrás de él está el apoyo del electorado

necesarios para lograr este fin. Con la ayuda de Samuel del Villar y Ricardo Pascoe, determinaron que el D.F., era una ciudad privatizada, excluyente, vulnerable y violenta, con un gran número de desempleados y pobres. Bajo estas premisas, el Jefe de Gobierno se comprometió en los 100 primeros días de su gestión a solucionar problemas de salud, vivienda, educación, inseguridad pública, mismos que resaltó, había proliferado en administraciones pasadas.¹²⁸

No obstante, los buenos presagios del nuevo gobierno de la ciudad hicieron eco. Jorge Legorreta columnista de *La Jornada* comentó sobre la seguridad pública lo siguiente: "Lograr que el ciudadano vuelva a transitar sin miedos por las calles, tome un taxi, coma en un restaurante, saque dinero de un cajero automático y ascienda a un microbús sin temor de ser asaltado, vejado y asesinado; el que nuestros hijos salgan al parque asistan a fiestas sin temor de ser secuestrados. Para el nuevo gobierno será su principal reto".¹²⁹

Con el fin de iniciar su labor, Cárdenas designó al gabinete que lo acompañarían durante su gestión, entre las figuras destacan: Rosario Robles Berlanga, en la Secretaría de Gobierno, Antonio Ortiz Salinas en la Secretaría de Finanzas, Rodolfo Debernardi en la Secretaría de Seguridad Pública, Jesús González Schmal, en la Oficialía Mayor, y Samuel Ignacio del Villar Kretchmar en la Procuraduría General de Justicia del D.F.¹³⁰

crítico, firme y experimentado y, por tanto, las posibilidades de una política de reformas de orientación popular y renovadora son más sólidas que en otras partes del país. *Ibid*

¹²⁷ *La Jornada*, México, 4 de diciembre de 1997, p. 7.

¹²⁸ Durante el discurso pronunciado en su toma de posesión, Cárdenas mencionó, que en tres años se deberá dar un cambio sustancial, elevando la capacidad de servicio de la administración, mejorando cualitativamente la relación entre los habitantes de la ciudad y el gobierno en sus distintas instancias, abriendo causas nuevos y más anchos a la participación ciudadana, avanzando en la obra y los servicios públicos y sentando las bases sólidas a partir de las cuales se inicien o prosigan y se dé continuidad a proyectos y programas que deban realizarse a mediano y largo plazo; además mencionó específicamente en materia delictiva, que las calles y banquetas, los parques, los transportes y espacios de convivencia, ya no nos pertenecían porque ahora se encontraban apoderados por la delincuencia; sin embargo aseguró que se le quitaría la ciudad a los delincuentes, porque el gobierno contaba con mejores elementos para lograrlo. Consúltese la página web, www.jornada.unam.mx

¹²⁹ *La Jornada*, *Op. cit.*, p. 58.

¹³⁰ *Proceso*, *Op. cit.*, p. 6.

Algunos estudios señalaron que la administración que dejó Oscar Espinosa fue de descrédito y crisis financiera. Sin embargo, en materia de seguridad pública, se realizó un balance de delitos, el cual quedó conformado, según la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la siguiente manera: en 1994, encontramos 442 delitos diarios; en 1995 se registra un incremento llegando a 598 delitos diarios; y en 1996 continua aumentando la cifra contabilizando 679 delitos diarios. En cuanto a denuncias por delitos registradas de enero a octubre, se indican por robo violento, 52, 862; por robo de vehículos 48, 228, en el caso del robo no violento 27,631; por lesiones dolosas 20,417; por violaciones 1, 260; en cuanto a homicidios dolosos y secuestro se registraron 791, y 32 denuncias respectivamente.¹³¹

En cuanto a la mayor incidencia de robo violento por delegaciones en 1997, y según denuncias ante el Ministerio Público, se tienen los siguientes registros: Cuauhtémoc 10,357, Gustavo A. Madero 8,230, Iztapalapa 7,715, Venustiano Carranza 4, 936 y Benito Juárez 4, 483. De este modo, el índice de mayor incidencia de robo de vehículos por delegaciones en 1997, detectó en Iztapalapa la cifra de 8, 336, en Gustavo A. Madero 6,415, y en Coyoacán 5,818. El índice de mayor incidencia de homicidios dolosos por delegaciones, se encontró de la siguiente manera: Iztapalapa 174, Gustavo A. Madero 111 y Cuauhtémoc 97.

Cabe hacer mención, que en 20 meses de la existencia del Consejo de Seguridad Pública para el D.F., durante la regencia de Oscar Espinoza Villarcal, jamás se reunió al pleno del organismo que es la máxima instancia de coordinación en la materia. La ciudad en tanto quedó a disposición de las acciones de mandos militares que incluyeron operativos y la realización de acciones contra la ilegalidad con magros resultados.¹³²

Datos de la Secretaría de Seguridad Pública en 1997, ubican el inventario de la siguiente forma: personal policial-operativo 28,108 efectivos; personal policía auxiliar

¹³¹ Cfr., *La Jornada*, México, 4 de diciembre de 1997, p. 60.

36,821, efectivos; personal policía bancaria 18,661 efectivos; personal policía sectorial 16,661 efectivos; 8 direcciones generales; 5 direcciones regionales; 16 direcciones delegacionales; 54 Sectores Operativos; y 10 agrupamientos. En cuanto al total de armamento se informó que se contaba con 22,397 pistolas; 5, 960 largas tipo ametralladoras, subametralladoras, carabinas, fusiles, rifles y escopetas. Asimismo, se contabilizaron 2000 armas extraviadas y 683 robadas.¹³³

Aunado a lo anterior, se generaron diversas acusaciones al exRegente capitalino por el desvío de fondos, y desajustes administrativos, sin que hubiera resuelto de fondo las problemáticas más importantes de la ciudad. Según Oscar Espinosa Villareal, no se tuvo ninguna respuesta a las acusaciones del gobierno cardenista del Distrito Federal, en el sentido de que se había detectado desvíos de recursos y fraudes en algunas delegaciones políticas de la ciudad de México.

Bajo este escenario, la administración cardenista tuvo como reto revertir los efectos de la administración anterior; tarea difícil, si se toma en cuenta los muchos procesos administrativos que deberían impulsarse y modificarse para avanzar en diversas materias, lo cual permitiría el fortalecimiento de su gestión.

3.3. El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal

El problema de la inseguridad pública y la lucha por disminuir los índices delictivos, resultan una larga tarea minada por un sin fin de componentes que modificar, mismos que forman parte de la estructura del Sistema de Seguridad Pública. En este sentido, y en busca de lograr esas premisas, se crean herramientas que coadyuven a la realización de acciones coherentes y ordenadas, las cuales permitan la legitimación del gobierno

¹³² *Cfr., La Jornada*, México, 3 de diciembre de 1997, p. 56.

¹³³ *Cfr., 1ª Jornada*, México, 4 de diciembre de 1997, p. 60.

actuante y a su vez se logre el control de problemas que afectan a la ciudadanía en general.

Por ello, dentro de los mecanismos que realizó el entonces Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,¹¹⁴ como instancia coordinadora de las acciones para disminuir los índices de delincuencia, y de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Plan Nacional de Desarrollo, dieron como resultado en la creación del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, el 28 de noviembre de 1995. Su propósito fue lograr la coordinación entre instituciones, la profesionalización de los cuerpos policíacos y, en consecuencia, la disminución del índice delictivo.

Por lo anterior, es fundamental conocer la propuesta del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, reconociendo objetivos, metas y estrategias que se configuraron para abatir la inseguridad en el Distrito Federal, durante el periodo de referencia.

3.3.1. Consideraciones legales y programáticas

Como lo hemos mencionado, el *Plan Nacional de Desarrollo* marca los lineamientos a seguir para la generación de diferentes programas sociales, económicos, culturales y para el desarrollo armónico y equilibrado del país. En esta sección interesa ubicar aquellos relacionados con la seguridad pública y la prevención del delito. Específicamente, y para el caso del Distrito Federal, se tiene que los lineamientos y propuestas del Programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, los lineamientos expedidos por la Asamblea

¹¹⁴En coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública, convocaron a servidores públicos, grupos representativos de los sectores social y privado, instituciones académicas, profesionales y de investigación a participar en los foros de consulta seguridad pública. Al respecto véase *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de noviembre de 1995, p. 3.

de Representantes del Distrito Federal, los foros de consulta y las propuestas producto de los comités delegacionales en materia de seguridad pública, son la base o fundamento del Programa de Seguridad Pública 1995-2000 (PSP-DF, en adelante).

Como se analizó en el *Capítulo 1*, el Estado es el encargado de generar las condiciones de desarrollo y seguridad pública y social con base en la cultura de la legalidad y el respeto, fortaleciendo así el Estado de Derecho. Los ordenamientos que rigen el PSP-DF tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 122, así como otras leyes y reglamentos que a continuación se describen.

Ley de Planeación. Su objetivo se basa en la planeación democrática del desarrollo y la programación de la participación de los diversos grupos sociales, en la elaboración de planes y programas¹³⁵ Esta ley permite la intervención de grupos sociales que deseen manifestar su opinión o propuestas en materia de seguridad, mismos que coadyuvarán a la elaboración de programas o proyectos enmarcados al combatir el delito y el hampa.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* y su Reglamento Interior, advierten las funciones que ejercerá la Secretaría de Seguridad Pública como una dependencia que auxiliará al Jefe del Departamento del Distrito Federal (ahora Jefe de Gobierno) en el ejercicio de sus atribuciones. Este ordenamiento señala las facultades y atribuciones de los diferentes organismos públicos y aquellos que tienen que ver con diferentes comisiones que generan acciones y tareas hacia la delincuencia.

La *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, determina la competencia de dicha institución en materia de seguridad pública en

¹³⁵ Consúltense *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*. México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de noviembre de 1995, p. 8.

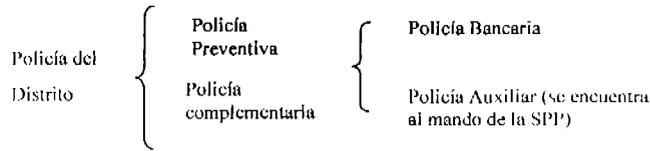
coordinación con el Código de Procedimientos Penales para el D.F., y la regulación de la actuación de la policía judicial, estableciendo su ámbito de competencia y atribuciones.

La *Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal*, define en sus títulos I al 9, los objetivos y líneas de acción, y precisa los órganos competentes en materia de seguridad, además de determinar que el mando supremo corresponde al jefe del Ejecutivo. Asimismo, plantea la clasificación de los elementos que laboran en las corporaciones, así como su relación laboral y las bases para su identificación, entre otras acciones. Por su importancia, esta ley acota o delimita como fundamental: 1) los principios de actuación de los cuerpos de Seguridad Pública; 2) la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, con base en el proceso de formación policial, la institucionalización de la Carrera Policial y el otorgamiento de condecoraciones, estímulos y recompensas; 3) los derechos de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones y su realización laboral; 4) el régimen disciplinario, señalando los correctivos aplicables, la procedencia de la suspensión temporal, las causales, de destitución, el funcionamiento del consejo de honor y justicia y la interposición de los recursos de revisión; 5) los aspectos relativos a la coordinación en materia de seguridad pública, a la participación vecinal ciudadana a la regulación, los servicios privados de seguridad; principalmente.¹³⁶

Con base en este último ordenamiento, cabe mencionar que los cuerpos de seguridad pública comprenden a la policía del Distrito Federal y a la Policía Judicial¹³⁷, la cual se puede ilustrar de la siguiente forma:

¹³⁶ *Ibidem*, p. 8-9.

¹³⁷ En efecto, existe una diferencia entre el Policía Judicial y el Policía de Seguridad Pública, la cual radica en que, la primera, realiza una investigación y recopilación de antecedentes penales del



Como se desprende del Programa Nacional de Seguridad Pública para el Distrito Federal, para lograr instruir al policía, es decir a un empleado público al servicio de la seguridad de la ciudadanía, se creó el Instituto de Formación Profesional de la Policía Judicial y el Instituto Técnico de Formación Policial para la Policía del Distrito Federal. Ambos institutos tienen como objetivo cultivar en el alumno el respeto a los derechos humanos, el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural.

Asimismo, y con base en lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública para la entidad, se establece la formulación de subprogramas de seguridad pública, correspondientes a los 16 órganos político-administrativos que forman parte del Programa de Seguridad. En lo relativo a las propuestas de los foros de consulta de seguridad pública, mismas que fueron producto de la consulta realizada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, destacan las siguientes propuestas: a) aumentar el número de elementos y unidades que coadyuvan al bienestar y la seguridad, vigilando, sobre todo, los lugares críticos; b) involucrar a la sociedad civil en la seguridad pública; c) modernizar las normas, leyes y reglamentos que existen en materia de seguridad pública; d) implantar operativos, dentro de un marco estrictamente legal dirigidos estrictamente a responder a la exigencia de la ciudadanía de prevenir la comisión de los delitos; e) crear el servicio policial de carrera, cuyo programa atienda todos los aspectos de ingreso, ascenso y jubilación del servidor público adscrito a las tareas de seguridad pública, como instrumento para lograr la profesionalización a fin de

que actúen con eficacia; f) definir el servicio policial de carrera, cuyo programa atienda a todos los aspectos de ingreso, ascenso y jubilación del servidor público adscrito a las tareas de seguridad pública como instrumento para lograr la profesionalización a fin de que actúen con eficacia; g) que los operativos deberán proteger los bienes tutelados por la ley, como son la vida, la propiedad, la libertad; el derecho de libre tránsito de expresión y de posesión, y proteger la integridad de la persona, su familia y su domicilio; h) que la acción de las policías preventiva y auxiliar en apoyo de grupos vecinales, propicie el fortalecimiento de la figura de policía de barrio; i) intensificar el patrullaje de la policía en forma permanente, en la vigilancia de una misma colonia, pueblo, unidad habitacional, sector; y j) proporcionar una activa participación ciudadana en la búsqueda de una mayor identificación y cooperación de los particulares con los cuerpos policiales.

De este último punto, destaca la importancia que se da a la participación ciudadana en razón de que la inseguridad es un problema que atañe a toda sociedad, la cual debe participar realizando denuncias y creando propuestas que coadyuven a la solución de la problemática gradual y armónicamente.

3.3.2. Diagnóstico de la seguridad pública en el Programa

Como se mencionó en el *Capítulo I, inciso 1.6*, y de acuerdo con el análisis del Programa de Seguridad para el Distrito Federal, se considera a la entidad como el corazón político, social y cultural de la República Mexicana. Sin embargo, sus diversos problemas contruidos por la gran cantidad poblacional, así como por desequilibrios económicos, dan origen a una ruptura socio-política y económica que impacta en el modo de vida de la población. Precisamente, uno de los fenómenos que ha alterado el modo de vida de la población, es la inseguridad pública. Los motivos que la originan son varios, entre ellos destacan, la problemática socioeconómica, cultural y política de la ciudad, que se han agudizado en los últimos años. Actualmente, la pérdida de la vida de un ser querido, la afectación a la integridad personal, el obrero que pierde el producto de su trabajo o el empresario que altera el curso normal de su negocio por un robo; son asuntos de la mayor gravedad, por lo que se requiere de soluciones efectivas en las que participen todos los sectores de la sociedad.

De acuerdo con datos del Programa de Seguridad de 1995, los delitos de mayor incidencia en el Distrito Federal son los de tipo patrimonial, en sus modalidades de robo de vehículos, transeúntes, negocios, transportes repartidores, y a casa habitación. El robo de vehículos representa por sí sólo el 41.5% del total de delitos de ese tipo.¹³⁸ A estos, hay que agregar otros factores determinantes que hacen más complejo el problema. Existe una gran deficiencia en los cuerpos de seguridad respecto al recurso humano, ya que es insuficiente cuantitativa y cualitativamente; al mismo tiempo existe una elevada deserción anual del personal en las corporaciones y un alto número de vacantes y ausentismo.

¹³⁸ Es importante acotar, que en los primeros meses de 1998, el entonces Jefe de la Policía Judicial, calificó tres delitos como los más preocupantes en el Distrito Federal: secuestros, asaltos a transeúntes y robo de vehículos. *Cfr.* Revista *Proceso* Núm. 1118, México, 5 de abril de 1998. p. 18.

En lo concerniente a recursos materiales y financieros, se advierten rezagos importantes que se identifican como elementos negativos. Hace falta tecnología de punta, parque vehicular y modernización en instalaciones, ya que son obsoletas en cuanto a mobiliario y equipo; también se requiere de definición de prioridades en rubros y áreas específicas de la seguridad pública.

Con relación a los aspectos de organización, tecnología y sistemas, se identifica una insuficiencia y carencia de sistemas de control y evaluación del personal y del servicio policial; rezago en la instrumentación de los registros de servicios policiales; y carencia de los mecanismos de coordinación interpolicial. Derivado de estas carencias se advierte otra arista al problema, que es la falta de confianza y credibilidad en las instituciones públicas por parte de la población. Lo anterior, dificulta aun más las tareas de prevención y combate al delito, ya que se requiere de la participación de toda la ciudadanía para erradicar o por lo menos controlar la inseguridad. Finalmente, sólo se logrará avanzar en la comisión de delitos si se construye una nueva relación entre sociedad y gobierno, vinculados en responsabilidades y derechos.

3.3.3. Objetivos, estrategias, líneas de acción y propuestas de consulta

Los objetivos que se formularon para el Programa de Seguridad derivan de lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, de los lineamientos programáticos contenidos en el Plan de Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000. Asimismo, integran lo relativo a las demandas y propuestas de Diputados, Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Asamblea de Distrito Federal y de la comunidad en general. A continuación presentamos los objetivos y líneas de acción en esta materia.

Objetivo General

- Alcanzar una ciudad segura para todos, en la que se prevén los derechos de las personas, las libertades, el orden y paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal.¹³⁹

Objetivos Específicos

- Intensificar la vigilancia en la ciudad de México.
- Fortalecer los sistemas de justicia cívica
- Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta
- Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública
- Fortalecer la coordinación entre instituciones
- Preservar el derecho a los derechos humanos
- Abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales
- Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública
- Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública
- Informar permanentemente a la comunidad de los avances de las tareas desarrolladas.

La materialización de estos objetivos se describe en las estrategias y líneas de acción, las cuales se describen a continuación.

Estrategias y líneas de acción

1. *Estrategia.* Intensificar la presencia y vigilancia de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito territorial del Distrito Federal, a fin de fortalecer las tareas preventivas y lograr una mayor interacción con la población.

¹³⁹ Consúltase *El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, p. 15

- *Línea de acción:* Vigilancia y patrullaje en la ciudad de México.

Esta medida, con el fin de establecer la presencia policial en el Distrito Federal, lo que permitirá el auxilio inmediato de los cuerpos policíacos a ciudadanos que así lo requieran. Desarrollo y aplicación de operativos de prevención y protección a la comunidad. De acuerdo con el tipo de delito que se cometa, y la zona de ciudad donde se presente, corresponderá un operativo específico, por ejemplo para proteger transeúntes, comercios, escuelas. Asimismo se pretende retomar el concepto de policía de barrio. “el policía de barrio debe ser un policía conocido por todos los habitantes a los que sirve y con quienes hay permanente comunicación, confianza y acercamiento, para oír y atender sus demandas, y por tanto aportar soluciones”¹⁴⁰

2. *Estrategia.* Fortalecer los mecanismos y sistemas que permitan observar los reglamentos gubernativos y de justicia cívica, para mantener el orden público y contribuir al buen funcionamiento y vialidad de la ciudad, cuidando en todo momento el respeto a la legalidad.

- *Línea de acción:* Orden Público y vialidad

Esta línea pretende mantener una estricta vigilancia a los reglamentos gubernativos y de justicia cívica en un marco de respeto y convivencia social. Por otro lado, se pretendió promover una educación vial mejorando los sistemas de señalización, semaforización y balizamiento en la ciudad; más que ello también se requiere de una planeación integral de arterias principales, para que de manera coherente y ordenada, fluya la gran cantidad de autos que transitan diariamente en esta ciudad.

- *Línea de acción.* Revisar el marco legal de la justicia cívica, para brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

¹⁴⁰ Véase la página electrónica: www.ssp.df.gob.mx

En lo relativo a la justicia cívica se planteó un reordenamiento en los procesos de atención y apoyo que las instancias brindan a la ciudadanía. Asimismo se buscó fomentar una cultura cívica que tenga que ver con comportamientos y actitudes justas, para que la convivencia cotidiana sea lo más adecuada posible en un marco de respeto mutuo.

3. *Estrategia.* Desarrollar sistemas y estructuras especializadas en el orden legal, institucional y social para investigar y combatir con eficacia la delincuencia organizada y violenta en el ámbito del fuero común del Distrito Federal.

- *Línea de acción:* Acciones en los cuerpos de seguridad pública.

Estas acciones consisten en formar policías más comprometidos, profesionales y éticos; asimismo se planteó el proveer de recursos materiales, incluyendo tecnología moderna, que les permita desarrollar su labor de manera óptima.

- *Línea de acción.* Acciones en coordinación y de organización social.

Será necesaria una mayor comunicación entre instituciones, lo que implica mayor difusión a nivel nacional de información para abatir la delincuencia así como prevenirla, este método servirá en casos como el secuestro, robo de vehículos y mercancía. En lo que se refiere al crimen organizado se hace necesaria la concertación con grupos privados y sociales con el objeto de fortalecer las medidas preventivas contra este tipo de delincuencia.

4. *Estrategia.* Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública a través de mejorar los mecanismos de selección, capacitación, actualización y especialización de sus integrantes: instrumentar la carrera policial e impulsar un sistema que amplíe las prestaciones sociales y económicas en los cuerpos de seguridad pública.

- *Línea de acción:* Instrumentación del programa general de formación policial.

Un policía que no mantiene una capacitación permanente, es inconfiable al encontrarse en un contexto de delincuentes bien organizados. De ahí la importancia de mantener programas de formación continua, creando una conciencia de servicio y lealtad, para que el policía que desee abandonar esta profesión, posteriormente, no contribuya al delito o sea parte del mismo.

- *Línea de acción.* Instrumentación del sistema de carrera policial.

Los ascensos que puedan otorgarse a policías destacados, marcan su trayectoria profesional la cual podría ir de la mano con un salario que le permita mantenerse en los cuerpos de seguridad, aportando conocimientos y experiencia en la comisión de delitos.

Impulsar un sistema que amplíe las prestaciones sociales y económicas de los cuerpos de seguridad pública.

- *Línea de acción.* Impulsar un sistema que amplíe las prestaciones sociales y económicas de los cuerpos de seguridad pública

Este punto subraya el otorgar prestaciones laborales que resulten atractivas y dignas para el personal policial; sin embargo, también se hace necesario ofrecer un desarrollo humano y profesional, que invite a continuar laborando en cada una de las instituciones adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública.

5. *Estrategia.* Participar con eficiencia en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de ampliar y profundizar los canales y niveles de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal.

- *Línea de acción:* Incorporación a la Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública requiere de los diversos cuerpos de seguridad locales, estatales y federales, en un ambiente de coordinación y comunicación constante; así como mecanismos que permitan el intercambio de bases de datos que coadyuven a la prevención y combate al delito.

- *Línea de acción.* Coordinación operativa

El éxito de la coordinación operativa estribará en la normatividad y convenios que permitan visualizar una política integral para el combate a la delincuencia.

- *Línea de acción.* Coordinación en materia de Protección Civil

En esta acción, se pretende lograr que los cuerpos de seguridad respondan de manera eficaz e inmediata ante siniestros que pudieran ocurrir dentro del Distrito Federal contribuyendo también con la difusión sobre personas extraviadas, detenidas, heridas o fallecidas. Por otro lado en lo relativo a centros de readaptación y reclusión, su función consistirá en apoyar en el servicio de vigilancia en la periferia de reclusorios, así como en el traslado de reos.

6. *Estrategia.* Incrementar los mecanismos para difundir una cultura de respeto a los derechos humanos entre las instituciones policiales y para preservar los derechos humanos de la población.

- *Línea de acción:* Difundir una cultura de respeto a los derechos humanos

El lograr que policías guardianes de nuestra seguridad y orden público, desarrollen una cultura por los Derechos Humanos, permitirá un gran avance para lograr ganar la confianza de la ciudadanía, aplicando medios legales que garanticen precisamente los derechos de cada ciudadano, respetando su integridad física.

- *Línea de acción.* Preservar los derechos humanos de la población

7. *Estrategia.* Fortalecer y aplicar los procedimientos, acciones e instrumentos tendientes a abatir la impunidad y a combatir con efectividad los actos de corrupción que cometan algunos de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública.

- *Línea de acción:* Abatir la impunidad

Con esta acción, se pretende lograr que los actos en que la policía transgrede la normatividad establecida, o cometa abuso de poder, no deje de ser castigado y se denuncie oportunamente ante instancias como el Ministerio Público.

- *Línea de acción.* Erradicar la corrupción en las instituciones policiales.

En este caso, será necesario promover una cultura que logre que el ciudadano denuncie actos de corrupción, así también es imperativo que los servidores públicos que laboran en las instancias de justicia sea personal profesional, capacitado y con ética con el fin de que cumpla con los objetivos de la institución en la que presta sus servicios.

8. *Estrategia.* Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública, a través de incorporar criterios de eficiencia, racionalidad y transparencia en la aplicación de los recursos, la adopción de tecnologías avanzadas, el fortalecimiento de la desconcentración de funciones, el uso más eficaz de la información y la implantación de sistemas automatizados y procedimientos más ágiles.

- *Línea de acción:* Modernización administrativa

Dar a conocer al personal de nuevo ingreso de cualquier institución pública, el Manual Administrativo con el que se opera, así como de organización permitirán al individuo conocer los objetivos específicos del área en la que se encuentra su función real, facultades y limitaciones, observando la norma y coadyuvando de manera óptima en las demandas que exige la ciudadanía.

- *Línea de acción.* Administración de recursos.

De acuerdo con la población activa que se encuentra en las plantillas del personal de la Secretaría de Seguridad Pública, específicamente los cuerpos policíacos, deberán ser acordes a los recursos materiales que se les destinen; asimismo se deberá fomentar el cuidado de los que se les otorgan especialmente si se trata de armas de

fuego, ya que única y exclusivamente podrá ser utilizado en caso necesario y en el desempeño de su trabajo.

- *Línea de acción:* Desarrollo Tecnológico

La delincuencia que actualmente enfrenta la sociedad, es cada vez más organizada y profesional, para combatirla es necesario, entre otros aspectos, contar con tecnologías vanguardistas que faciliten las tareas relativas a la comisión de delitos.

9. *Estrategia.* Fomentar la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad y las distintas instancias de gobierno involucradas en las tareas de seguridad pública; a través de una alianza que articule instrumentos de comunicación, ágiles y transparentes, para fortalecer la confianza en los cuerpos de seguridad pública y generar una cultura de la prevención del delito.

- *Línea de acción:* Organización y participación ciudadana

El combate al delito no puede ser encargado a una institución o instituciones, actualmente se requiere de la participación de la sociedad en general y es a través de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los Consejeros Ciudadanos y Comités Delegacionales de Seguridad Pública la forma en que la ciudadanía puede acercarse a conocer cómo denunciar un delito, prevenirlo y enriquecer diversas propuestas con sus comentarios.

- *Línea de acción:* Atención de la comunidad.

Se pretende lograr atención inmediata a la población, mediante asistencia telefónica y operativos de seguridad que permitan una relación más estrecha entre los cuerpos de seguridad y la población.

- *Línea de acción:* Cultura de la prevención.

Cada titular de las 16 delegaciones políticas que forman parte del D.F., deberá integrar programas de prevención, acordes a las circunstancias de su demarcación, así

también se instrumentaran campañas que informen a la población como denunciar un delito y como prevenirlo, a través de folletos, videos, periódicos murales etc.

10. *Estrategia.* Establecer los mecanismos más adecuados y de comunicación con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con las instituciones y la ciudadanía en general, para informar de los avances en consecución como a los medios de comunicación y a la población en general.

- *Línea de acción:* son las que tiene que ver con el flujo constante de información, de los cuerpos de seguridad pública hacia los órganos de representación, los medios de comunicación y la población en general.

En este marco, dentro de las propuestas de consulta las cuales emanan de los foros de consulta, dirigidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.¹⁴¹ Las principales propuestas que menciona el programa de Seguridad Pública para el D.F., son las siguientes:

- ⊕ Aumentar los cuerpos de seguridad, y distribuirlos de manera lógica a las necesidades de cada Órgano Político Administrativo.
- ⊕ Involucrar a la sociedad civil en el combate a la delincuencia.
- ⊕ Prevenir el asalto a instituciones bancarias, para ello se propone la comunicación permanente, entre los cuerpos policíacos y las unidades internas de seguridad, de las instituciones crediticias.
- ⊕ Dignificar la labor del policía considerando su salario y estímulos que se otorguen por la realización de su labor. Dignificar sus áreas de trabajo, de

¹⁴¹ Precisamente, la Asamblea Legislativa del D.F., recoge las necesidades de la ciudadanía en materia de Seguridad Pública, a través de las Comisiones de Gobierno y Seguridad Pública. Véase *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de noviembre de 1995, p. 27.

policías preventivos, judiciales y servidores públicos que trabajan en la procuración de justicia.

- ⊕ Fomentar la capacitación del personal de seguridad pública, creando una conciencia, profesional, comprometida y ética.
- ⊕ Actualizar la Normas, Leyes y Reglamentos que se aplican en materia de seguridad pública, los cuales deberán ser acordes a la realidad actual.
- ⊕ En reclusorios se sugiere que exista seguridad eficaz, apoyada en el personal capacitado que cuente con recursos materiales que faciliten su labor.
- ⊕ El respeto cabal a los Derechos Humanos por parte de servidores públicos, ya sea por abuso de poder, maltrato o incapacidad para resolver los problemas relativos a la procuración de justicia.
- ⊕ Crear programas que logren aplicarse a una entidad como el Distrito Federal, ubicando las zonas urbanas que presentan mayor índice delictivo, comprometiendo la participación de la sociedad, entidades federales, instituciones públicas y privadas
- ⊕ Aplicación de operativos que respondan a las necesidades de la ciudadanía, siendo concretos y eficaces.
- ⊕ Creación de un servicio policial de carrera que permita la profesionalización constante de policías.
- ⊕ Fomentar el fortalecimiento de la figura de policía de barrio, manteniendo una estrecha relación policía-ciudadano.
- ⊕ Modernización de operativos, con la participación de autoridades, cuerpos policiales de municipios y estados vecinos
- ⊕ Hacer reconocimientos públicos, a los policías más destacados rindiendo un homenaje cívico, en el cual participen la sociedad y autoridades.

⊕ Intensificar el patrullaje en forma permanente en las diversas colonias de la ciudad.

Como podemos observar, cada uno de los puntos que maneja el Programa de Seguridad Pública para el D.F., son propuestas que se pretendieron llevar a cabo y así también son la lógica de cómo debería funcionar la procuración de justicia, los cuerpos policíacos y la sociedad civil. Sin embargo, es precisamente la sociedad de todos los sectores, la que ha dado su opinión en el campo de la seguridad pública como logramos verificar líneas arriba, según los foros de consulta.

Finalmente, y aunque el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal constituyó un ejercicio de colaboración entre sociedad y gobierno, resulta importante conocer cuáles fueron los resultados de este programa durante la gestión del nuevo gobierno de la ciudad. Por lo anterior, y con base en el programa en referencia, en el siguiente apartado conoceremos las acciones concretas que se han realizado en materia de seguridad pública y las opiniones de diversos grupos que han evaluado los diversos mecanismos implantados, para disuadir la delincuencia en el Distrito Federal.

3.4. Gobierno, partidos políticos y sociedad civil en la lucha contra la inseguridad

La administración en el Distrito Federal al mando de la Jefatura del Gobierno de la ciudad, tuvo que trabajar con la estructura que se diseñó durante 70 años por el Partido Revolucionario Institucional.¹⁴² Diversos procesos administrativos debieron

¹⁴² En lo que se refiere a seguridad pública, dentro del primer informe global que ofreció la Jefatura de Gobierno del D.F., señaló que la gestión de Oscar Espinosa Villarreal dejó la ciudad con un promedio de 700 delitos diarios, de los cuales poco menos de 100 eran robos a transeúntes. En cuanto a la readaptación social, el documento señala que era un mito, pues los reclusorios registraban sobre población y se encontraban en pésimas condiciones. Además, en los reclusorios femeniles existía un importante fenómeno de prostitución; los familiares y amigos de los presos realizaban tráfico de drogas con la complicidad de custodios y con la complacencia de funcionarios que obtenían ganancias económicas. Para abundar en estos datos véase *Proceso* Núm. 1259, México, 17 de diciembre de 2000, p. 24.

modificarse, con el fin de mostrar a la ciudadanía los cambios que la nueva corriente política pretendía realizar en todos los rubros de servicios que demandaba la población del D.F.

Con el fin de ejemplificar las propuestas, programas y acciones que llevó a cabo el Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública, mencionaremos algunos programas y operativos que fueron implementados a partir de 1998, en algunas zonas de la entidad con mayores índices delictivos. Asimismo, es importante destacar las opiniones que desencadenaron las acciones establecidas por los encargados de la seguridad en el Distrito Federal, así como los cambios de servidores públicos que se presentaron, a fin de ubicar las acciones hacia la inseguridad pública.

En este sentido, en el primer bimestre del año 1998, el Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y el entonces Secretario de Seguridad Pública Rodolfo Debernardi Debernardi, diseñaron estrategias que permitieran disminuir la delincuencia en algunas de las colonias gobernadas por el hampa. Una de las principales preocupaciones de la gestión capitalina, fue la capacitación de las corporaciones policíacas. Por ello, se comenzó a trabajar en la formación profesional de personal policial de acuerdo con los nuevos proyectos. Los cursos de la Academia de Policía y de ingreso a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se reformaron con el fin de generar el recurso humano necesario para los nuevos planes de trabajo de las autoridades. Desgraciadamente la formación de los nuevos elementos tardaría un año o más, un plazo demasiado largo, ante la demanda de soluciones inmediatas por parte de la sociedad. Este sería un proyecto a mediano plazo con resultados a futuro, pero de importancia central en la estrategia gubernamental.

Según distintos medios de comunicación, se dijo que las instrucciones dadas por el Secretario de Seguridad Pública y por el Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano fueron: establecer el servicio público de carrera para lograr la total

profesionalización. Para ello se instrumentó un sistema que permitió que desde que los jóvenes aspirantes lleguen al instituto de formación policial, se preparen para aspectos académicos y en la lucha en la calle, combinando la experiencia, práctica, y escuela.¹⁴³

Con esta medida, se generaron otras que se enfocaron hacia operativos en las colonias con mayores problemas de inseguridad pública como lo son: Tepito, Roma, Roma Sur, Hipódromo, Condesa; asimismo, en delegaciones como Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo, por mencionar las más importantes en cuanto a delincuencia. Según información del entonces Secretario de Seguridad Pública, se pusieron en marcha 10 programas operativos desde el 5 de diciembre de 1997, a la par de acciones de reestructuración delineados conforme a la incidencia delictiva que más afecta a la población, y respecto a las áreas territoriales donde está concentrado el fenómeno que es principalmente en 120 colonias del D.F.¹⁴⁴

En este sentido, Rodolfo Debernardi, Secretario de Seguridad Pública, informó que el operativo denominado “Panal”, entraría en operación para combatir la corrupción de los malos policías, ya que a través de él, la comunidad podría denunciar directamente a los malos efectivos. “Panal” consistió en designar a una patrulla por cada 10 a 18 manzanas de tal manera que los vecinos de éstas conocerían perfectamente bien a los policías que vigilarán en su zona, así como el número de patrulla que utilizarán.¹⁴⁵

Los operativos iniciaron en las delegaciones como Benito Juárez y Venustiano Carranza y gradualmente se generalizaron en el resto de las jurisdicciones. Si bien las primeras acciones fueron relevantes fue necesario profundizar estas tareas con el

¹⁴³ Véase “Alamillo: criminales, los cambios sexenales de mandos en la policía” en *La Jornada*, México, 2 de febrero de 1998, p. 47.

¹⁴⁴ *La Jornada*, México, 18 de marzo de 1998, p. 60.

¹⁴⁵ *La Jornada*, México, 16 de marzo de 1998, p. 60.

patrullaje obligatorio en determinado número de calles (una patrulla por cada 10 a 18 manzanas).¹⁴⁶

La administración capitalina consideró que la presencia policial inhibiría la realización de actos delictivos. La importancia de las labores preventivas en la lucha contra el crimen consistieron en incrementar la vigilancia policial en las colonias con mayor índice delictivo, fortaleciendo así la presencia policial. Con esta medida se pretendió también promover el acercamiento entre la población y los cuerpos policíacos recuperando la figura del policía de barrio.

A la par de estas acciones, se implementó un “Plan Piloto” para las agencias del Ministerio Público; el primero se puso en marcha en la delegación Cuauhtémoc donde se inició un plan piloto en la *Agencia N. 50* correspondiente al centro de la ciudad, y que es la que mayor número de denuncias recibe. Hacia estas acciones Cárdenas explicó que el plan consiste en hacer efectiva la presencia policial, integrar funcionalmente a la preventiva de la judicial, simplificar los asuntos de barandilla, unificar la responsabilidad investigadora de los agentes del MP y responsabilizar a los policías y ministerios por la calidad y efectividad de su desempeño profesional.¹⁴⁷

Como podemos observar, se intentó, en primera instancia, sanear a los cuerpos policíacos, así como a las instancias legales, como las agencias del MP. Estas medidas comenzaron a ser importantes en la medida que pretendían que la ciudadanía se diera cuenta que el cambio político elegido rediseñaría procesos y estructuras en materia de seguridad pública con la finalidad disminuir los índices delictivos en la urbe. En este sentido, muchos fueron los proyectos y propuestas que el Jefe de Gobierno y el Secretario de Seguridad Pública se encargaron de deliberar, no obstante, se criticó por diferentes medios y grupos de la sociedad civil las primeras medidas hacia la seguridad.

¹⁴⁶ *La Jornada*, México, 19 de marzo de 1998, p. 60.

¹⁴⁷ *La Jornada*, México, 16 de marzo de 1998, p. 50.

Lo anterior se agravó, aunado al hecho de que sobre Rodolfo Debernardi, exmilitar, recayera una orden de arresto por delito de falsedad ante una autoridad judicial, luego de negar que había destituido a un policía que lo denunció; este hecho generó motivos suficientes para comenzar el declive del entonces Secretario de Seguridad Pública. Al respecto, algunos medios afirmaron que: “desde hace ya varios meses diversas voces de la sociedad capitalina señalaron que el desempeño del ahora extitular de la SSP, no había respondido con amplitud y rapidez requerida a los acuciantes y legítimos reclamos de los ciudadanos en materia de profesionalización y moralización de la policía de la ciudad de México y de combate frontal al crimen y a la impunidad. Además, el hecho de que sobre Debernardi pesara una orden de arresto minó su credibilidad ante la población.”¹⁴⁸ Finalmente Debernardi fue removido del cargo por Cárdenas y Alejandro Gertz Manero asumió la secretaría.

Al igual que su antecesor, el nuevo secretario de seguridad inició su gestión depurando los cuerpos policíacos y al mismo tiempo señaló que estimularía las actividades de aquellos que realicen un buen trabajo contra la criminalidad.

En este marco, se puso en marcha el Programa llamado “Misión Comunitaria”, el cual fue coordinado por el Jefe de Estado Mayor Policial de la Secretaría de Seguridad Pública, Gonzalo Adalid Mier, y cuya misión consistiría en medir la incidencia delictiva en cada calle, así como analizar acciones y resultados conjuntos entre gobierno y ciudadanía y establecer acciones de manera más fuerte hacia la delincuencia en la entidad.¹⁴⁹

La gestión de Cárdenas transcurrió sin grandes cambios en materia de seguridad pública. Datos comparativos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal entre 1997 y 1998, registraron la existencia de un promedio diario de 93.89% de robos

¹⁴⁸ Cfr., “Ofrece Gertz Manero ciudadanizar la corporación sin desatender sus fines” en *La Jornada*, México, 29 de agosto de 1998, p. 50.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 60.

a transeúntes y donde la cifra ascendió a 117.05%; en lo relativo al robo de vehículos se registró en 1997, un promedio diario de 160.22 por ciento, para 1998 la cifra disminuyó a 129.07%; asimismo, en lo concerniente al robo a casa habitación, en 1997, se contabilizó un promedio diario de 23.43%, para 1998, se indicó la cifra de 22.98 por ciento. Estos datos sólo son un ejemplo del número de delitos que a diario se tornan como los más recurrentes en el Distrito Federal. No obstante que en algunos casos se tiene una sensible disminución en las cifras de delitos más comunes la ciudadanía, por su parte, continuó manifestando que no había cambios de fondo por parte del gobierno y, por lo tanto, de su seguridad para salir a la calle y sentirse plenamente seguro.

Asimismo las agencias encargadas de proveer justicia a un ciudadano que había sido atacado por el hampa, no serían hasta este momento, lugar de credibilidad para una demanda de robo con violencia, por ejemplo. Cabe anotar que sólo el 4% de los delitos cometidos recibe castigo de cárcel conforme a la ley. En México, ningún otro negocio tiene 96% de probabilidades de éxito. Tal grado de impunidad hace del delito uno de los negocios más atractivos y mejor garantizados.¹⁵⁰ Por lo anterior, y a un año de haber asumido la dirección del Distrito Federal, así como a 20 meses para que se efectuaran las elecciones presidenciales del año 2000, los ciudadanos de la capital no respaldaron las acciones del gobierno hacia la seguridad y le otorgaron una mínima calificación a lo largo de los casi doce meses al frente.¹⁵¹

Entre 1999 y 2000, se pusieron en marcha acciones enfocadas a la disminución de la delincuencia organizada. En este sentido, se continuó subrayando la importancia de capacitar a los cuerpos policíacos para su mejor desempeño y se inauguró el Instituto Técnico de Formación Policial. Un recuento de los principales hechos durante el periodo indica que se puso en marcha la mayor capacitación y adiestramiento de

¹⁵⁰ Consúltese la página electrónica: www.mexicounido.org

¹⁵¹ *Reforma*. México, 3 de diciembre de 1998, p. 2B.

policías en la historia de la entidad. De igual manera, se brindaron un número amplio de cursos en convenios con universidades del país y otros organismos civiles.¹⁵² Una acción relevante, fue la reestructuración del grupo “Cóndores”, enfocado hacia la revisión de vehículos en las principales zonas delictivas del área metropolitana entre las que destacan la Calzada Vallejo e Ignacio Zaragoza; el Eje 10 Sur y Santa Catarina, así como la Avenida Centenario y Vía Morelos, en Xalostoc.¹⁵³

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública informó que mediante el denominado operativo “Estrella” se logró en una semana bajar 32.36 por ciento el robo de vehículos en el perímetro de la delegación Iztapalapa. La Coordinación de Robo de Vehículos de la procuraduría capitalina reportó 32 autos mientras que al aplicar este operativo la cifra bajó a 23 casos, y se detuvo a 12 personas como probables responsables de robo de auto y en posesión de vehículos remarcados.¹⁵⁴

Todas estas medidas fueron expuestas en el último informe de gobierno de Cárdenas, donde se calificó como exitosas las acciones de su gobierno hacia la seguridad. Entre otras declaraciones destaca la atención a víctimas de delitos, ya que era una de las áreas más abandonadas dentro del sistema de procuración e impartición de justicia. Además, se señaló que el gobierno capitalino estableció centros de apoyo y atención para brindar atención psicológica y jurídica, entre otros casos sobre delitos violentos y el apoyo para la reparación del daño. Cabe señalar que durante 1999 y 2000, fueron atendidas 6,869 víctimas de delitos violentos y sexuales; asimismo, se capacitó a 24,679 personas para la atención directa o telefónica a la víctima.¹⁵⁵ La importancia de atender a víctimas ultrajadas, resulta un avance dentro de los programas que se han

¹⁵² *La Jornada*, México, 6 de febrero de 1999, p. 50.

¹⁵³ *Reforma*, México, 12 de abril de 1999, p. 2-B.

¹⁵⁴ *La Jornada*, México, 26 de julio de 1999, p. 53.

¹⁵⁵ Consúltase la página electrónica www.gob.mx

implementado por parte del GDF, ya que lo anterior permite que las personas afectadas puedan continuar su vida cotidiana sin alteraciones mentales que se los impidan.

Hacia finales de 1999, específicamente el 29 de septiembre, Rosario Robles asumió la Jefatura del Gobierno de la ciudad, sustituyendo a Cuauhtémoc Cárdenas, el cual se postuló para contender en los comicios para Presidente de la República en el año 2000. Las actividades emprendidas por Robles durante el 2000, se enfocaron a reforzar los trabajos de Cárdenas y a formular otras acciones y operativos para enfrentar el problema de la delincuencia en la ciudad. En su informe de trabajo, Robles afirmó que la ciudad se encontraba vigilada por más de 17 mil policías y más de 3 mil patrullas. Aunado a esta acción, se destacó la puesta en marcha el operativo “Diamante” cuyas acciones consistieron en el apoyo policiaco a la ciudadanía en un total de 43 colonias con el mayor índice delictivo en la entidad. También se subrayó el operativo denominado “Del Valle”, enfocado al aumento de la presencia policial en la delegación Benito Juárez, y el operativo “Unidades Habitacionales”, que se concentró en las zonas de mayor riesgo donde el hampa trabaja de manera más organizada. Por otra parte, se recalcó el operativo “Antiasalto a Microbús”, destinado a vigilar y combatir la delincuencia y el delito en diferentes rutas de transporte público concesionado. A la par de estas acciones, y con el fin de garantizar la procuración de justicia, el gobierno capitalino vigiló la promoción de policías, evitando los ascensos de policías judiciales y personal del Ministerio Público, que no fuera evaluado mediante procedimientos objetivos.

Cabe matizar que los problemas de seguridad rebasaron el orden meramente local, de aquí que el gobierno en turno también destacó la importancia de la coordinación intergubernamental particularmente con las autoridades del Gobierno del Estado de México, a fin de profundizar las acciones y los acuerdos formulados con la

federación en razón del Sistema Nacional de Seguridad.”¹⁵⁶ En este sentido, y en concordancia con el Programa de Seguridad Pública para la entidad, concretamente en la organización y participación ciudadana, se buscó la coparticipación de la población con el programa “Código Águila”, en el cual los vecinos de distintas colonias intervinieron signando los operativos y rondines policíacos, así como generando propuestas para una mayor efectividad hacia la delincuencia e inseguridad.

Bajo estas consideraciones, podemos deducir que muchas son las acciones que emprendió el gobierno capitalino en el combate a la delincuencia. Si bien existen logros importantes, los resultados de fondo no fueron los más esperados por parte de la ciudadanía. Datos de la Procuraduría General de Justicia del D.F., indican que en lo relativo al robo a transeúnte, se registró en 1999, un promedio diario de 135.60%, en el año 2000, 67.27 por ciento; respecto al robo a transportes, en 1999, se contabilizó un promedio diario de 43.94%, en el año 2000, se registró la cifra de 32.41%; en lo concerniente al robo de vehículos, en 1999, se registró la cifra de 122.67%, para el año 2000, la cifra de 119.25%. Asimismo en cuanto al robo a casa habitación, para 1999, se registró la cifra de 22.53% y para el año 2000, 17.28 por ciento.

Por otro lado, es importante mencionar que se gestaron diversas opiniones, como resultado de las acciones impulsadas en materia de seguridad pública por el gobierno capitalino, de éstas destacan las manifestadas por algunos partidos políticos y sociedad civil.¹⁵⁷ Particularmente, el Partido Revolucionario Institucional criticó las

¹⁵⁶Consultése la página web: www.gob.mx ,

¹⁵⁷ “En los últimos años, la cuestión de la seguridad pública ha sido constante en la discusión de los temas que constituyen las preocupaciones cotidianas de autoridades, partidos políticos y ciudadanos. El problema, sin embargo, no se percibe de la misma forma en los ámbitos gubernamentales que en aquéllos de la denominada sociedad civil. Para las autoridades pareciera que se trata de un problema entre “buenos contra malos” de “lucha contra la delincuencia”, como frecuentemente se le formula, y por lo tanto la necesidad de mayores recursos, de mejores hombres y de mejores armas -legales y letales-. Para los partidos, por su parte, la cuestión ha ofrecido un terreno fértil para la disputa, para la confrontación de cifras para la evidencia de aciertos y de incompetencias, siempre mucho más en la línea de la autoconservación y de la promoción del voto, que en un interés legítimo para siquiera entender el problema.” Consultése *El Cotidiano* Núm. 90, México, julio-agosto, 1998, p.5 .

acciones emprendidas, ya que bajo su óptica no se observaron diversas premisas que coadyuvarían a resolver el problema. Por ello, propuso reformas legales más severas, donde su posición se inclinó hacia la implantación de la pena de muerte para secuestradores y delincuentes peligrosos.¹⁵⁸

Aunado a esto, la fracción priista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal preparó un proyecto de ley de seguridad pública por considerar insuficientes las acciones del Jefe de Gobierno. Esta ley pretendía conceder facultades al Ejecutivo, a fin de dar instrucciones directas a los cuerpos de seguridad pública.¹⁵⁹

Con relación a las opiniones expresadas por integrantes del Partido Acción Nacional, se mantuvo la misma línea. Por ejemplo, para el exPresidente de la Comisión de Seguridad Pública en la Asamblea Legislativa, Armando Torre Salinas, Cárdenas no ofreció resultados claros y eficientes, por lo tanto, advirtió que no existía un proyecto político por parte del PRD.¹⁶⁰ Justamente, Acción Nacional puso de manifiesto que actos como el cambio de mandos y la ausencia de estrategias integrales y coherentes, sólo elevaron los índices delictivos.¹⁶¹ De este modo, integrantes del PAN y del PRI, expresaron que las políticas anticrimen del gobierno capitalino eran desarticuladas y no existía coordinación entre las policías, así también manifestaron que no existía un programa de profesionalización policiaca que ofreciera resultado óptimos.¹⁶²

En la perspectiva de la Iglesia Católica, se consideraron importantes las acciones hacia el combate a la delincuencia, sin embargo, no suficientes. Por ello, esta institución preparó un Dictamen sobre la Seguridad Pública en el Distrito Federal. En este caso, en el documento de referencia se pretendió destacar que contrario a las

¹⁵⁸ *La Jornada*, México, 3 de septiembre de 1998, p. 50.

¹⁵⁹ *La Jornada*, México, 2 de septiembre de 1998, p. 57.

¹⁶⁰ *Revista Proceso* Núm. 1138, México, 23 de agosto de 1988, p. 20.

¹⁶¹ Véase la sección *Ciudad y Metrópoli* en *Reforma*, México, 14 de diciembre de 1998.

¹⁶² Véase la sección *Ciudad y Metrópoli* en *Reforma*, México, 12 de enero de 1999.

estadísticas oficiales, la población percibe un mayor índice de inseguridad y violencia.¹⁶³

De igual manera, desde la sociedad civil se expresaron diversas opiniones hacia el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, y las estrategias establecidas por el gobierno local, donde se reconoció que no se avanzó en materia de seguridad, por lo cual se comenzaba a fracturar la gobernabilidad de la capital.¹⁶⁴

En esta línea, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos subrayó que trabajando con una administración pública honesta, una mayor vinculación entre autoridades y participación civil se contribuirá a disminuir los índices delictivos, en razón de que no se observaron resultados contundentes.¹⁶⁵ Asimismo, representantes del Centro de Derechos Humanos, Fray Francisco de Victoria, opinaron que el problema de la seguridad pública en el D.F., se debió revalorar no sólo por métodos, sino por la perspectiva desde la cual se abordó el problema.¹⁶⁶

De la misma forma, para la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO), las autoridades del nuevo gobierno de la ciudad mostraron buenas intenciones; sin embargo, están rebasadas por las acciones de los delincuentes. Según la Cámara han sido asaltados (20 mil comerciantes) por lo menos una vez.¹⁶⁷

Al respecto, es importante mencionar la vertida por Julio César Kala, Doctor en Ciencias Penales, el cual hace una crítica específicamente al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, donde afirma que existió vaguedad en la concepción del mismo ya que se formularon diversos párrafos que impidieron identificar las estrategias de integración, y que lo vincularan con la política nacional, lo

¹⁶³ *La Jornada*, México, 27 de marzo de 1998, p. 50.

¹⁶⁴ *La Jornada*, México, 1o. de marzo de 1998, p. 54.

¹⁶⁵ *Reforma*, México, 26 de abril de 1998, p.2-13.

¹⁶⁶ *Ibid*

¹⁶⁷ *Reforma*, México, 12 de marzo de 1998, p. 2-13.

que sólo permitió suponer un intento de integración discursiva en la definición del fenómeno. Asimismo advirtió que las fracturas teóricas en el discurso formal gubernamental obstaculizan las posibilidades de enfrentar con éxito, cualquier intento serio para abordar este problema.¹⁶⁸

A la fecha se continúan generando propuestas y críticas a las acciones encaminadas por el gobierno local en el combate delictivo, en razón de que se siguen presentando diversos actos que contravienen el combate en la comisión de delitos.

Como lo hemos apuntado en este apartado, las acciones del gobierno local han sido vastas, pero insuficientes al ser rebasadas por delincuentes bien organizados y, en muchos casos, profesionales. En este sentido, de acuerdo con las cifras que se han presentado podemos observar el incremento de robos en sus diferentes géneros para los años de 1998 y 1999, así como la sensible disminución presentada en el año 2000. Estos datos confirman que a pesar de la puesta en marcha del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000 y los distintos *operativos* que se impulsaron, entre otras acciones, no se logró controlar el fenómeno de manera permanente.

Asimismo, se continuó trabajando bajo un esquema legal ineficiente y poco efectivo tomando en cuenta que, a la fecha, los casos denunciados por robo no son resueltos con la investigación y los tiempos formales que ameritan este tipo de asuntos. De acuerdo con René González, desde los años noventa se resolvían (es decir, se consignaban ante un juez, para su procesamiento y sanción) 40 averiguaciones previas de cada 1000. La ineficacia aumentó junto con la comisión de más delitos, ya que hacia el 2000, se resuelven menos de 25 averiguaciones previas de cada 1000. Casi la mitad de la mala eficacia que se tenía, se perdió en sólo una década.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *El Cotidiano* Núm. 90, México, julio-agosto, 1998, p. 25-26.

¹⁶⁹ González, René de la Vega, *La Lucha Contra el Delito. Reflexiones y Propuestas*, México, Porrúa, 2000, p. 111.

A estos factores, hay que agregar el hecho de lo informado por Rosario Robles, en cuanto al número de policías asignados a distintas zonas del Distrito Federal, el cual es excesivo, si se toma en cuenta que existen cerca de 340 policías preventivos por cada 1000 delitos conocidos, esto es mucho más de lo sucede en otras ciudades como Londres, París, Nueva York o Río de Janeiro, donde se cuenta con un promedio de 60 policías por cada 1000 delitos.¹⁷⁰ Estos datos nos llevan a la reflexión de que no se trata de tener más policías, sino mejor capacitados.

Por lo anterior, se generaron diversas opiniones de grupos sociales, pero sobre todo de ciudadanos que viven la inseguridad en todos los ámbitos de la vida cotidiana, casa, trabajo, escuela o calle. Diversos comentarios desaprobaron el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000* y las acciones del gobierno capitalino, esto derivó en propuestas alternativas que coadyuvaran al combate delictivo.

Cabe subrayar que la ciudadanía ha venido expresando su sentir ante diferentes hechos criminales registrados en la ciudad, lo que ha originado propuestas para ayudar hacia el combate y control del problema en la urbe. En este marco, resulta imperativo reflexionar si el problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal tiene solución, o bien, analizar otros factores de tipo legal, político y administrativo que coadyuvaran a su incremento desde el gobierno y la sociedad misma.

3.5 La inseguridad pública: ¿un problema público sin solución?

La inseguridad pública se presenta a la vista como un problema sin solución. Es cierto que se han logrado avances, sin embargo, es necesario reconocer que indudablemente la delincuencia es un problema dinámico, el cual amerita emprender tareas más pensadas al paso del tiempo, en razón de enfrentarnos a una delincuencia más compleja, organizada e impune.

¹⁷⁰ *Ibid*

En este sentido, el caso del Distrito Federal se ha convertido en el más representativo de los alcances que la delincuencia tiene en nuestro país. lo anterior es claro, a luz de las cifras que diversas fuentes han confirmado y donde se puede observar el incremento real, que año con año sufre esta entidad. “Por entidad y número de delitos denunciados, la Secretaría de Gobernación ubicó al Distrito Federal (PRD) en primer sitio, con un 17.69%, seguido de los estados de México (PRI), Jalisco (PAN) y Baja California (PAN), con el 14.21%, 6.18% y 5.16%, respectivamente.”¹⁷¹

Con la llegada del nuevo gobierno de la ciudad en 1997, muchos capitalinos pensaron que sería la panacea a diversas aristas que presentaba la inseguridad. De ahí radica el importante impulso que presenciamos así como el descenso del partido hegemónico. Precisamente, al inicio de la gestión perredista, fue fundamental realizar un diagnóstico de la ciudad, valorando sus principales problemas en esta caso la inseguridad pública, se presentó como uno de los asuntos que no podían esperar soluciones a largo plazo. Como lo observamos, se implementaron propuestas que posiblemente fueron una solución momentánea al caso, empero, se requiere analizar detenidamente cada uno de los factores que la desencadenan, es decir, no sólo es el entorno sociopolítico de la ciudad o su historia, es también la funcionalidad de las corporaciones policíacas, la funcionalidad de las instituciones administrativas y legales así como las bases sobre las cuales se asientan las decisiones gubernamentales. “Con el gobierno perredista a partir de diciembre de 1997, el Distrito Federal registró en 1999, el número de delitos más alto del país: 233 mil 192, equivalentes a 17.69% del total nacional”¹⁷² Diseñado por la Secretaría de Gobernación a partir de información proporcionada por las procuradurías generales de justicia de cada una de las de cada una de las 32 entidades del país, el mapa delictivo nacional muestra, sin maquillajes el

¹⁷¹ *Proceso* Núm. 1243. México, 27 de agosto de 2000, p. 31.

¹⁷² *Ibidem*, p. 29.

rotundo fracaso en la lucha contra la delincuencia de tres proyectos distintos en materia de seguridad pública, correspondientes a las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PAN y PRD.¹⁷³

En este aspecto, y como fue mencionado en su momento, policías no faltan en el D.F., tomando en cuenta los efectivos que destinaron por colonia según los informes de trabajo del Jefe de Gobierno, así también se puso especial énfasis en la depuración del personal que labora en las distintas Agencias del Ministerio Público. Sin embargo, se observaron ínfimos avances en esta materia. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la inseguridad pública ha rebasado los sistemas de prevención y combate al delito así como la procuración de justicia y por ello se hace necesario replantear, recuperar e innovar acciones y estrategias que proporcionen un control permanente, dentro de la zona del Distrito Federal. Precisamente, éstas, entre otras premisas, son las que permiten elaborar programas congruentes y capaces de, en un tiempo determinado, cumplir con las demandas ciudadanas.

En este caso el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, que fue llevado en parte por el Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997, deja ver una gran preocupación por derrotar la criminalidad, pero así también evidencian la necesidad de un mayor control en las acciones que llevan a cabo los organismos encargados de apoyar y proteger a la ciudadanía en este rubro. De este aspecto, destacan algunos aspectos positivos, como fue el extender estímulos y recompensas a policías que ponen en riesgo su propia vida para salvaguardar la de los habitantes de la ciudad, acción que emprendió el entonces Secretario de Seguridad Pública Alejandro Gertz. Asimismo se pensó en reevaluar las prestaciones laborales de los cuerpos policíacos. De estas acciones, se desprende la necesidad de que se establezcan códigos éticos que coadyuven a la reflexión y práctica de los cargos de

¹⁷³ *Ibid.*

policía, con el fin de que si llegan a abandonar la corporación no utilicen sus conocimientos en perjuicio de la sociedad. La figura de policía resulta fundamental en razón de ser un elemento representativo del Estado en las tareas de seguridad pública, sin embargo su imagen actualmente es altamente criticada y se encuentra muy devaluada.

Además, resulta importante prestar atención a la procuración de justicia misma que merece vigilancia constante, así como realizar programas acordes con la realidad socioeconómica que se tiene para propiciar un nivel de excelencia que lleve a desentrañar las redes de complicidades dentro y fuera de las instituciones encargadas de la comisión de delitos. "Hay que invertir en una reforma de las estructuras jurídicas, sobre todo en la procuración de justicia; para abatir los índices delictivos, hay que involucrar a la sociedad civil en una solución a largo plazo, pues la policía no podrá hacer mucho sin el respaldo social."¹⁷⁴

No sabemos si será implantando leyes más punitivas como lograremos erradicar la delincuencia, lo que es un hecho, es que en el D.F. se hace imperativo realizar *un análisis del funcionamiento de las instituciones* que aplican base legal que evalúa hechos delictivos. Es importante decir que cada uno de los operativos que se pusieron en marcha revelaron que se tiene detectados los lugares que presentan el mayor índice delictivo, sin embargo, fueron operativos que permanecieron sólo semanas y posteriormente no se les dio el seguimiento necesario. Tal vez debían continuar operándose por más tiempo, o el suficiente como para mantener controlada la zona, empero, estos operativos representaron ante todo, el esfuerzo social y estatal para evitar la criminalidad.

Estos esfuerzos, también se reflejaron en las diversas opiniones que fueron vertidas en distintos medios de comunicación, donde se manifestó el rechazo de las

¹⁷⁴ *Proceso* Núm.1256, México, 26 de noviembre de 2000 p. 34.

acciones capitalinas y al Programa de Seguridad Pública. Todas coincidieron en la falta de visión integral¹⁷⁵ para la solución del fenómeno, así también falta visión para elaborar programas y proyectos acordes con la realidad que vivimos. de esta afirmación se desprende el hecho de reflexionar que no necesitamos programas que nos indiquen cómo debe ser, sino cómo es, y cuales son las alternativas para lograr metas y objetivos, en este sentido, es fundamental no sólo idear objetivos sino, cumplirlos a la par de una evaluación constante de resultados, específicamente, teoría y práctica deben ser una, para lograr orientar líneas de acción contundentes.

Podemos afirmar que la seguridad pública no puede tener de momento una solución de fondo, lo que se desea es lograr un control permanente sobre ella. la propuesta es continuar trabajando en el esfuerzo que juega el gobierno como intermediario entre policías, procuración de justicia y ciudadanos contra el combate a la delincuencia, lo cual representa un avance positivo. El desafío sigue vigente, por lo tanto, se requiere de la participación comprometida de la población, partidos políticos, organizaciones sociales y gobierno con el fin de participar en conjunto creando fines, estrategias, programas y proyectos acordes a las demandas la sociedad actual, mismas que permitan ser la referencia para mantener una comunicación constante ya que por un lado la sociedad civil padece soluciones equivocadas o poco viables y por el otro lado, el gobierno no han mostrado suficiente sensibilidad para solucionar, o proponer alternativas coherentes que satisfagan a los demandantes.

¹⁷⁵ [...] las posibles salidas al problema deben ser planteadas desde una óptica integral, que tome en cuenta aspectos [...] que permitan generara propuestas, incluso cuando así lo amerite, de importantes transformaciones estructurales. Toda política estatal se desarrolla a través de un conjunto de previsiones, decisiones y acciones concatenadas, mediante las cuales se adopta una posición determinada frente a lo que se ha entendido como "cuestión social problematizada". Esta posición se traduce en acciones simultáneas o sucesivas, cuyo éxito depende enteramente de la forma en que éstas sean articuladas. Una política de seguridad pública, debe partir de tal premisa. La consecución de logros satisfactorios sólo sera posible a través de acciones coherentes y permanentes, sustentadas en mecanismos continuos de cooperación entre las instituciones, basados hoy, más que nunca, en un esquema de toma de decisiones fundamentados en el conocimiento científico del fenómeno por enfrentar". Véase González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto, Yáñez, José Arturo, (Comps.), *Seguridad Pública en Mexico. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, 1999, p. 15.

Finalmente, y a modo de ejemplificar de manera más precisa las acciones de seguridad en una zona dentro del Distrito Federal, la cual presenta los más altos índices delictivos en el país, analizaremos la puesta en marcha de las estrategias emprendidas por la Delegación Gustavo A. Madero durante 2001, y destacaremos las principales acciones que se impulsan en las restantes demarcaciones políticas respecto a la comisión de delitos y combate a la delincuencia.

4. La lucha contra la inseguridad pública en la ciudad: la experiencia de la Delegación Gustavo A. Madero en 2001.

El Distrito Federal es una de las ciudades del país donde proliferan los índices más altos de inseguridad pública. Como se ha analizado en los tres capítulos anteriores, y de acuerdo con nuestra hipótesis general de investigación: en la ciudad los programas de seguridad pública impulsados entre 1997 y 2001, han sido relevantes en sus contenidos, estrategias y operativos; sin embargo, en la práctica los resultados demuestran que las políticas y la visión del gobierno capitalino es muy limitada, y en algunos casos muy ineficiente e ineficaz hacia el problema. Si bien el problema de la inseguridad rebasa en mucho la capacidad de gestión gubernamental, es necesario recuperar una experiencia delegacional (Gustavo A. Madero) donde las acciones se han formulado de manera más o menos importante, a pesar de los altos índices de violencia, robo e impunidad.

En el caso de la delegación Gustavo A. Madero (GAM, en adelante), consideramos como conjetura de trabajo que: es una de las demarcaciones más conflictivas derivado, en parte, por el gran número poblacional que se asienta en esta zona, la cual demanda diversos servicios públicos. En los últimos años una de las necesidades principales de la ciudadanía en esa demarcación es la seguridad pública, la cual se ha posicionado como uno de los asuntos más urgentes por resolver en la agenda política. En este capítulo se exponen las alternativas, programas y el seguimiento que este órgano político administrativo brindó a la población maderense durante 2001, en materia de seguridad pública. Aunque es necesario dedicar la atención a la representación delictiva en la zona, antes es vital conocer algunos datos históricos, la ubicación geográfica y otros rasgos que permiten comprender el desarrollo de la delincuencia en este lugar de manera más evidente.

4.1. Contexto general y ubicación de la Delegación

El desarrollo de la delegación tiene que ver con la historia que la forma, así como el número de problemas que se han gestado a lo largo del tiempo, manifestados en la demanda de servicios necesarios para el crecimiento óptimo del lugar y sus habitantes. Gustavo A. Madero, fue en el siglo XV una zona chinampera importante. Se le conoció en un principio con el nombre de Tepecaca, más adelante, con la llegada de los peninsulares se le llamó Tepeaquilla. En 1563, por acta de Cabildo, se le denominó oficialmente y por primera vez como Guadalupe (Río de lobos), asimismo quedó dividida en dos grandes sectores: indígenas, españoles y mestizos.¹⁷⁶ Esta localidad quedó establecida como cabecera de algunos asentamientos menores como Santa Isabel Tola, San Pedro Zacatengo y Santiago Atzacualco, las comunidades mantenían comunicación con la ciudad de México, a través de las calzadas que ahora conocemos con los nombres de Guadalupe y Misterios. Los distintos pueblos prehispánicos que se ubicaron en un islote al norte de Tlatelolco, fueron organizados para formar parte de Santiago Tlatelolco, de esta manera, el lugar conocido como Coatlayuhcan se convirtió en Magdalena de las Salinas, en razón de que sus tierras fueron dedicadas a la explotación de la sal y tequesquite.¹⁷⁷

En 1531, surge el culto Guadalupano, mismo que se definió legalmente en el año de 1741. La gran devoción que se ofreció a la Virgen de Guadalupe hizo, sobre todo, que en los siglos XVII y XVIII virreyes y gente notable, apoyaran la creación de un lugar específico y exclusivo para adorar la imagen de la Guadalupana. Por lo anterior,

¹⁷⁶ Página Web. www.gamadero.df.gob.mx

¹⁷⁷ Véase *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002*. México, p.

se realizaron análisis del subsuelo del lugar, con el fin de crear un santuario majestuoso para la Virgen.

Posteriormente, en 1751 bajo decreto se ordenó a la población española de Guadalupe, su título formal de Villa mismo que se mantuvo en espera hasta tener una delimitación territorial formal. Para el siglo XVII la Villa de los españoles, era una Intendencia sujeta al Gobierno de la Ciudad de México el cual se encontraba al mando de un teniente corregidor llamado Justicia; se elegía por el Cabildo de la Ciudad a propuesta del Corregidor, sus funciones eran civiles, penales y de abasto. Con el paso del tiempo sufriría modificaciones en las atribuciones de sus funciones.¹⁷⁸ En este sentido, cuando Guadalupe logró su independencia se gobernó por un Ayuntamiento, el cual era dirigido por un Gobernador, que tuvo las funciones de, vigilancia, obras públicas, limpieza, industria, comercio y agricultura. En 1837, el D.F., se incorporó al Departamento de México, mismo que se encontraba al mando de un Gobernador apoyado por Ayuntamientos mismos que se encontraban regidos por Prefectos. Respecto a los Poderes Federales, se mantuvieron en la Ciudad de México.

Mas adelante, el Distrito Federal, fue dividido por decreto en la Municipalidad de México y Prefecturas de Guadalupe, por ello adquirió el nombre de Guadalupe Hidalgo, misma que estaba conformada por dos municipios: Villa de Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco. Con la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión tuvo facultades para promulgar la Ley Orgánica del Distrito y de los territorios federales. Hacia 1928 se declaró Ciudad, a la Villa de Guadalupe Hidalgo y durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, tuvo el carácter de municipio y posteriormente de delegación a

¹⁷⁸ Página Web, www.gamadero.df.gob.mx

partir del 31 de diciembre de ese año.¹⁷⁹ El nombre de la delegación fue honor del mártir revolucionario, Gustavo A. Madero.

En 1941, con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se integraron disposiciones que rigieron el Departamento hasta los años sesenta; a la par de estos acontecimientos, el lugar que ocupa la demarcación vio el establecimiento de diferentes fábricas, este desarrollo también se manifestó en la proliferación de colonias populares como la Nueva Tenochtitlán, mártires de Río Blanco, la Joya; asimismo se formaron colonias de tipo residencial como, Lindavista, Zacatenco, Guadalupe Insurgentes y Guadalupe Tecpyac.

Para 1984, fue publicado en el Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal, la competencia y la organización del propio Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor de la Tesorería, de la Contraloría General y de los Órganos Desconcentrados entre los que se localizan las actuales delegaciones. (*véase anexo 9*)

Bajo este contexto, hacia 1989 se realizó una desconcentración administrativa, con el propósito de optimizar y racionalizar los recursos de la demarcación, esta acción también tuvo como fin apoyar a la ciudadanía para que realizaran trámites administrativos en oficinas más cercanas a su domicilio. Así también la delegación se dividió en diez zonas territoriales de desarrollo integral, mismas que tuvieron como fin ofrecer servicios básicos a la comunidad.¹⁸⁰

Por otro lado, la situación de Gustavo A. Madero respecto a su crecimiento, se ha convertido en una situación preocupante. Al igual que el Distrito Federal se ha

¹⁷⁹ Véase *Manual Administrativo de la Delegación Gustavo A. Madero*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de marzo de 2002

¹⁸⁰ Véase página web: www.gamadero.df.gob.mx

incrementado su población de manera acelerada, su expansión urbana se ha extendido incluso, a la Sierra de Guadalupe, en la zona de Cuautepec. Su ubicación se establece al norte del D.F., colinda con el Estado de México al norte y al noroeste, al sur con las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, al oeste con la delegación Azcapotzalco. Su superficie abarca 85.6 km² y actualmente cuenta con una población de 1,233,922 habitantes colocándola como la segunda delegación más poblada de la ciudad.¹⁸¹

La localidad registra 3,538 unidades de manufactura, 20,089, unidades de comercio y 13, 639 unidades de servicios, además las principales instalaciones del Instituto Politécnico Nacional (IPN), y el centro religiosos considerado el más importante de Latinoamérica: “La Basílica o Villa de Guadalupe”.¹⁸² Por lo anterior, este lugar recibe un importante número de visitantes nacionales y extranjeros lo cual hace necesario el incrementar servicios e infraestructura urbana, servicios médicos, educativos, de seguridad pública, transportes etc.

En este marco y con el fin de que la población lograra manifestar las necesidades básicas que permitieran el desarrollo urbano y social adecuado, otorga en el año 2000 por voto directo, la elección del Ing. Adolfo Joel Ortega Cuevas, como primer Jefe Delegacional en GAM, mismo que tomó protesta el 1o. de octubre del año de referencia, conforme a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y es durante el año 2001, cuando comienza una reestructuración en el funcionamiento de los procesos administrativos, conforme a la establecido en su proyecto político.

p21

¹⁸¹ Véase *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002*, México,

¹⁸² *Ibidem*

4.2. Referencias jurídicas, organizacionales e Infraestructura de la Delegación.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los derechos ineludibles que cada ciudadano del país debe ejercer, es su seguridad, misma que es función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Es este sentido, la Constitución es parte primaria de las bases legales sobre las cuales actúa la Delegación Gustavo A. Madero, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Manual Administrativo de la Delegación Gustavo A. Madero, el Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las bases para la organización y funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. De manera más específica a continuación se describen los artículos en materia de seguridad pública.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Como fue mencionado en el capítulo II, los artículos relacionados con las seguridad son: el 21, 73 Fracción XXIII, y 122 “definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. [...] Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”

- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*

Los artículos que tienen que ver con la seguridad pública, se enmarcan en la Sección III, titulada De la Coordinación Metropolitana, de la cual destaca el *Artículo 69* “El Distrito Federal participará en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbanas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.”¹⁸³

Artículo 115. “Corresponden a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control y evaluación referidas a:

X. Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto;”

Artículo 117. “Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras y servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultura y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

¹⁸³ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1992.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;"

Artículo 118. "Para el desarrollo y el bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

- I. Seguridad pública;
- II. Planeación del desarrollo;
- III. Reservas territoriales, uso del suelo y vivienda;
- IV. Preservación del medioambiente y equilibrio ecológico;
- V. Infraestructura y servicios de salud;
- VI. Infraestructura y servicio social educativo;
- VII. Transporte público; y
- VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de las aguas residuales."

- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*

Esta Ley, describe los siguientes artículos referidos a la seguridad pública:

Artículo 15. "El jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;

- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIII. Oficialía Mayor;
- XIV. Contraloría General y del Distrito Federal, y
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.”

Artículo 39. “Corresponde a los titulares de los Organos Políticos Administrativos de cada demarcación territorial.¹⁸⁴

- XIV. Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes;
- XV. Establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- XVI. Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno;
- XVII. Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;
- XVIII. Presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto a actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos;
- XXVIII. Proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la viabilidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;
- LXXVI. Coordinar las acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;”

¹⁸⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998. Se consideran las reformas publicadas hasta el 29 de mayo de 1999.

- *Manual de la Delegación Gustavo A. Madero*

De acuerdo con lo establecido en el Manual de la Delegación, es justamente la Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública de GAM, la encargada de llevar a cabo diversas funciones que tienen que ver con la prevención del delito, mismas que a continuación se relacionan:

- I. “Coadyuvar con el Jefe Delegacional en la determinación de las medidas conducentes, para el cumplimiento de las políticas generales de seguridad pública, que al efecto establezca el Jefe de Gobierno.
- II. Coadyuvar en la formulación, ejecución y vigilancia del Programa de Seguridad Pública Delegacional en coordinación con las dependencias competentes.
- III. Dirigir y organizar el Programa de Seguridad Pública en la Delegación, con base en los estudios sobre los índices de delincuencia, tomando en consideración las propuestas de grupos sociales, organizaciones y ciudadanos en general.
- IV. Establecer el Plan General y Programas Específicos de Trabajo a las Unidades administrativas de apoyo Técnico-Operativo que le estén adscritas.
- V. Coadyuvar en el establecimiento y organización del Comité de Seguridad Pública Delegacional, como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- VI. Recabar, analizar y registrar, la información y/o elementos necesarios para emitir opinión y asesorar al Jefe Delegacional, para que éste presente al Secretario competente, los informes o quejas sobre la actuación y comportamientos de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

- VII. Coadyuvar en los estudios, análisis y propuestas, para la aplicación de las adecuaciones geométricas para mejorar la vialidad, seguridad de vehículos y peatones.
- VIII. Fungir como enlace entre la Delegación y la Secretaría de Seguridad Pública, así como con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y autoridades correspondientes del Gobierno del Distrito Federal y Estado de México.
- IX. Establecer la coordinación correspondiente con las áreas de la Delegación, así como de otras Dependencias para la atención de emergencias, siniestros o desastres.
- X. Coadyuvar en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal a través de la formulación de propuestas en materia de seguridad pública.
- XI. Las demás que de manera directa le asigne el Jefe Delegacional y los ordenamientos jurídicos y administrativos correspondientes.¹⁸⁵
- *Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las bases para la organización y funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública.*

El 5 de marzo de 1996, se dieron a conocer las bases para los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, enunciando su función como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en cada una de las delegaciones del Distrito Federal. En Gustavo A. Madero, a partir de octubre de 2000, mediante cada una de las 10 Direcciones Territoriales, se captaron las demandas ciudadanas en materia de seguridad pública las que fueran expuestas por los representantes vecinales en las sesiones de trabajo del Comité Delegacional de Seguridad Pública de la Demarcación.¹⁸⁶

¹⁸⁵ *Manual Administrativo de la Delegación Gustavo A. Madero*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de marzo de 2002.

¹⁸⁶ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en GAM, Evaluación 2003*, México, Delegación Gustavo A. Madero, p. 35-36.

- *Ley de Participación Ciudadana*

La Ley de Participación Ciudadana, tiene como principal función el fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y el funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad conforme a lo establecido por esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.¹⁸⁷

Artículo 2. “La participación ciudadana radicará en los principios de:

- I. Democracia, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;
- II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es la condición indispensable para un buen gobierno y sustitución de las responsabilidades del mismo;
- III. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;
- IV. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal [...]

¹⁸⁷ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Artículo 1.

Artículo 4. Los órganos de representación ciudadana serán los comités vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio, o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley.

Artículo 8. Los habitantes del Distrito Federal tiene derecho a:

- I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, por medio de la Audiencia Pública;
- II. Ser informados sobre Leyes y decretos respecto de las materias relativas al Distrito Federal;
- III. Recibir la prestación de servicios públicos;
- IV. Emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan por conducto de la consulta vecinal.

Artículo 47. “La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación”.

Artículo 80 “Los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno que hayan sido electos con los órganos político administrativos de la demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento

de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.”¹⁸⁸

- *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*

Esta Ley es tomada como fundamento, para las acciones que encabeza la Delegación. Su objetivo es la protección al ciudadano, en sus derechos, así como en el ejercicio de sus libertades. Además promueve la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica.¹⁸⁹

- *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*

Dentro de la normatividad que rige al Distrito Federal, en lo referente a la seguridad pública, es importante señalar a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual indica en su artículo 1º “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal”¹⁹⁰

En términos generales se expresan las acciones y características del *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal*, la relación y coordinación entre los diversos cuerpos de seguridad con que cuenta para el combate, prevención del delito, todo con estricta observancia a los derechos humanos y a la legalidad que rige su actuación. Precisamente, de la observancia y cumplimiento del marco normativo vigente en el Distrito Federal se deriva la **obligatoriedad del Jefe Delegacional de elaborar un Programa de Seguridad para su demarcación.**¹⁹¹

¹⁸⁸ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.*

¹⁸⁹ *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de junio de 1999.

¹⁹⁰ *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 1 de julio de 1993.

¹⁹¹ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en G.A.M... Op.cit.*, p. 42

- *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*

Finalmente, esta ley pretende ampliar los elementos jurídicos de que disponen las instancias de prevención del delito, procuración e impartición de justicia; asimismo es una herramienta más en el combate al delito. En este aspecto cabe destacar que de acuerdo con lo establecido en el *Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, relativo a la “Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, es el Gobierno del Distrito Federal el encargado del combate a la delincuencia organizada y al delito común.¹⁹²

Con base en los ordenamientos antes descritos, la GAM trabaja de manera coordinada con el Gobierno del Distrito Federal en el combate a la inseguridad, ambas instancias mantienen comunicación constante a través de diversos mecanismos que les permite perseguir y sancionar a la delincuencia organizada, al delito de orden común, así como intercambiar ideas y proyectos, al mismo tiempo se mantiene informado al gobierno central de las variaciones en los índices delictivos.

Precisamente un medio que facilita la comunicación constante entre esas instancias, son las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. En el Distrito Federal, existen un total de 70, de la cuales se asignaron 8 a la Delegación Gustavo A. Madero, esta decisión se fundamentó en criterios como: índice demográfico y delictivo, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir, organización sectorial y de cuadrantes de la policía preventiva, zonas de atención de las fiscalías y agencias desconcentradas que dependen de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y de los Juzgados Cívicos dependientes de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.

¹⁹²*Ibid.*

Los objetivos de las Coordinaciones Territoriales (CT, en adelante) son lograr la articulación de manera conjunta en acciones de prevención y combate a la delincuencia, procuración de justicia, preservación del orden público, así como vigilar que los habitantes encuentren atención pronta y expedita a sus peticiones y, en algunos, casos brinden el apoyo legal que requieran.

Asimismo, algunas de las funciones de la CT, son el racionalizar y eficientar los recursos humanos y materiales, articular las instancias de gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos, vincular a los habitantes a los esfuerzos de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y los órganos de gobierno participantes. Lo anterior, con la intención de constituir estrategias y programas específicos de acuerdo a la condiciones de cada CT.¹⁹³

Las CT, están integradas por un representante de las siguientes instancias: de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, del Jefe Delegacional, del Director de Área correspondiente, de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Agencia del Ministerio Público correspondiente, del Juzgado Cívico, de los Médicos Legistas y del Comité Vecinal correspondiente; además un Defensor de Oficio, y un encargado de atención a víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Los representantes de cada área, trabajan bajo un esquema de reuniones diarias, con el Jefe de Sector de Seguridad Pública, la Agencia del Ministerio Público y la Fiscalía correspondiente, los comités vecinales y el Juez Cívico, el Defensor de Oficio y las autoridades delegacionales; cabe hacer mención que este tipo de coordinación es una réplica de las reuniones de gabinete que sostiene el Jefe de Gobierno a nivel central.

¹⁹³ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero 2002*, p. 43

Los aspectos que se analizan dentro de estas Coordinaciones son los siguientes:

- Índice delictivo.
- Índice de infracciones cívicas.
- Averiguaciones previas.
- Estrategias preventivas y disuasivas.
- Definición de programas preventivos para la comunidad.
- El mejoramiento de los servicios urbanos con incidencia, en materia de prevención y seguridad (alumbrado, casetas, etc.); y
- seguimiento y evaluación de operativos y programas.¹⁹⁴

Además, las CT realizan reuniones semanales para evaluar los índices delictivos, ello les permite diseñar estrategias aplicables que coadyuven a combatir la criminalidad bajo un enfoque integral. Durante 2001, las reuniones fueron integradas por el Jefe Delegacional, el Director General de Desarrollo Delegacional, el Director General Jurídico y Gobierno, el Director Ejecutivo de Seguridad Pública, el Director Ejecutivo de Participación Ciudadana, los Directores Territoriales, los Directores de Área de la Secretaría de Seguridad Pública adscritos a cada una de las 8 CT de la Delegación y el Fiscal desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. De igual forma, al mes se realizan reuniones con integrantes de los comités vecinales; éstos juegan un papel central en la elaboración de programas y acciones para fomentar la seguridad pública, en razón de que representan las expectativas y demandas de la población.

En este sentido, algunas de las principales funciones de los comités vecinales (CV, en adelante), es integrar, analizar y gestionar las demandas de la comunidad, son también un vínculo entre los habitantes de los Órganos Político Administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro de los cuales promueven y fomentan la organización

¹⁹⁴*Ibidem*. p. 45

democrática e incluyente de los comités de trabajo que cada vecino forme en su demarcación territorial.¹⁹⁵ En la Delegación existen 164 CV, distribuidos en las 10 direcciones territoriales.

En este contexto, es importante mencionar las principales innovaciones en la prevención al combate al delito con las que operan las CT:

- Redistribuir el territorio que atenderán las Coordinaciones Territoriales.
- Coordinar permanentemente a las instituciones participantes, e
- incluir los programas de desarrollo social y participación ciudadana en la prevención, colaboración y evaluación de las Coordinaciones Territoriales.¹⁹⁶

Las CT atienden a diversos factores que tiene que ver con la necesidad de prevención y combate al delito, por ello se clasificaron por tamaños en 3 tipos: A (grande), B (mediana) y C (chico); en GAM, existen un total de 8 de clasificación "B" o mediana las cuales se identifican como GAM 1 a GAM 8, según la zona específica, es decir llevan el nombre del sitio donde se encuentran: GAM 1 "Cuauatepec", GAM 2 "Ticomán", GAM 3 "Lindavista", GAM 4 "Quiroga", GAM 5 "Pradera", GAM 6 "Tepeyac", GAM 7 "Cuchilla", GAM 8 "Aragón". (*véase anexo 10*)

Lo anterior, se determinó tomando en cuenta los índices demográficos, delictivos, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir y Organización Sectorial y de Cuadrantes de la Policía Preventiva, zonas de atención de las Fiscalías y Agencias Desconcentradas que dependen de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y los Juzgados Cívicos adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, de cada lugar.

¹⁹⁵*Ibidem.* p. 47

¹⁹⁶*Ibidem.* p. 44

De esta manera, podemos decir que la organización la GAM, es fundamental para abatir la inseguridad, sin embargo, es importante conocer ahora, la infraestructura de la misma ya que esto permitirá, constituir otro elemento de prevención, si tomamos en cuenta que por un lado, se facilita la localización de los lugares donde se presenta el delito y es un indicador para ubicarlo y, por otro, muestra los elementos de respuesta con que cuenta la delegación ante la problemática de la inseguridad y atención a víctimas, generando acciones y estrategias específicas para cada zona.

En este aspecto, dentro de la demarcación existen 37 hoteles; 451 distintos establecimientos de calidad turística encaminados a ofrecer servicios de alimentación y ventas de bebidas, además se cuenta con 36 agencias de viajes, 88 sucursales bancarias, para atender a los habitantes que así lo requieran, y al mismo tiempo, para atender cualquier eventualidad, la Delegación cuenta con 20 hospitales, 1 módulo de Cruz Roja y 1 estación de Bomberos. Con el fin de complementar los servicios de la Delegación ofrecen servicio distintos albergues temporales los cuales atienden a jóvenes y niños de la calle, cabe hacer mención que a partir de 2000, entró en función la “Casa del Peregrino”, misma que ofrece alojamiento a las distintas peregrinaciones que año con año visitan la “Villa de Guadalupe”. En este sentido, durante el año 2001, se recibió la cifra de 2,457 peregrinaciones, lo que implica un total de 9,099,267 peregrinos.¹⁹⁷

Para complementar los servicios que ofrece la zona, se cuenta con albergues temporales que permiten ayudar a las personas que requieren alojamiento, como es el caso del CAIS (Centros de Asistencia e Integración Social), para menores y jóvenes que se encuentran deambulando por alguna de las zonas territoriales, o bien, se acercan

¹⁹⁷*Ibidem.* p. 52-55

para pedir apoyo de ese centro de asistencia, como una alternativa para mejorar sus condiciones de vida.

Para vigilar la seguridad pública, la Delegación contaba con un estado de fuerza total de 1,846 elementos, además de un operativo especial con 400 elementos de la policía auxiliar en las inmediaciones en las de la Basílica de Guadalupe y el Paradero de Indios Verdes, conjuntamente se dispone con 78 pasos peatonales y vehiculares, así como con 44,125 luminarias que permiten aumentar la seguridad de los transeúntes y vehículos que transitan en la zona, en este sentido, también se instalaron 48 mil 500 luminarias, en 255 colonias. Cabe hacer mención que se cuenta con 8 agencias del Ministerio Público, 4 Juzgados del Registro Civil, así como 39 módulos de vigilancia.

Respecto al equipamiento de los Sectores de Seguridad Pública, se conformó de la siguiente manera: armas, 2,122; cascos de protección, 194; tolletes, 44; tonfas PR24, 1,542; detector de metales, 665; lámparas de mano, 40; chalecos antibalas, 1 675; chalecos vialidad, 59; macanas, 269; fundas, 372; cargadores y abastecedores, 541; chupones, 544; radios portátiles, 65 y radios de base 66; asimismo, operan 4 Juzgados Cívicos.

Tomando en cuenta estos elementos, la demarcación hace frente a los diferentes tipos de delitos que se presentan en la zona, aplicando el operativo o las estrategias pertinentes, según las características de la colonia o calle.

4.3. Representación delictiva en la zona.

La Gustavo A. Madero, es una de las delegaciones que presenta los índices más altos de inseguridad, ello obedece a diversas causas que responden a patrones de conducta social muy variables, como son la excesiva concentración poblacional, los problemas

económicos, las inercias culturales y sociales, y los rezagos educativos entre otros.¹⁹⁸ Justamente, las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, son las encargadas de informar las variaciones en los índices delictivos, mismos que se modifican año con año. De acuerdo con los resultados que se obtienen, se puede determinar cuáles son los tipos de delitos más frecuentes, así como las zonas en las que se manifiestan de manera continua, con estos datos también se toman decisiones de las acciones concretas que se deberán impulsar en cada calle o colonia de la demarcación.

En este aspecto, durante 2001 los principales delitos que se denunciaron ante la Delegación, fueron el robo de vehículo con 5,201; el robo a transporte, 1,970; el robo a transeúnte, 2,512; el robo a casa habitación el cual registró 761 denuncias; el robo a negocio, 1,274; lesiones dolosas, 2,472; el homicidio doloso 123; violación, 169; otros, 7,508 denuncias; estas cifras comparadas con el año 2000, presentaron incrementos en los casos de robo a transporte, robo a negocios, homicidio doloso, violación y otros, ya que en ese orden los índices se manifestaron así: 1,851, 1,055, 99, 168 y 6,295.¹⁹⁹ (véase anexos 11 y 12).

Ahora bien, las colonias identificadas como puntos críticos en los cuales se registra mayor presencia delictiva son: Lindavista, San Felipe de Jesús e Industrial, además de otras como Solidaridad Nacional y Cuauhtepc de Madero en GAM 1 Cuauhtepc; Progreso Nacional, Acueducto de Guadalupe Zona Residencial y Ticomán en GAM 2 Ticomán; Magdalena de las Salinas y Panamericana en GAM 3 Lindavista; Martín Carrera, Santa Isabel Tola y Gabriel Hernández en GAM 4 Quiroga; Nueva

¹⁹⁸ Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero... Op. cit., p. 79.

¹⁹⁹ Datos proporcionados por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en reunión realizada con el Jefe Delegacional en Gustavo A. Madero en el Club Ecológico de la Tercera Edad.

Atzacolco y La Providencia en GAM 5 Pradera; Guadalupe Tepeyac y Vallejo en GAM 6 Tepeyac, Gertrudiz Sánchez, La Malinche y Mártires de Río Blanco en GAM 7 Cuchilla; Unidad Habitacional San Juan de Aragón, 1a, 4a y 6a. secciones en GAM 8 Aragón. De estos datos se desprenden también las cifras con las cada GAM esta representada, por lo que tenemos en GAM 1 Cuatepec, se registran 628 delitos; GAM 2 Ticomán, 774; GAM 3 Lindavista, 1,119; GAM 4 Quiroga, 932; GAM 5 Pradera 1, 145; GAM 6 Tepeyac, 1,288; GAM 7 Cuchilla, 659 y GAM 8 Aragón, 607.²⁰⁰

El total de ilícitos cometidos en ese periodo asciende a 7,252 que equivale a un promedio diario de 35. Una situación que preocupa de sobremanera es el incremento de violencia en la comisión de delitos, particularmente el que corresponde al robo de autos. En este sentido, se ha considerado como un factor relacionado con actos delictivos violentos, el consumo de sustancias tóxicas.

Por ello, dentro del Programa Delegacional de Seguridad Pública, se identificaron las bandas delictivas que cometen robos violentos, bajo la influencia de alguna droga; de las bandas más peligrosas destacan las localizadas en GAM 7 Cuchilla y GAM 8 Aragón. En la primera, dentro de la colonia Bondonjito opera la banda de “Los Chilorcas”, en la colonia Faja de Oro, opera la Banda “100% Ley”, en la colonia Mártires de Río Blanco, operan “Los Púrpuras”, en la colonia Gertrudis Sánchez, operan “Los Chuchies”, en la colonia Ampliación Río Blanco, opera la banda de “Los Caliches” y en la colonia Malinche opera la banda “los guerreros”; en la segunda, se identificaron en San Juan de Aragón 2ª Sección, la banda de los “Cocos”, en calle Cairo y Dcnarios, colonia Cerro Prieto, se identificó que opera la banda de los “Monky”, en Cuchilla del Tesoro, operan los “Roca”, asimismo en la Unidad Habitacional CTM

²⁰⁰*Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo a. Madero...Op. cit., p. 86-87*

Aragón, opera la “banda de los de la selva”, finalmente en la 7ª Sección San Juan de Aragón, opera la “Banda de los Soldados”.

Estos actos también se identificaron dentro de la *Basilica de Guadalupe*, la cual representa un sitio de gran impacto en la demarcación. “Alrededor de La Villa se está creando una especie de ciudad perdida, con problemas de insalubridad y descomposición social. Hay toda una anarquía”²⁰¹ “Impotente ante las mafias que en pleno atrio de la Basilica de Guadalupe controlan el comercio ambulante, la delincuencia, la prostitución y la venta de drogas, el rector del Santuario, pide la intervención de la Policía Federal Preventiva(PFP) para que aplique una solución de mano dura”.²⁰²

En este sentido, de acuerdo con datos del Programa Delegacional de Seguridad Pública 2002, en 2001, los ilícitos más frecuentes que se comenten en este lugar, es el comercio ambulante el cual fue representado por 112 casos, como responsables de ilícitos se registran a 43 policías; personal de la Delegación 3; anomalías de carácter sexual 29; relativos a drogas 21; riñas 31, robos en el exterior 34, robos en el interior 15; faltas administrativas 26. (*véase anexo 13*).

Por lo anterior, fue importante para Gustavo A. Madero, impulsar diversas acciones y mecanismos que coadyuvaran a reducir los índices delictivos. Asimismo, de acuerdo con estos aspectos, el reto de controlar la problemática que se vive en la zona, será trabajo a largo plazo, en razón de enfrentarse a una delincuencia organizada, capaz de eludir a policías y autoridades encargadas de la comisión de delitos.

²⁰¹Revista, *Proceso*, No. 1258, 10 de diciembre de 2000, p.43

²⁰²*Ibidem*, p.42

4. 4. Acciones, logros y desafíos hacia la seguridad pública.

Para lograr mantener el control de actos que tiene que ver con la delincuencia, es necesario diseñar acciones coherentes a la realidad que se enfrenta. En este aspecto, es importante conocer los mecanismos que implementó la GAM, durante 2001. Lo anterior permitirá tener una visión completa de las acciones que se llevaron a cabo en el combate a la delincuencia, pero sobre todo, más adelante se analizarán los logros que se obtuvieron.

Una de las primeras acciones que se desarrolló, fue la creación de las Coordinaciones Territoriales, las cuales empezaron a sesionar el 28 de agosto de 2001, y hasta el mes de diciembre de ese mismo año; se llevaron a cabo 1,004 sesiones en cada una de las 8 Coordinaciones, con ello se fomentó un intercambio de información con la población y las autoridades encargadas de la materia en la zona, dando como resultado la creación de un Mapa Delictivo, éste logró establecer los sitios donde operan distintas bandas delincuenciales, así como los lugares donde se distribuye, vende y compra droga.²⁰³

Otra acción encaminada, fueron las distintas entrevistas que se sostuvieron con los Jefes de Sector de la Secretaría de Seguridad Pública, el Ministerio Público y los comités vecinales. En este sentido, el intercambio de información se logró a través de las Coordinaciones de referencia.

Además, se atendió a las diversas solicitudes que la comunidad madreña manifestó a través de los comités vecinales. Una de las más reiteradas fue el mantener una adecuada vigilancia en la zona, por lo que, se destinaron recursos otorgados por el Gobierno del Distrito Federal a este rubro y se adquirieron 186 vehículos, mismos que

²⁰³ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero... Op. cit.*, p.128.

se conformaban por 155 patrullas, 13 jcoeps y 18 cuatrimotos, su distribución se realizó en las distintas colonias de la demarcación.

También se construyeron seis módulos y tres casetas de vigilancia en las colonias: la Malinche, Bondojoito, San Felipe de Jesús, Santiago Atepetlac, Ampliación arboledas y en las Unidades Habitacionales de Acueducto de Guadalupe y Morelos; además de colocaron rejas y bardas perimetrales en otras unidades habitacionales; se instalaron 32,549 luminarias en calles y avenidas, así también se pusieron en marcha 11,943, sistemas de alarma vecinal autónoma. Se contrataron a 400 elementos de la Policía Auxiliar para mantener vigilancia continua en las inmediaciones de la Basílica de Guadalupe y en el Paradero de Indios Verdes; cabe hacer mención que estas acciones ascendieron a un monto total de 82 millones de pesos, en materia de seguridad pública.

Del mismo modo, y con el fin de lograr una vinculación entre la comunidad, representantes de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se creó la Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública, la cual, atendió diversas demandas de la población.

Entre otras acciones, se logró la verificación del "*Código Águila*", en las distintas escuelas de la zona; el objetivo de este operativo fue realizar rondines en los planteles de educación elemental, básica y secundaria. En lo relativo al nivel medio superior se estableció una comunicación ágil, entre las autoridades escolares y los representantes de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría Capitalina. Cabe hacer mención, que el 30 de noviembre de 2000 se estableció una Fiscalía con

Ministerio Público, especializado en recibir e integrar denuncias por delitos relacionados con las escuelas de Educación Media y Superior.²⁰⁴

Fueron implementados también, diversos operativos especiales contra la prostitución venta; distribución y consumo de drogas; asalto a transeúntes; robo de auto y autopartes; robo a casa habitación, asalto a transporte público, asalto a camiones repartidores; protección escolar y preescolar; vigilancia especial en las inmediaciones de la Basílica de Guadalupe y en el Paradero de Indios Verdes.²⁰⁵ En este aspecto, como se ha mencionado, derivado de la importancia que reviste la *Basílica* y tomando en cuenta que se presentaron actos delictivos en el Atrio de la misma, se tomó la decisión de implementar algunas medidas precautorias de seguridad como la creación un Comité de Seguridad y Orden Público, el cual se integró por el Subsecretario de Gobernación, el Director General de Coordinación Institucional de la Procuraduría General de la República, el Secretario de Gobernación del Distrito Federal, el Jefe Delegacional en Gustavo A. Madero, el Coordinador General de Inteligencia para la Prevención de la Secretaría de Seguridad Pública, el Director Ejecutivo de Seguridad Sectorial de la Secretaría de Seguridad Pública así como el Rector de la Basílica de Guadalupe.

Otra medida adoptada, fue la instalación de un sistema de circuito cerrado de video vigilancia, y un mecanismo en el cual actuaron de manera coordinada policías preventivos de la Ciudad de México y de la PFP, para atender a las distintas peregrinaciones que acuden al lugar, aunado a ello se puso en marcha el “Operativo Basílica” mismo que permanece del 8 al 12 de diciembre de cada año.²⁰⁶ (*véase anexo*

²⁰⁴*Ibidem*, p. 132-133.

²⁰⁵*Ibidem*, p. 134.

²⁰⁶*Programa Delegacional de Seguridad Pública en GAM, Evaluación 2003... Op. cit.*, p.76.

14). En este contexto, fue importante para GAM rediseñar algunos aspectos de infraestructura, con el fin de cubrir las necesidades de la comunidad y brindarles un espacio de recreación y desarrollo armónico a través del deporte, la educación y cultura; al respecto, se ordenó dar mantenimiento a más de 7 deportivos que se encuentran dentro de en la zona.²⁰⁷

Con el fin de brindar estímulos a la población infantil y juvenil, se invirtieron 2.8 millones de pesos para otorgar 1,536 becas de apoyo a niños de escasos recursos que cursan la primaria, además se entregaron 1,536 despensas de apoyo, lo anterior con el fin que las personas dentro de familias con recursos económicos insuficientes no tuvieran que recurrir a otra opción en busca de economías que solventaran sus necesidades básicas.

Con el objeto de acercar la cultura, a la población, se adquirieron 16 autobuses, para implementar el programa de transporte escolar gratuito denominado “Mi GAM Aventura”, con el que se realizan visitas a centros culturales, recreativos, salas de concierto y museos, este programa se encuentra orientado a alumnos de primaria, secundaria, telesecundarias, secundarias para trabajadores y a niños con capacidades diferentes.

Lo anterior, son sólo algunas de las acciones más importantes que se implementaron. Ahora bien, de acuerdo con estos datos, los logros que se obtuvieron tienen que ver con las cifras revisadas en el punto 4.3. Sin embargo, considerando lo expuesto en el *Programa Delegacional de Seguridad Pública. Evaluación 2003*, en toda la demarcación los índices delictivos disminuyeron ya que para 1999, se registraron 17,847 delitos, 2001 estuvo representado por la cifra de 12,848 casos. Estos

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 82.

datos están relacionadas con la incidencia delictiva que se presentó en las diferentes GAM's, ya que según la zona, la población, las actividades comerciales se generan delitos específicos.

En este sentido, cabe mencionar que una de las zonas que presentó el mayor número de delitos, fue la GAM 3 Lindavista. Por ejemplo, en 2001 se registró la cifra de 350 robos de auto sin violencia. Para 2002, el número aumentó a 585 casos,²⁰⁸ por lo que bajo esta óptica la disminución delincencial no es tan significativa. Otro ejemplo, fue la zona que ocupa la GAM 6 Tepeyac, donde el robo a transeúnte para septiembre de 2001, y a tres meses del 2002, presentó la cifra de 287, para diciembre de 2002 la cifra aumentó a 302 casos. Del mismo modo, en GAM 7 Cuchilla, el robo a negocio, durante el periodo de referencia, presentó 60 casos, para finales del 2002, ascendió a 106 casos.

Asimismo, y de manera general, se registraron durante 2001, 6 mil 99 robos de automotores, para el 2002 la cifra disminuyó a 14.33%, lo que equivale a 574 robos, en el mismo periodo, acontecieron 3 mil 234 robos de auto con violencia, para 2002 la cifra bajo a 2, 520, es decir 714 robos menos.²⁰⁹ Particularmente, en la GAM V Pradera, se realizaron 550 delitos lo que equivale al 21.82%, contrariamente, dentro de la GAM I Cuauhtepc, el porcentaje fue de 4.99%.²¹⁰

Por lo anterior, las cifras oficiales indicadas en los Programas Delegacionales muestran que los distintos tipos de delitos han disminuido, sin embargo, al ser analizados de manera aislada, algunas zonas presentan mayor inseguridad, por lo que, se deberá prestar especial atención a delitos y zonas específicas de la demarcación. Por

²⁰⁸ Programa Delegacional de Seguridad Pública en GAM, Evaluación 2003, p.123.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 126

²¹⁰ *Ibid.*

otro lado, dentro del *Tercer Informe de Gobierno 2000-2003*, se consideró un gran avance el mantener fortalecido los canales de comunicación entre los ciudadanos y los responsables de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia, a los cuales se les indicó las propuestas y problemas de la comunidad y zona.

Finalmente, las cifras oficiales que se presentan en los informes delegacionales muestran que se ha logrado avanzar en materia de seguridad en toda la Delegación, empero, existen zonas en las que se presenta mayor incidencia por lo que se deberá mantener especial vigilancia reforzada operativos u otras acciones, con base en la características de infraestructura, población, economía y cultura que presente cada lugar. Cabe mencionar, que la Delegación detecta como un rubro que merece aún más atención, el concerniente a la seguridad en bancos; específicamente a los cuentahabientes, los cuales son víctimas constantes de la delincuencia.

Para tener una visión más general, es necesario saber que existen un total de 96 bancos en la zona, en el curso de un año se registraron 40 asaltos, empero, se tiene la cifra de que 208 fueron cometidos a cuentahabientes, es decir, por cada asalto a banco se cometen 5 a cuentahabientes, los cuales no tienen la posibilidad de recuperar lo robado, asunto que no sucede con los bancos, ya que éstos se encuentran protegidos por un seguro que cubre el monto del delito, en este caso el ciudadano pierde su patrimonio y a su vez se mantiene impune el delito.²¹¹

Las cifras y datos que se han plasmado en este apartado, denotan la necesidad de analizar las necesidades que cada zona de la Delegación merece, ya que es precisamente la carencia de recursos, infraestructura, servicios, lo que da lugar a actos que desestabilizan el orden público.

²¹¹ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en GAM, Evaluación 2003... Op. cit., p. 135.*

4.5. Otras consideraciones sobre los principales problemas urbanos en el territorio

Como se advirtió en el apartado 4.4, existen zonas dentro de la Gustavo A. Madero, que requieren atención especial, en razón de los problemas específicos que en ellas se generan. Este aspecto, tiene que ver con las características urbanas y poblacionales, que conjugadas e un ambiente propicio desencadenan problemáticas sociales, que perturban la vida cotidiana de la comunidad maderence.

Particularmente, la inseguridad que se manifestó en la delegación, se trató de controlar a través de distintos mecanismos que a la luz de los resultados obtenidos, permiten alentar, sobre todo, a los encargados de la administración pública en ese Órgano Político. Sin embargo, existen otros aspectos que no se resolvieron de manera contundente. En este sentido, dentro de las ocho GAM's, se generaron algunas necesidades, las cuales se manifestaron a través de los comités vecinales.

Las peculiaridades que se solicitaron en cada lugar, como son, entre otros, servicios públicos; principalmente alumbrado público y patrullaje permanente con el fin de abatir los asaltos a transeúntes y robo de vehículos. Claro ejemplo de lo anterior fueron las demandas que se manifestaron en cada una de las GAM's; de ellas destacan las de el Comité Vecinal de GAM I Cuauhtepec, ahí se requiere en la colonia Solidaridad Nacional, una línea telefónica para exponer sus problemas relativos a robos, del mismo modo solicitaron que no se desviarán las patrullas asignadas a las colonias, para realizar operativos en el transporte público. En la colonia Pastora, se requirió respetar la identidad de quienes realizan denuncias anónimas; en distintas colonias se denunció la venta de droga; asimismo se informó que se asignaron cuatrimotos con el fin de realizar vigilancia en diversos lugares de la zona, sin embargo, no operan por falta de personal.

El CV, de la GAM 2 Ticomán, demandan la proliferación de “tienditas” (venta de droga) asaltos a transeúntes y el robo a negocios, por lo que solicitaron que se realizaran talleres ocupacionales para niños y jóvenes, por otro lado, pidieron que cuando se realice una denuncia, la policía no confronte al denunciante con el delincuente se denunciaron el robo de auto con y sin violencia y el robo de autopartes, se solicitó la implantación de operativos en microbuses que salen del metro Politécnico a Vallejo, debido al incremento en asaltos, operativos nocturnos los fines de semana, principalmente los días viernes y sábados.

En la GAM 3 Lindavista, se requirió, el incremento de patrullas en toda la zona, la introducción de cuatrimotos en las unidades habitacionales y el incremento de elementos “pie tierra” en puentes peatonales.²¹²

En GAM 4 Quiroga, se solicitó el incremento de patrullas, unidades de vigilancia, de elementos “pie tierra” y de rondines particularmente en la zona de la CTM el Risco, esta misma petición también la realizó la Unidad Habitacional del mismo nombre, ya que el robo a transeúntes no ha disminuido. En GAM 5 Pradera, el CV manifestó como una necesidad urgente, el retiro de autos abandonados en la calle Camino San Juan de Aragón y Central, colonia el Olivo, debido a que se genera basura y proliferan grupos que consumen drogas; se requirió también de vigilancia en calle Puerto Progreso, entre Puerto Panpantla y Puerto Manzanillo, colonia Casas Alemán.

El Comité Vecinal de la GAM 6 Tepeyac, solicitó la elaboración de un Programa de Control, mediante el cual se evite que las patrullas asignadas a un lugar

²¹²Cabe mencionar, que esta territorial, es la que presenta los índices más altos de venta de drogas, lo cual se relaciona con delitos como el robo a transeúntes con violencia, los lugares en donde se ha detectado este fenómeno son: Av. Instituto Politécnico Nacional, esq. Juan de dios Bátiz; Cartagena Norte No. 69, entre Registro Civil y Brasilia; Poniente 126-A, Nueva Vallejo; Norte 9-A esq. Poniente 118, Panamericana; Norte 9 números 5118 y 5120; Norte 9 No. 5035; Norte 5-A números 5122 y 5127, Panamericana. *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero... Op. cit.*, p. 98.

específico, se asignen a otras zonas ó se destinen a otros fines, también se reforzará la seguridad en los puntos más peligrosos que detectó la Secretaría de Seguridad Pública, que los módulos de seguridad pública cumplan con su función real, ya que son necesarios policías, equipo de radiocomunicación y medios de transporte que les permitan desplazarse a los puntos donde se detecta la presencia de delincuentes o hechos delictivos.

En GAM 7 Cuchilla, se requiere de la presencia de patrullas en las colonias Bondonjito, Emiliano Zapata, Ampliación Emiliano Zapata, Nueva Tenochtitlán, San Pedro el Chico y en Tablas de San Agustín; además se requiere incrementar los elementos “pie tierra” y la implantación del Código Águila. Finalmente en la GAM 8 Aragón, se requiere de la contratación de la Policía Auxiliar; vigilancia en la colonia San Juan de Aragón 4ta y 5ta Sección, debido a que se han presentado casos de jóvenes que consumen sustancias tóxicas, asimismo se solicita el retiro de autos chatarra en las calles 581, 583 y 587 en la colonia San Juan de Aragón 3ra Sección.

De este modo, se observa que los datos que fueron plasmados en los puntos que se analizaron dentro de este capítulo, nos hablan de cifras delictivas y necesidades, que se hicieron del conocimiento de las autoridades delegacionales. Sin embargo, existen otros delitos y solicitudes que se desconocen ya que no son denunciados.

Lo anterior resulta grave, ya que la información que maneja el Gobierno central se nutre por lo dicho en los distintos Órganos Políticos Administrativos, es decir, en lo formal. Justamente estos aspectos, entre otros, han generado en la comunidad madrencia así como en resto de la ciudadanía, desconfianza e incredulidad, ante procesos gubernamentales, que tiene que ver con la seguridad pública, fomentando un debilitamiento en la legitimidad gubernamental. “La mayoría de los gobiernos son obedecidos la mayor parte del tiempo por los súbditos, y tienen que ocurrir muchas

cosas antes de que un gobierno establecido pierda su legitimidad a los ojos del pueblo “[...] Si un gobierno o partido llegasen a violar las leyes y reglas de procedimiento establecidas en forma espectacular y reiterada, si sus líderes o funcionarios fuesen sorprendidos públicamente en actos deliberados de ilegalidad y engaño, podrían perder su legitimidad y credibilidad a los ojos de una gran parte de la población”²¹³

Por otra parte, “[...] la crisis de eficiencia en las agencias gubernamentales que pone en duda la sobrevivencia de las mismas; la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en las agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía”²¹⁴ Por ello, actualmente, la sociedad desarrolla alternativas que le permitan mantener el control del contexto en el que se desenvuelven, por lo que han proliferado instituciones privadas, que brindan seguridad a personas físicas y morales; lugares que instalan rejas, alarmas e incluso existen sitios informales donde se venden armas de fuego. Lo anterior, fija la idea que lo privado es mejor que lo público, con lo que perfila al Estado más pequeño y menos eficaz. “ el mercado de la seguridad privada está en franco crecimiento, no sólo los ricos compran seguridad”²¹⁵

²¹³Deutsch, Karl W. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 29.

²¹⁴Cabrero, Mendoza Enrique, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, p. 20.

²¹⁵Los principales grupos empresariales que contratan servicios de seguridad privada son: Teléfonos de México, Grupo Bimbo, Banamex, Bancomer, Modelo y Televisa. No está de más señalar que en 1999, de 515 empresas con registro vigente en el Distrito Federal, únicamente 12 contaban con autorización de la Secretaría de Gobernación (SG) y de la Defensa Nacional (Sedena) para portar armas de fuego, ya que ambas instancias son las responsables de llevar el control de todas las armas en el país, de acuerdo con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, por lo que la policía capitalina carece de un registro del arsenal empleado por el personal operativo de las compañías de referencia. *Cfr.*, *El Financiero*, México, 9 de agosto de 1998, p. 36-37.

Además de estas constantes, la descomposición del tejido social contribuye al distanciamiento entre el gobierno y la población, acrecentando así, la inconformidad con los distintos partidos y actores políticos que no han mostrado institucionalidad ni profesionalismo en la toma de decisiones. En los últimos años la sociedad basa su confianza en el carisma que proyectan los que pretenden representar los intereses ciudadanos. Impera una cultura de la ilegalidad y de la corrupción muy arraigada en el gobierno y también en la sociedad, a la cual se suma la descomposición de las relaciones entre estos dos sectores. Estos problemas generan la violencia actual y la incompetencia de las instituciones, lo que ha provocado que algunos ejerzan la justicia por su propia mano.²¹⁶

Este hecho, aunado a la falta de eficiencia que se manifiesta a través de programas que revisten un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros insuficientes y, en algunos casos, mal dirigidos dificultan subsanar prioridades específicas. Asimismo los problemas que tienen que ver con la vida pública, como es el caso de la seguridad, requieren un seguimiento permanente en los resultados, a su vez, deben rediseñarse y crearse objetivos constantes, conforme evoluciona el programa que se aplique; ya que la rigidez con la que se siguen los procesos administrativos y técnicos impiden moldear los programas a las necesidades reales.

De esto se desprende la idea de mantener una constante vinculación entre la sociedad y los encargados de conformar estrategias, programas, proyectos y toma de decisiones en los aparatos gubernamentales. Coincidimos con Enrique Cabrero, cuando señala que es necesario reconceptualizar las acciones de gobierno, así como conjuntar

²¹⁶ *Cfr., Reforma*, México, 13 de junio de 1999, p. 6.

elementos que permitan una mejor coordinación, regulación y monitoreo de acciones, a fin de orientar programas y políticas de gobierno.

Finalmente, el aprovechamiento de recursos, el seguimiento de programas y los mecanismos de interacción con la ciudadanía, coadyuvarían hacia un gobierno más eficiente y eficaz, así como a restablecer su legitimidad.²¹⁷ Por ello, el problema de la inseguridad es un asunto de seguridad nacional y requiere de múltiples esfuerzos desde la sociedad civil organizada y las instituciones públicas y privadas para abatir la impunidad y los diferentes actos delictivos que no sólo atentan contra la armonía y paz social, sino contra la estabilidad y desarrollo político del gobierno en sus diferentes ordenes y niveles político-administrativos. En suma, la seguridad pública es el elemento central de la existencia del Estado de Derecho.

²¹⁷Cabrero, Mendoza Enrique, *Op. cit.* p. 21.

Conclusiones y reflexiones finales

Como se advirtió a lo largo de esta investigación, existieron características multifactoriales que desencadenaron la inseguridad pública que actualmente enfrentan ciudadanos e instituciones públicas a nivel nacional. Específicamente, nuestro estudio abordó la situación del Distrito Federal, donde la problemática transgrede los planes, programas y proyectos establecidos, durante el periodo de 1997-2001; asimismo este fenómeno impactó algunos gobiernos de orden local, como lo fue la delegación política Gustavo A. Madero, la cual es un caso de los más representativos en cuanto a mayor inseguridad pública de los restantes Órganos Políticos.

Con base en lo analizado en los *Capítulos 1 y 2*, se puede apreciar que la creación abstracta del Estado se realizó para sostener y alentar el proceso civilizatorio de la sociedad, y al mismo tiempo se configuró como un proveedor de protección social. En este sentido, uno de sus objetivos primordiales es brindar seguridad a la nación; sin embargo, actualmente el Estado ha demostrado carencias para responder a las demandas de la población, por lo que, la seguridad de los ciudadanos debe quedar en las manos de todos los sectores de la sociedad, mediante la construcción de consensos sociales sobre medidas preventivas, viables y legítimas, donde coadyuven la función gubernamental y la acción de la administración pública, en la elaboración, seguimiento e implementación de proyectos, cuyos objetivos están direccionados al bienestar y a la conservación del régimen político.

Además, la administración pública materializa la creación de políticas y programas, mediante la eficiencia y eficacia de recursos humanos, materiales y financieros, que tienen que ver con la solución de demandas ciudadanas, siendo el interlocutor perfecto entre gobierno y sociedad, entre soluciones y problemáticas. Por

ello, la gestión gubernamental en México debe nutrirse de la participación de la sociedad si es que se desea obtener éxito en la implementación de medidas que enfrenten la comisión de delitos. De la misma manera, el consenso en la toma de decisiones y acciones que se ponen en marcha permitirá sentar las bases para construir un buen gobierno ejerciendo la participación del sistema político.

Precisamente, como fue revisado el Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública, representaron una medida que fortalece el Estado y su razón de ser. Empero, estos programas mostraron dos aspectos fundamentales: el primero se encuentra relacionado con la elaboración de los mismos, ya que sólo muestran un contexto ideal de cómo debe ser el comportamiento de instituciones públicas y ciudadanos en armonía perfecta; el segundo, habla de que al basarse en aspectos irreales, dichos programas se vean rebasados por los acontecimientos que se viven en las calles de la capital.

Lo anterior, nos permite acotar que nuestro país es una República democrática representativa y federal, el poder de la Federación está dividido en 3 órdenes, donde el Poder Legislativo, se encarga de establecer normas que coadyuven a las autoridades respectivas a perseguir, atacar y erradicar la inseguridad pública, en todos sus sentidos sin ataduras; el Poder Ejecutivo, tiene la responsabilidad directa en la acción contra la inseguridad pública, creando mecanismos e instrumentos para combatirla en el marco normativo correspondiente; respecto al Poder Judicial, podemos decir que es la parte medular en materia delictiva y tiene como función aplicar normas que sancionen a personas que violen la ley, sin embargo actualmente esa misma justicia ha permitido que muchas sentencias no se cumplan e infractores de la ley reincidan en actos que alteran el orden y paz social; por lo que, en este caso, la responsabilidad de la seguridad pública, no debe recaer en uno sólo sino en la coordinación y comunicación de los

mismos, tomando en cuenta la opinión de la población, lo que permitirá lograr resultados óptimos, así como una reorganización al interior del Estado buscando trazar una frontera inquebrantable entre quienes procuran y administran la justicia, y delincuentes, del mismo modo se logrará que la sociedad se mantenga alerta en torno a acciones que fortalezcan el combate a la delincuencia. En este sentido, es importante mencionar, que el marco jurídico y las políticas que se plantearon hacia 2000 en materia de seguridad pública, buscaron establecer “un justo castigo” para el delincuente, sin tomar en cuenta que el problema radica en la aplicación de la ley y su interpretación, pero sobre todo, en la impunidad de que gozan delincuentes, ante autoridades que continúan practicando actos de corrupción. Asimismo, es necesario establecer medidas jurídicas y administrativas que permitan una retroalimentación entre los cuerpos de seguridad y gobierno, ya que las acciones de policías y autoridades ante situaciones de impunidad de algunos delincuentes, pretendieron establecer la *tolerancia cero*, lo cual significaría poner en práctica una forma ilimitada de facultades para ejercer la ley por parte de las autoridades correspondientes, y en consecuencia tendrían derecho a establecer castigos más severos y pensar que todos los ciudadanos son sospechosos.

Por otro lado, en el *Capítulo 3*, realizamos un análisis de las condiciones sociopolíticas y económicas que coexisten en el Distrito Federal, así como sus distintos problemas urbanos y sociales, de los cuales destaca la inseguridad pública. En la capital se muestran los índices más alarmantes de actos ilícitos con relación al resto de la República, derivado de circunstancias como: las deficiencias urbanas que se muestran en una variada gama de formas de desarrollo, que van desde particulares que ilustran modernidad, marginalidad, deterioro urbano y ambiental, otros, como la migración, la marginalidad, la falta de credibilidad ante las autoridades de gobierno, conlleva a

problemáticas implícitas, de las cuales destacan el decremento en las denuncias delictivas, el incremento de violencia lo que va degenerando en el desequilibrio del tejido social y al mismo tiempo pone en evidencia uno de los objetivos del Estado de Derecho, el cual supone la organización social regulada jurídicamente en la que se establecen ordenamientos para proteger al ciudadano y a la población, ya que, cabe mencionar que la legalidad no debe verse como un obstáculo sino como un aliado que garantiza la convivencia social.

Estos factores en gran medida, fueron detonantes que propiciaron la práctica de otras alternativas políticas. En 1997, la ciudadanía decidió reorientar el rumbo de la megalópolis, a través de la legitimación del proceso electoral. Este esfuerzo y para algunos logros, ofrecía la certeza de un cambio que sobre todo beneficiaría la ciudadanía. En este aspecto, podemos mencionar, que durante el discurso ofrecido por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la toma de posesión del cargo, comentó que se recuperarían las calles de la ciudad, ya que pertenecían a la delincuencia; por lo que, se consideraba que el combate a la delincuencia, a sus mafias, a sus articulaciones con las autoridades, no se ganaría con discursos, con buena voluntad o incluso con ganas.

Por ello, a pesar de que indiscutiblemente las acciones encaminadas por Cuauhtémoc Cárdenas fueron relevantes, en razón de la importancia que se le dio la seguridad, empero, esas medidas no fueron lo suficientemente precisas, tomando en cuenta, que sólo se atacó en parte el problema, sin considerar el universo de elementos que fomentan actos ilícitos. Lo que sí parece un hecho, es que ahora los delincuentes se previnieron de la autoridad haciéndolos más organizados, profesionales y violentos.

Asimismo cabe destacar que el problema de inseguridad está ligado no sólo a factores del contexto que se vive en el D.F. sino a una serie de elementos nacionales

como lo son los problemas de tipo económico. En este sentido, dentro de las acciones que está llevando acabo el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, es la creación de empleos y el impulso del desarrollo social, según su último informe de gobierno 2003. Esta puede considerarse una medida trascendente, pero no única, en razón de que los empleos que se ofrecen tienen que ver con la preparación técnica o profesional con la que se cuenta, y en muchos casos, a pesar de la preparación académica los sueldos son muy bajos, por lo que se hace necesario tomar otras medidas, como incluso la apertura hacia los Estados haciendo una oferta atractiva para elevar el nivel de vida en el aspecto económico y físico.

Por otro lado, consideramos que algunas medidas que trabajó el gobierno capitalino, como la continuación que se dio al *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal* y la puesta en marcha de distintos operativos anti-delictivos, pusieron de manifiesto ante la sociedad, la falta de congruencia con las necesidades que se requirieron en el periodo analizado, originando opiniones de desaprobación a los actos que bajo este escenario requieren de soluciones que abarquen el universo que los propicia como abatir la pobreza, ofrecer mejores y mayores fuentes de trabajo, realizar una depuración conciente de los integrantes del sistema judicial, así como una investigación seria de las políticas públicas que para el caso se diseñen.

Es oportuno mencionar, que a la fecha la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública, inició en el mes de octubre de 2003, una apertura a las experiencias internacionales. En este caso se trabaja con El *Grupo Giuliani* el cual es un esfuerzo exitoso que se realizó en la ciudad de Nueva York. El Grupo ha formulado una serie de recomendaciones a la Secretaría de Seguridad Pública, las cuales se piensan aplicar a futuro en la capital; sin embargo, es preciso acotar que el éxito de dichas recomendaciones, radicara que pudan adaptarse

más que adoptarse a las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y por supuesto a las condiciones de la Secretaría de Seguridad Pública, sin perder de vista que hay que atender la problemática de inseguridad, a través de una óptica integral (calidad de vida, servicios urbanos, empleos, valores, educación, cultura).

El *Capítulo 4*, se enfocó al análisis del caso concreto de la Delegación Gustavo A. Madero y el procedimiento que la gestión en turno utilizó para combatir la inseguridad en la zona, por lo que de la investigación realizada, se desprenden los siguientes puntos:

1. La Gustavo a. Madero, es un órgano político-administrativo, lo que implica la responsabilidad local de ofrecer servicios –urbanos, sociales, culturales, de seguridad pública, administrativos, entre otros- y resolver demandas en el ámbito de su delimitación territorial. Lo que hace necesario enfatizar que la resolución de la inseguridad pública en esa demarcación, implica mantener una coordinación organizada entre el gobierno central y la comunidad.

Justamente, la comunicación que se mantuvo con los comités vecinales, no fue suficiente por lo que es necesario trascender este ámbito y crear un acercamiento estratégico, en donde toda la comunidad se entere de sus derechos y obligaciones, que participen en las propuestas de solución ante el fenómeno, que participen denunciando delitos y servidores público que comentan actos corruptos. Asimismo se requiere realizar consensos donde la participación social cuente con mayores facultades, lo que conlleva a la definición de un marco jurídico que fortalezca la Ley de Participación Ciudadana, en función de las aspiraciones ciudadanas que pretenden hacer valer, las preeminencias del ciudadano

en el mundo de la cosa pública, en razón de que tal vez no coinciden con la prioridad partidaria o gubernamental.

2. La representación delincencional que se mostró en las diferentes zonas de la demarcación (GAM's), nos remite a la atención especial que debe brindarse a factores determinantes, como los cuerpos policíacos donde debe existir una evaluación permanente de su trabajo, de la forma en que lo realizan, de sus funciones específicas, de sus límites; depurando al personal que no este apto para realizar labores de prevención y vigilancia, ya que como fue revisado en este estudio, no se requiere de más policías, sino de mejor capacitados. De la misma manera se requiere detectar la áreas donde existe incapacidad operativa, relaciones de compromiso y la falta de profesionalismo y ética de mandos medios y superiores; de no ser así prevalecerá la incapacidad de resolver con éxito la disminución de los índices delictivos.

Además es preciso, realizar una labor de concientización ciudadana en la cual se exprese que la responsabilidad en el combate al delito es de todos, enfatizando que la apatía dará como resultado tres aspectos: 1) continuar diseñando planes y programas de gobierno inconsistentes; 2) se acrecentará el distanciamiento entre la población y las autoridades y 3) aumentará la problemática de inseguridad.

3. De acuerdo con las distintas acciones que se impulsaron por la circunscripción, así como la constitución de programas delegacionales representan un esfuerzo notable. Los resultados obtenidos advirtieron de manera general, que disminuyeron algunos delitos y otros, contrariamente aumentaron; esa situación se relaciona con el hecho de

que se tiene conocimiento de lo que se denuncia; sin embargo, existen casos que no se dan a conocer y cuya cifra exacta es desconocida. Lo dicho, tiene que ver con la falta de denunciante víctimas de la inseguridad, que como se ha mencionado está relacionado con la falta de credibilidad en los aparatos jurídicos. Por otro lado, debe fortalecerse la figura policial y de las autoridades encargadas de poner en marcha políticas públicas, las cuales precisan implementar acciones encaminadas a la delincuencia y no a la sociedad en general, ya que no se puede crear un contexto en que todos sean sospechosos o que el denunciante resulte acusado, y de esta forma se acrecenta la desconfianza en la figura de policía y autoridades.

Por lo anteriormente acotado, podemos mencionar que no se puede tener éxito en las tareas del combate delictivo, mientras se continúe practicando la improvisación en los procesos de formulación, decisión, instrumentación y evaluación de los resultados de las políticas y acciones de gobierno.

Hasta aquí, hemos considerado las acciones que realizó la delegación con base en el año de nuestro estudio, (2001). Ahora bien, hacia 2002 y 2003, las políticas que desea implementar la delegación en materia de seguridad están relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura urbana (con incidencia directa para disminuir los índices delictivos), la construcción de juegos infantiles y juveniles en áreas de esparcimiento, centros y módulos deportivos, módulos de seguridad, la instalación de alumbrado público, la creación de programas de educación y laboratorios educativos; lo cual significa un gran avance en el orden local, porque se tiene que proporcionar a la población un ambiente social que motive a la ciudadanía y a su vez se construya y

expanda un clima de seguridad. Lo anterior, tendrá que ir de la mano del compromiso de los servidores públicos y la comunicación permanente entre gobierno y sociedad.

Finalmente, es necesario afirmar que el combate a la delincuencia no puede ceñirse a emprender medidas coyunturales, ya que la resolución del problema implica entenderlo bajo una óptica integral, que se nutra de las visiones actuales que reviste la administración pública, y, en la medida de lo posible, ponerlas en práctica no sólo para resolver el fenómeno en el Distrito Federal sino en todo el país.

Bibliografía

Textos y documentos

1. Acosta Romcro, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
2. *Administración Estatal, Federal y Municipal*, Apuntes de la materia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.
3. Álvarez Enriquez, Lucía, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1998
4. Anderson, Perry, *El Estado Absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1982.
5. Barros Horcasitas, José Luis, *Et. al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, 1991.
6. Bassols Batalla, Ángel; González Salazar, Gloria, (Comps.), *Zona Metropolitana de la Cd. de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1993.
7. Bell Daniel, *Las Contradicciones culturales del capitalismo*. México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1977.
8. Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*. Tomo II. México, Siglo XXI Editores, 1981
9. Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia pública municipal, Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001.
10. Campos A.T., Ricardo, *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus Reformas, Liberalismo y Democracia*, México, Géminis, 2000.
11. *Carpeta informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo, 1997, 51 p.
12. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, México, IFE, 2000.

13. Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989.
14. De Irizar, Guadalupe, "Presentaran hoy Programa Nacional; plantearan profesionalizar cuerpos policíacos", en Periódico *Reforma*, México, D.F., Sección Nacional, 26 de Agosto de 1998.
15. Deutsch, Karl W. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
16. *Diagnóstico de seguridad pública*, México, Fundación Siglo XXI, s/a.
17. *Diagnóstico y Marco de Referencia del Programa Nacional de Seguridad Pública*, México, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 1996.
18. Diario Oficial de la Federación, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 21 de Diciembre de 1994.
19. *Diccionario de la Real Academia*, Madrid, Esp., Espasa Calpe, 1970.
20. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1992.
21. Florescano, Enrique; Gil Sánchez, Isabel "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808", en *Historia general de México*, México, Tomo I, El Colegio de México, 1981.
22. *Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 1995-2000*.
23. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983.
24. González Casanova, Pablo; Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/La Jornada, Vol. 1, 1994.
25. González Fernández, José Antonio, *Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa 1996.
26. González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto, *Seguridad Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.

27. González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto, Yáñez, José Arturo, (Comps.), *Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, 1999.
28. González Salazar, Gloria, *El Distrito Federal, algunos problemas y su planeación*, UNAM, 1983
29. González, René de la Vega, *La Lucha Contra el Delito. Reflexiones y Propuestas*, México, Porrúa, 2000.
30. Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*. México, Editorial Harla, 1986.
31. Guerrero, Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Editorial Fontamara, 1986.
32. Hernández Ramírez, José Luis; Morfín Sánchez Rogelio, Artículo, *Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos*, Universidad de Guadalajara, División de Estudios Jurídicos, 2000.
33. Inchuástegui Romcro, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/La Jornada, Vol. 1.
34. Iñigo, Alejandro, *Bitácora de un policía, 1500-1982*, s/l, Grupo Edit. Siete 1982.
35. Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
36. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Editorial Fontamara, 1986, principalmente el Capítulo III.
37. *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de junio de 1999.
38. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.
39. *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 1 de julio de 1993.

40. *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.
41. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Ed. Delma, 1976.
42. *Manual Administrativo de la Delegación Gustavo A. Madero*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de marzo de 2002.
43. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1982.
44. Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional un Sistema Alternativo de Política Criminológica en México*, México, Porrúa, 1999.
45. Méndez, José Luis (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
46. Merino Huerta, Mauricio (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*. México, CNCPyAP/CONACYT, 1992
47. Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación, Núm. 4, 1997.
48. Meyer, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
49. Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina, CEDES, Núm. 2, Vol. 3, 1980.
50. Poder Ejecutivo, *Programa Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.
51. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
52. *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de noviembre de 1995.
53. *Programa Delegacional de Seguridad Pública en GAM, Evaluación 2003*, México, Delegación Gustavo A. Madero.

54. *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002*, México. Delegación Gustavo A. Madero.
55. *Programa Nacional de Seguridad Pública (Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Violencia) 1998-2000*.
56. *Programa para un Nuevo Federalismo*, Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997.
57. Reale, Danilo; Giovanni, *Historia del Pensamiento Filosófico y Científico*, Madrid, Vol. II, 1998.
58. Reyna, José Luis, *Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México*, México, Cuadernos del CES Núm. 3, COLMEX, 1976.
59. Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, s/e, 2000.
60. Secretaría de Gobernación, *Justicia y Seguridad*, Cuadernos de Renovación Nacional, 1998.
61. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1965.
62. Uvalle, Ricardo, "Estado, Gobierno y Políticas Públicas" en *Las transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.
63. Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984.
64. Villareal, René, *Mitos y realidades de la Empresa Pública. ¿Racionalismo o Privatización?*, México, Diana, 1988
65. Yañez Romero, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999.

Artículos periodísticos, notas y documentos

1. "Estiman aumento delictivo del 3%", en Periódico *Reforma*, México, 12 de enero de 1999.
2. "Impera la cultura de la legalidad", en Periódico *Reforma*, México, 13 de junio de 1999.
3. "Otros resultados: 153 mil desempleados. Críticas a bonos de funcionarios públicos", en Periódico *La Jornada*, México, 03 de diciembre de 1997.
4. "Pidan más orden frente al crimen" en Periódico *Reforma*, México, 14 de diciembre de 1998.
5. "Robos y secuestros crean 'boom' de empresas de seguridad privada", en Periódico *El Financiero*, México, 9 de agosto de 1998.
6. Albarrán, Gerardo, "Después del 6 de julio habrá una etapa de inestabilidad en el sistema político, y se realizará una reforma electoral 'postdefinitiva': Alcocer" en Revista *Proceso*, México, Núm. 1078, 29 de junio de 1997.
7. Albarrán, Gerardo, "El fantasma del fraude satura de candados un proceso electoral en el que no hay confianza" en Revista *Proceso*, México, Núm. 1078, 29 de junio de 1997.
8. Alcocer, Jorge, "Prospectiva electoral", en Revista *Proceso*, México, Núm. 1077, 22 de junio de 1997.
9. Baccerril, Andrea, "Propondrá el PRI reformas a los Códigos Civil y Penal", en Periódico, *La Jornada*, México, 3 de septiembre de 1998.
10. Bermeo, Adriana; Rodríguez, Alfredo, "Compartirán trabajo policiaco", en Periódico *Reforma*, México, 5 de agosto de 1998.
11. Bolaños, Ángel, "Crece inseguridad en Tepito", en Periódico *La Jornada*, México, 25 de julio de 1999.
12. Bolaños, Ángel, "Decreció 1.44 por ciento el índice delictivo durante junio: PGJDF", en Periódico *La Jornada*, México, 26 de julio de 1999.

13. Bonnin, J.C., "Principios de Administración" en *Revista de Administración Pública*, en Homenaje al Maestro Gabino Fraga. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
14. Camargo, Jorge, "El Congreso no soslaya inseguridad. Figueroa" en Periódico *Reforma*, México, 20 de mayo de 1998.
15. Del Campillo Reyes Juan, "La transición se consolida", en Revista *El Cotidiano*, México, Núm. 85, septiembre-octubre, 1997.
16. Delgado, Alvaro, "Política y Poder se transforman en México, pero el 6 de julio no será el partaguas: Esteban Moctezuma", en Revista *Proceso*, México, Núm. 1078, 29 de junio de 1997.
17. Espinoza, Ricardo; Hernandez, Mariana, "El descenso del PRI", en Revista *El Cotidiano*, México, Núm. 85, septiembre-octubre, 1997.
18. Favela, Alejandro; Santiago Javier, "Las elecciones locales en el Distrito Federal" en Revista *El Cotidiano*, México, Núm. 85, septiembre-octubre, 1997.
19. González, Cecilia; Gerardo, Jiménez, "Supra prueba Debernardi", en Periódico *Reforma*, México, 29 de abril de 1998.
20. González, Luis, "Seguridad pública, ciudadanía y democracia: hacia el Estado de derecho social y democrático", *El Cotidiano*, México, Núm. 90, julio-agosto, 1998.
21. Jiménez, David, "Delincuencia y violencia: datos y cifras", en Revista *Este País. Tendencias y Opiniones* Núm. 31, octubre de 1993.
22. Juárez, Norberta, "Reprueba su primer año, reprucban a Cárdenas en su gestión" en Periódico *Reforma*, México, 3 de diciembre de 1998.
23. Kala, Julio César, "En torno a la consistencia formal del discurso institucional sobre seguridad pública", en Revista *El Cotidiano*, México, Núm. 90, julio-agosto, 1998.
24. Legorreta, Jorge, "Ciudad con esperanzas", en Periódico *La Jornada*, 4 de diciembre de 1997.
25. López, Nicolás. "Por el camino de la democratización", en Revista *El Cotidiano*, México, Núm. 85, septiembre-octubre, 1997.

26. Martínez McNaught, Hugo, "Buscan con cruzada revertir intranquilidad", en Periódico *Reforma*. México, D.F., Sección Nacional, 27 de Agosto de 1998.
27. Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
28. Olayo, Ricardo y Ramírez Bertha Teresa, "Depurar los cuerpos policiacos ofrece Gertz Manero", en Periódico *La Jornada*, México, 03 de septiembre de 1998.
29. Olayo, Ricardo, "Cárdenas dispuesto a comparecer si es necesario", en Periódico *La Jornada*, México, 19 de marzo de 1998.
30. Ortiz, Moreno, Humberto, "En ceremonia de presentación del Programa de Seguridad Pública de la delegación Venustiano Carranza", en Periódico *La Jornada*, México, 01 de marzo de 1998.
31. Ortiz, Moreno, Humberto, "Resultados mensuales contra el hampa, ofrece Del Villar a los capitalinos", en Periódico *La Jornada*, México, 28 de febrero de 1998.
32. Pastrana, Daniela, "Aumentó el índice delictivo en los últimos 6 meses", en Periódico *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1998.
33. Pastrana, Daniela, "Ciudadanos que vigilan el Distrito Federal", en Periódico *La Jornada*, México, 06 de febrero de 1999.
34. Pastrana, Daniela, "Piden comerciantes de Tepito a la SSP cumplir convenio de seguridad", en Periódico *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1998.
35. Pastrana, Daniela, "Programa emergente de seguridad en el Distrito Federal", en Periódico *La Jornada*, México, 08 de marzo de 1999.
36. Pérez Servín, Claudia, "Nuestra Policía desde 1500..." en *Revista de Revistas de Excelsior*, Núm.4432, México, septiembre de 1995.
37. Pérez, María Luisa, "Hablan los Concejeros. Hay que saber aplicar las leyes", en Periódico *Reforma*. México, mayo de 1998.
38. Ramírez, Berta Teresa, "Alamillo: 'criminales', los cambios sexnales de mandos en la policía", en Periódico *La Jornada*, México, 2 de febrero de 1998.

39. Ramírez, Berta Teresa, "Contra la inseguridad, exceso de planes: Debernardi", en Periódico *La Jornada*, México, 12 de marzo de 1998.
40. Ramírez, Berta Teresa, "En seguridad, Espinosa deja crisis y descrédito", en Periódico *La Jornada*, México, 4 de diciembre de 1997.
41. Ramírez, Berta Teresa, "La administración asume ahora los costos de la delincuencia", en Periódico *La Jornada*, México, 16 de marzo de 1998.
42. Ravelo, Ricardo, "En la policía judicial del Distrito Federal, dice su jefe, en ocasiones trabajamos con el enemigo", en Revista *Proceso*, Núm. 1118, México, 5 de abril de 1998
43. Ravelo, Ricardo, "Los habitantes del DF, decididos a defenderse; seis de cada diez ya usan arma de fuego", en Revista *Proceso*, Núm. 1138, México, 23 de agosto de 1998.
44. Ravelo, Ricardo, "No hay solución policiaca a la inseguridad: Romero Apis", en Revista *Proceso*, Núm. 1256, México, 26 de noviembre de 2000.
45. Reyes, Arturo, "Reestructura la SSP al Grupo Cóndores", en Periódico *Reforma*, México, 12 de abril de 1999.
46. Román, José Antonio, "Colaborará la iglesia católica con Cárdenas", en Periódico *La Jornada*, México, 27 de marzo de 1998.
47. Romero, Bernardo, "Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero", en Revista *El Cotidiano*, México, Núm. 90, julio-agosto, 1998.
48. Sánchez, Arturo, "Hablan los Consejeros. Participación Ciudadana", en Periódico *Reforma*, México, 26 de abril de 1998.
49. Sánchez Rebolledo, Adolfo, "Cuauhtémoc Cárdenas, gobernador" en Periódico *La Jornada*, 4 de diciembre de 1997.
50. Sánchez, Arturo, "Hablan los Consejeros. Estudiar la Delincuencia", en Periódico *Reforma*, México, 26 de abril de 1998.

51. Scherer, Ibarra, María, “Cuauhtémoc sabe a lo que se enfrentará: una ciudad privatizada, excluyente, vulnerable y violenta”, en Revista *Proceso*, Núm. 1100, México, 30 de noviembre de 1997.
52. Secretaría de Gobernación, *Justicia y Seguridad*, en Cuadernos de Renovación Nacional 1998.
53. *Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos* (Artículo), Universidad de Guadalajara, División de Estudios Jurídicos, 2000.
54. Semo, Enrique, “Cárdenas en el DF: la hora de la esperanza”, en Revista *Proceso* Núm. 1101, México, 7 de diciembre de 1997.
55. Semo, Enrique, “Cárdenas, movimiento y esperanza”, en Revista *Proceso* Núm. 1077, México, 22 de junio de 1997.
56. Servín, Claudia, “Nuestra policía desde 1500...”, en *Revista de Revistas de Excelsior* Núm. 4432, México, septiembre de 1995.
57. *Topes y Baches* “Hoy entra en marcha el Plan *Panal*”, en Periódico *La Jornada*, México, 16 de marzo de 1998.
58. Vera, Rodrigo, “‘La fuerza de las armas’ en el atrio, pide el rector de la Basílica”, en Revista *Proceso*, Núm. 1258, México, 10 de diciembre de 2000.
59. Vicenteño, David, “Inicia el Consejo de Seguridad Pública”, en Periódico *Reforma*, México, 23 de abril de 1998.
60. Vivas, María Luisa, “Las huellas de espinoza en el DF: inoperancia y corrupción”, en Revista *Proceso*, Núm. 1259, México, 17 de diciembre de 2000.
61. Zúñiga, Juan Antonio y Llanos, Raúl, “Lista, iniciativa del PRI sobre seguridad Pública”, en Periódico *La Jornada*, México, 02 de septiembre de 1998.
62. Zúñiga, Mariel, “Rebasa delincuencia la Gobierno del DF”, en Periódico *Reforma*, México, 12 de marzo de 1998.

Páginas electrónicas en la web

1. Artículo sobre seguridad pública, en www.mexicounido.org., consultado el 5 de octubre de 2002.
2. Buscar información acerca de la *Policia del Distrito Federal*, en ww.ssp.df.gob.mx.
3. La Fundación de la Villa, www.gamadero.df.gob.mx, consultado el 1 de marzo de 2003.
4. *Segundo Informe de Gobierno*, Cuahutémoc Cárdenas, en www.gob.mx, consultado el 12 de septiembre de 2003.
5. *Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos*, México, División de Estudios Jurídicos-Universidad de Guadalajara, docto. de trabajo en red, s/c, s/f., consultado el 3 de julio de 2003.
6. Sistema Nacional de Seguridad Pública, en www.seguridadpublica.gob.mx/phps/FrameSet.html.
7. Stoker, Gerry, *El "buen gobierno como teoría: cinco propuestas"*, Documento en red, email: g.stoker@strathclyde.ac.uk., consultado el 10 de mayo de 2003.

Anexo 1

Presuntos Delincuentes Según las 10 Entidades con mayor incidencia Ambos Fueros (Común y Federal) 1990-1997

Entidades Periodo	1990 (A)	1991	1992	1993	1994 (B)	Subtotal	Tasa De Crecimiento.	1995 (D)	1996	1997 (D)	Subtotal	Tasa De Crecimiento D/C
DF	20,551	17,880	15,989	15,356	12,315	82,091	-40.07	15,470	7,391	7,059	29,920	-54.36
Edo. Mex.	11,047	12,293	11,238	10,372	9,636	54,686	-12.77	10,823	11,500	11,564	33,887	6.84
Jalisco	10,629	10,841	12,028	12,584	12,294	58,376	15.66	12,487	10,383	9,369	32,239	-24.96
Veracruz	9,876	10,832	10,033	10,558	10,598	51,447	7.31	11,425	11,723	11,148	34,296	-2.42
Tamaulipas	6,922	6,897	7,810	10,035	10,147	41,811	46.59	10,772	10,606	9,613	30,991	-10.75
Sonora	6,153	5,755	5,167	6,704	6,625	30,404	7.67	7,875	8,783	7,865	24,323	2.47
Chihuahua	5,596	6,174	6,472	7,062	7,815	33,119	39.65	7,629	8,058	8,692	24,379	13.93
Guanajuato	5,494	5,508	5,366	5,324	6,025	77,717	9.66	6,898	6,391	5,721	19,010	-17.06
Nuevo León	5,753	5,536	6,170	6,212	6,022	29,693	4.67	7,009	6,677	5,705	19,391	18.60
Baja California	3,780	5,551	7,013	9,186	9,776	35,306	158.6	8,047	9,001	8,775	25,823	9.04
Subtotal	96,832	96,016	97,958	103,624	102,706	497,136	6.06	110,492	101,031	93,049	304,567	-15.78
Total Nacional	146,529	146,474	152,458	164,670	165,927	776,058	13.23	180,163	181,743	173,970	535,876	-3.43

Fuente: Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales-INEGI.

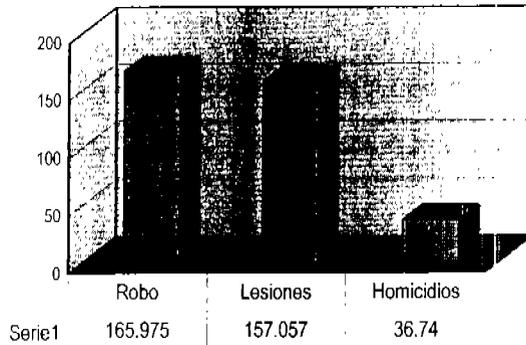
Nota: El orden de las Entidades se determinó por la mayor incidencia delictiva en el año de 1990.

Citado en Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 33.

Anexo 2

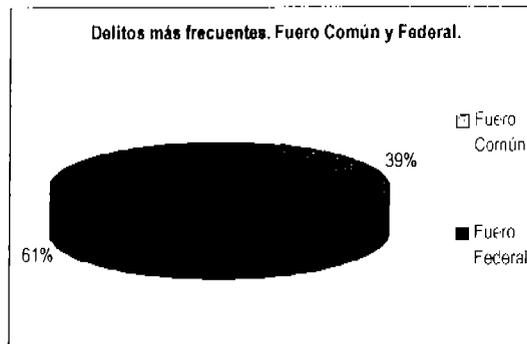
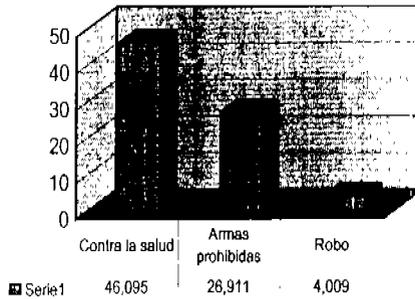
Delitos más frecuentes. Fuero Común y Federal (1990 - 1994)

Delitos de Fuero Común



Total nacional de 776,058

Delitos de Fuero Federal



Fuente: Cuadernos de Estadísticas Judiciales, Instituto Nacional de Geografía e Informática, INEGI. 1995.

Anexo 3

Incremento delictivo por tipo de fuero

(1995-1997)

Sujetos de delito Nacional por fuero	1995 (A)	1996 (B)	1997 (C)	Tasa de Crecimiento (94/A) %	Tasa de Crecimiento (B/A) %	Tasa de Crecimiento (C/B) %	Tasa de Crecimiento (94/C) %
Total de Presuntos	180,163	181,743	173,970	8.57	.8	-4.27	4.84
Total de Sentenciados	144,539	150,526	142,195	1.5	1.4	-5.53	-11
Fuero Común Presuntos	149,791	146,544	143,556	6.1	-16	-4.0	1.6
Sentenciados	119,647	123,263	117,471	-7	3.0	4.69	2.5
Fuero Federal Presuntos	30,372	32,199	30,414	22.71	6.0	-5.54	22.8
Sentenciados	24,892	27,263	24,724	13.24	9.5	-9.31	12.4

Fuente: *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*, Instituto Nacional de Geografía e Informática, INEGI, 1995.

Anexo 4

Incremento delictivo por tipo de fuero (1980-1994)

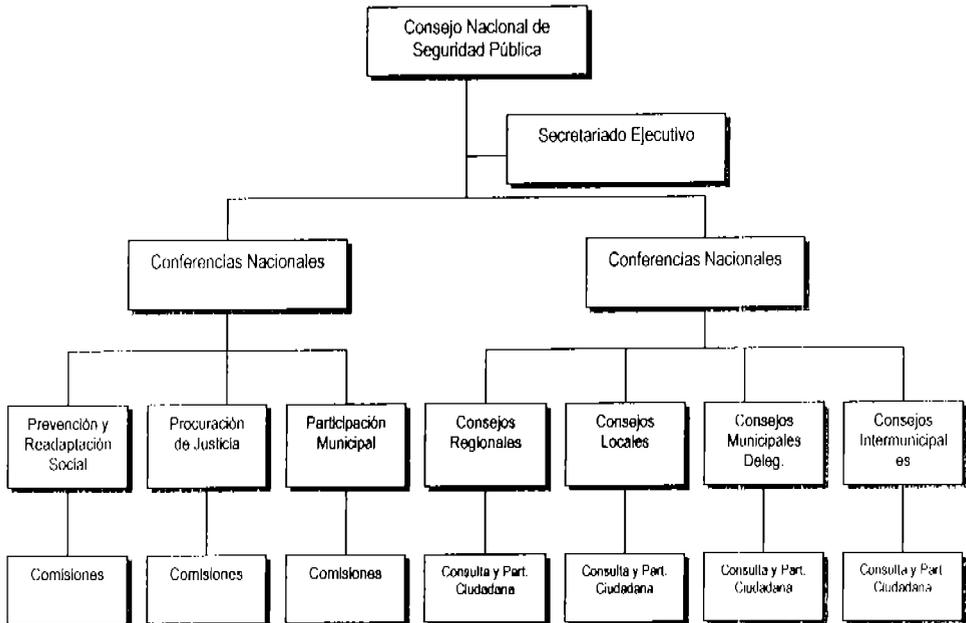
Sujetos del delito nacional por fuero	1980	1995	Tasa de Crecimiento (A/B)
Total de Presuntos	76,166	165,927	118
Total de Sentenciados	64,056	142,365	122
Fuero Común	69,748	141,176	102
Presuntos sentenciados	56,939	120,585	112
Fuero Federal	6,418	24,751	286
Presuntos Sentenciados	7,117	21,980	206

Fuente: Cuadernos de Estadísticas Judiciales, Instituto Nacional de Geografía e Informática, INEGI, 1995.

Anexo 5

Estructura Orgánica

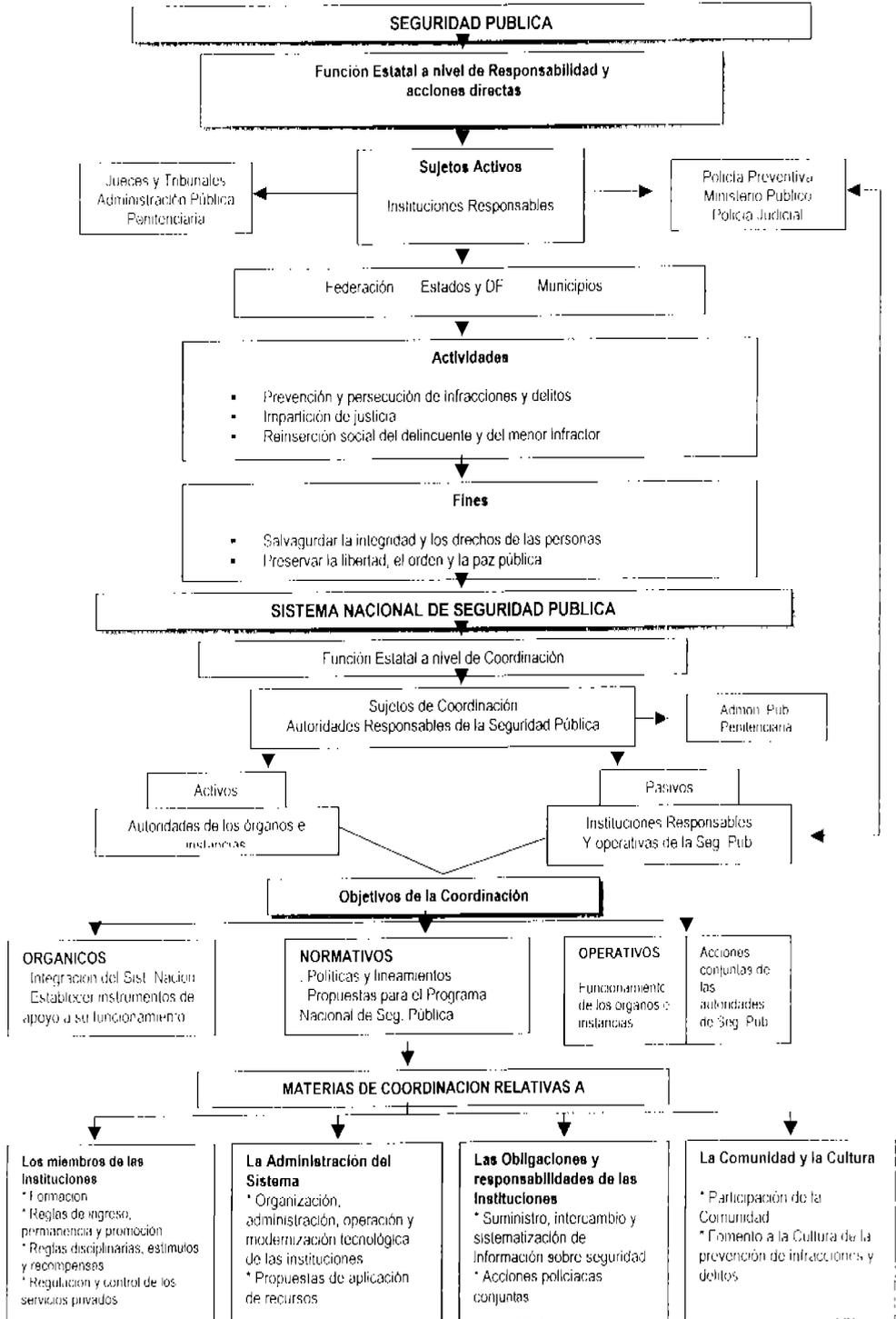
Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. 1995-2000



Fuente: Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2000. <http://www.segob.gob.mx>. Nota: el Anexo 6, se retomó del texto de Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 30-33.

Anexo 6

Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 1995-2000



Anexo 7



Fuente: www.inegi.com.mx, *Geografía del Distrito Federal*

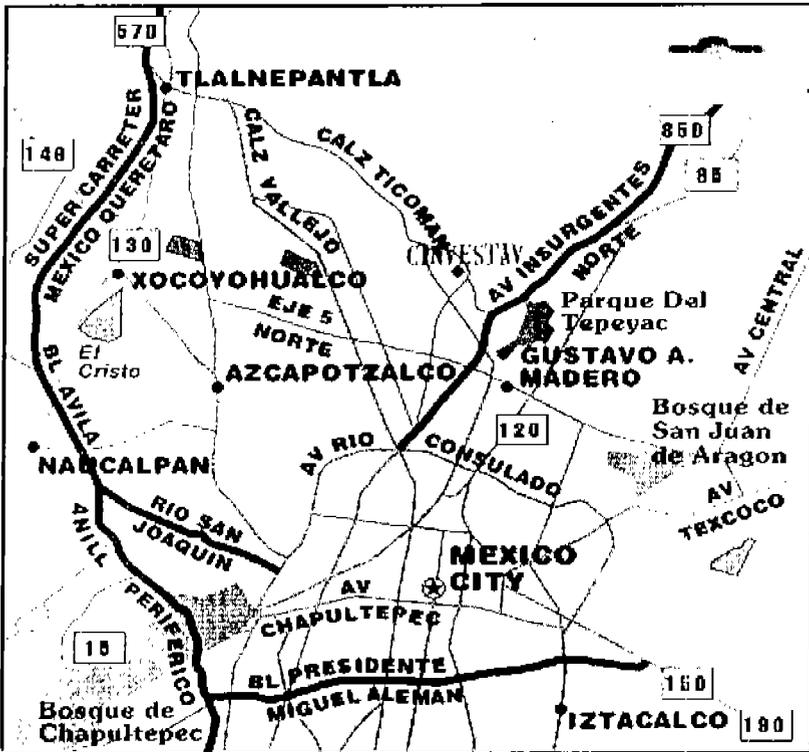
Anexo 8

Las empresas de sondeos de opinión y preferencia electoral de enero a junio de 1997						
Empresa	Mes y días	PRD	PRI	PAN	PVE	Abstención
Covarrubias	01/17-19	21%	17%	39%	-	18%
Indemerc Louis Harris	01/25-28	24%	14%	36%	-	22%
	03/s-d	30%	19%	21%	2.9%	24%
		33%	17.2%	17.2%	-	22.2%
	06/18-23	35.6%	15.2%	12.8%	-	26.8%
Berumen y Asociados		24%	28%	21%	-	-
		28%	23%	22%	-	-
		35%	20%	15%	-	15%
Centro de Esdios de Opinión de la U de G		34.8%	20.5%	27.5%	-	-
		(sube)	(baja)	(sube)		
		36.6%	17.5%	12.5%	-	-
		45%	17.9%	19.8%	-	30%
		May-01 junio				
Alducin y asociados	03/13-25	30.06%	26.4%	34.7%	-	-
	04/21-25	32%	24.3%	28.5%	-	-
	05/19-23	34.6%	21%	26%	-	-
Frundación Arturo Rosenblueth	04/s-d	21%	21%	21%	-	25%
		36%	15%	17%	-	5%
	May-03 junio					
Gabinete de Estudios de Opinión	03/21-22	23.8%	21%	18.5%	-	15.8%
	04/25-26	22.7%	23.3%	20.8%	-	12.8%
		27%	22.5%	20.4%	-	9.9%
		28.7%	19%	16.5%	-	28.4%
Voz y voto		26%	23%	31%	-	-
		32%	17%	18%	-	-

Fuente: Revista *El Cotidiano*, Núm 85, septiembre octubre 1997, p. 119

Anexo 9

Vías públicas principales de la Delegación Gustavo A. Madero



Fuente: www.inegi.com.mx

Anexo 10

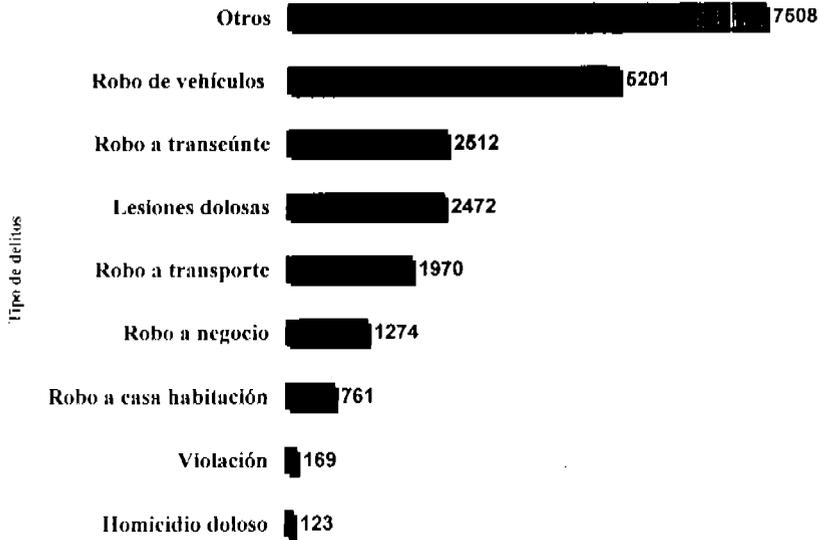
Coordinaciones Territoriales en Gustavo A. Madero

Coordinación	Tamaño y Tipo de Coordinación	No. de Cajonales	Ubicación
GAM-1 Cuauhtepac	Tipo "B" Mediana	47	Av. 5 de Mayo No. 59 Col. Cuauhtepac Barrio Bajo
GAM-2 Ticomán	Tipo "B" Mediana	36	Othón de Mendizabal Pte. Esq. Margarita Maza de Juárez
GAM-3 Lindavista	Tipo "B" Mediana	24	Cda. Sur de los 100 Metros s/n entre Vallejo y Eje Central
GAM-4 Quiroga	Tipo "B" Mediana	27	F.F.C.C. Hidalgo No. 1129, Col. Constitución de la República
GAM-5 Pradera	Tipo "B" Mediana	23	Av. 416 casi Esq. Loreto Fabela (Int. Dptvo. Los Galeana)
GAM-6 Tepeyac	Tipo "B" Mediana	9	Excelsior s/n casi Esq. Roberto Gayol Col. Guadalupe Insurgentes
GAM-7 Cuchilla	Tipo "B" Mediana	21	Av. 508 Esq. Av. 531 Col. San Juan de Aragón
GAM-8 Aragón	Tipo "B" Mediana	22	Av. 606 Esq. 604 Col. San Juan de Aragón

Fuente: Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002, p. 48

Anexo 11

Número de delitos registrados por categorías en GAM en el 2001



No. de delitos por categoría registrados en GAM durante 2001

Fuente: *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002*, p. 79.

Anexo 12

Delitos denunciados en Gustavo A. Madero

Tipo de delito	1999	2000	2001
Robo de Vehículo	5,227	5,882	5,201
Robo a transporte	2,461	1,851	1,970
Robo a transeúnte	6,192	2,908	2,512
Robo a casa habitación	913	549	716
Robo a negocio	1,594	1,055	1,274
Lesiones dolosas	3,805	3,114	2,472
Homicidio doloso	116	99	123
Violación	142	168	169
Otros	7,542	6,295	7,508

Fuente: Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002, P. 80

Anexo 13

Concentrado de Ilícitos en la Basilla

Comercio ambulante	112
policías	43
Personal de la Delegación	3
Seguridad Privada de comercios	6
Anomalías con carácter sexual	29
Relativos con drogras	21
Riñas	31
Robos en el exterior	34
Robos en el interior	15
Faltas administrativas	26

Fuente: Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero, 2002, p. 77

Anexo 14

Equipo de video vigilancia instalado en la Basílica

Cantidad	Concepto
81	Cámaras
39	Fuentes para cámara
12	Monitores a color de 20"
4	Monitores a color de 9"
1	CPU Matriz con capacidad de 256 entradas y 32 salidas
1	Distribuidor de señales
4	Grabadores Analógicas 720 horas
2	Bastidores para equipos de 19"
1	bastidor para 12 monitores
1	Regulador No Break de 5000
1	Mesa de control para 4 operadores

Fuente: Programa Delegacional de Seguridad Pública en Gustavo A. Madero. 2002, P. 138