

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Interinstitucionalidad, Integralidad y Participación Ciudadana,
Propuesta en materia de Prevención del Delito para el Mejoramiento
de la Seguridad Pública en México.**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTAN:

**NAYELI DÍAZ FLORES
ISRAEL GÓMEZ PÉREZ**

ASESOR: MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES

MÉXICO, D.F.

2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A Dios,
Quién hizo posible la realización de este Proyecto...

A mis Padres,
Por su invaluable apoyo...

A mis hermanas y a Paty sobretodo,
Que siempre me impulsó...

Al amor de mi vida,
Que siempre estuvo a mi lado en altas y bajas...

A Lino Díaz,
Impulsor de este proyecto...

A Manuel Quijano,
Nuestro Asesor
Por creer en nosotros

A mi Madre,
Por impulsarme a salir adelante...

A mis hermanos en especial a Román,
Que siempre me apoyo...

Al amor de mi vida,
Por decidir recorrer este camino a mi lado...

A los Jácome y Vela,
Por su cariño y amistad...

A la Universidad,
Forjadora de grandes hombres y mujeres...

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	
<i>VISIÓN HISTÓRICA DEL ESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.</i>	
1.1.- El Estado Moderno. Antecedentes.	7
1.2.- El Estado Absoluto.	13
1.3.- El Estado y la Administración Pública.	17
1.4.- Origen de los Cuerpos Policiacos.	21
1.5.- Orígenes del Ministerio Público.	29
CAPÍTULO II	
<i>MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.</i>	
2.1.- Marco Institucional de la Procuraduría General de la República.	45
2.2.- Marco Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.	52
2.3.- La Procuraduría General de la República.	59
2.4.- La Secretaría de Seguridad Pública Federal.	66
CAPÍTULO III.	
<i>DIAGNÓSTICO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA EN CUATRO ESTADOS, 1994-2002.</i>	
3.1.- Diagnóstico preliminar (1994-2002).	79
3.1.1. – Baja California.	85
3.1.2. – Distrito Federal.	98

3.1.3.- Guerrero.	111
3.1.4.- Jalisco.	121

CAPÍTULO IV.

MODELO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: PREVENCIÓN DEL DELITO

4.1.- Interinstitucionalidad.	132
4.2.- Integralidad.	137
4.3.- Participación Ciudadana.	139
4.4.- Secretaría de Educación Pública.	144
4.5.- Secretaría de Salud.	147
4.6.- Secretaría de Seguridad Pública Federal.	148
4.7.- Procuraduría General de la República.	149
4.8.- Creación de un Programa Preventivo bajo tres elementos.	149
Conclusiones	162
ANEXO I	173
ANEXO II	173
ANEXO III	175
ANEXO IV	177
ANEXO V	185
ANEXO VI	219
ANEXO VII	232
Bibliografía	294

INTRODUCCIÓN.

Al emprender la búsqueda de un problema para la investigación que resulte ser relevante para la Administración Pública, que sea trascendente y de interés para el país, nos encontramos con muchas preguntas que contestar, sin embargo, con las abundantes manifestaciones de violencia, delincuencia, prostitución, narcotráfico, entre otros, que se traducen en fallas del tejido social y que dan lugar a la creciente sensación de sentirse desprotegido y agredido, es el principal motivo para la elección de un tema tan polémico en su análisis y crítica, que hoy en día se constituye en un desafío en la agenda gubernamental: la Seguridad Pública. Resulta pues, de suma importancia, desarrollar la obligación de la Federación, Estados y Municipios de brindar esta seguridad a sus habitantes como mandato Constitucional.

Siendo la Administración Pública el gobierno en acción y debido a que los cuerpos policiacos encargados de brindar seguridad a la ciudadanía han sido rebasados por la delincuencia, resulta insuficiente la aplicación severa de sanciones para la readaptación de los infractores, así como la mayor construcción de cárceles en nuestro país , es por eso, que consideramos relevante para los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública diseñar planes y programas alternativos en esta materia dada la condición de un administrador público calificado para proponer la implementación de los mismos.

Una de las razones primarias de ser del Estado es la de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes.

Para el caso mexicano la Inseguridad Pública es un problema que atañe a todos los habitantes, por lo tanto sería importante la participación de la ciudadanía. Hasta ahora no se ha podido hacer mucho en ese ámbito porque no ha habido dicha participación, gran parte de la sociedad aún está basada en la tendencia clásica de combate al delito que significa, casi exclusivamente, aumentar las

penas, profesionalizar los cuerpos policíacos y construir o hacer más grandes las cárceles.

Hace apenas algunas décadas, la participación de la gente sólo se limitaba cuando era víctima, denunciante, sujeto activo del delito o como testigo; no existía una cultura que incluyera otras formas de participación ciudadana.

Actualmente, en nuestro país se articulan lentamente formas de participación ciudadana que no se limitan solamente a las antes mencionadas, todo esto a pesar del auge que aún existe del viejo modelo punitivo que va de la mano con las formas autoritarias del ejercicio del poder.

El Sexto Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de la ONU, propuso “la necesidad de una mayor participación por parte de la ciudadanía en la prevención del delito”, lo cual es retomado en nuestro país en el Plan Nacional de Desarrollo 83-88, misma que se incorpora en el Programa de Procuración de Justicia 83-88.

La Seguridad Pública, como tal, está a cargo de la Federación, Estados y Municipios, (Artículo 21 Constitucional).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 establece la necesidad de iniciar esfuerzos coordinados en materia de Prevención del Delito. Por ello, el Gobierno, a través de las diversas dependencias relacionadas con la Prevención Integral del Delito, combinando los elementos preventivos y punitivos, busca implementar políticas y acciones que involucren a los tres niveles, para coadyuvar con la seguridad pública, la procuración de justicia y la readaptación social, a partir de modelos de trabajo incluyentes, amplios, multidisciplinarios y multiinstitucionales.

Durante la década de los 90, el problema de seguridad pública en México se desarrolló de tal forma que pasó a ocupar el primer lugar (desplazando a los problemas económicos) en las preocupaciones de los ciudadanos, y por ende de los gobernantes. Lo anterior respondió a la conjunción de varios factores, que, a principios de los años 90 generaron un ambiente propicio para el crecimiento de la actividad delincencial; sin embargo, no se ha podido combatir con el sólo hecho de aumentar las penas o profesionalizar a los policías, el problema va más allá, hay que atacarlo desde la raíz: previniendo el delito creando un Programa Preventivo que sea regido bajo tres elementos fundamentales: **Interinstitucionalidad, Integralidad y Participación Ciudadana.**

Tomando en cuenta la inseguridad pública que se vive en nuestro país y la respuesta mínima de las instituciones gubernamentales, el objetivo de esta investigación es articular un Modelo Preventivo a nivel nacional coordinado por cuatro órganos de gobierno (Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República), este modelo permitiría aprovechar los recursos económicos, materiales y humanos de estas instituciones, cumpliendo con los tres elementos fundamentales.

La hipótesis planteada en esta tesis nos permitirá demostrar la relación que existe entre las cuatro variables que fueron escogidas para esta investigación: población, educación, empleo e incidencia delictiva.

El contenido del documento para su estudio se divide en cuatro capítulos: en el primer capítulo (Marco Teórico), se desarrolla la historia y evolución del Estado Moderno, así como el origen de los cuerpos policiacos; el segundo capítulo (Marco Institucional), desarrolla las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; el tercer capítulo (Diagnóstico), se realiza un diagnóstico en cuatro estados de la República Mexicana para determinar las correlaciones entre cuatro variables; el cuarto

capítulo (Marco Propositivo), desarrolla la propuesta para el mejoramiento de la Seguridad Pública: creación de un Programa Preventivo bajo tres elementos fundamentales y con la coordinación de cuatro órganos de gobierno, es decir, la creación de un Programa horizontal.

La hipótesis de trabajo tiene que ver con demostrar la relación existente entre pobreza-delincuencia, educación-delincuencia, empleo-delincuencia y población-delincuencia.

CAPÍTULO I

VISIÓN HISTÓRICA DEL ESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

1.1.- EL ESTADO MODERNO. ANTECEDENTES.

Hablar del Estado resulta complejo, por lo que antes de estudiar los antecedentes de éste en la época Moderna, mencionaremos algunas de sus definiciones para tener un panorama más claro al estudiar el tema.

Por mencionar algunas definiciones de Estado, encontramos en el libro de Mario de la Cueva: *La Idea del Estado*, la cita de varios pensadores, entre ellos Jorge Jellinek, quien concibe a éste como "... la corporación territorial dotada de un poder de mando originario"¹ y más adelante Bluntschli lo define de dos formas "es una reunión de hombres que forman una persona orgánica y moral en un determinado territorio, divididos en gobernantes y gobernados, ... es la persona políticamente organizada de la nación en un territorio"².

Por todo el mundo corre la definición del estado como la sociedad políticamente organizada, sin embargo, Aderson de Menezes considera que no todo Estado es nacional y lo define como "una sociedad humana establecida sobre territorio propio y sometida a un gobierno que le es originario"³, cualquiera que sea la definición, éste vive en continuo perfeccionamiento. Para fines de esta investigación manejaremos la información desde el surgimiento del Estado Moderno, que nace con el encuentro del continente Americano al final del siglo

¹ DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica,-UNAM, México, 1996, pág. 5.

² Op. Cit. pág. 7

³ ibidem.

XV y el movimiento intelectual del Renacimiento, para continuar con su evolución hasta la era actual.

Sin embargo, es conveniente, siguiendo la idea de Mario de la Cueva, mencionar al menos dos de las formas antiguas de organización, para comprender al Estado actual. La mayoría de los escritores occidentales desconocen o minimizan la importancia que para la evolución histórica del estado representan los grandes imperios y organizaciones políticas de Oriente.

El pensamiento oriental fue tutelar en extremo, exaltaba las instituciones, glorificaba el despotismo político y religioso, negaba el valor personal de los individuos. La pasividad y el fatalismo, inmerso en el misterio de religiones totalitarias, difícilmente podía representar oposiciones ni variación alguna en las ideas predominantes siempre creadas, sostenidas y destruidas por los sacerdotes.

Para efectos de este trabajo, Egipto e India servirán para dar una descripción de las formas antiguas de organización, en Oriente. Egipto; “a la cabeza del país se encontraba el faraón, dueño nominal de todas las tierras. Había una nobleza numerosa, más o menos poderosa en las diferentes épocas, ligada directamente al sacerdocio. Las necesidades de la Administración Pública produjeron un gran cuerpo burocrático, cuya importancia se ve en los diversos hallazgos de escribas. La masa de la población estaba integrada por campesinos, siervos, había también artesanos libres y semi libres y desde luego, gran número de esclavos”⁴.

India, era un pueblo con incipientes empresas industriales representadas en pequeños talleres de tejido a mano. “Para poder mantener su dominio, los conquistadores establecen un sistema de castas. Cada persona debe permanecer en la ocupación que tiene; se hereda esta posición, sin ninguna

⁴ BROM, Juan, Esbozo de Historia Universal, Editorial Grijalbo, México, 1973, pág. 52.

posibilidad de ascender en la escala social. Las castas fundamentales son las de los brahmanes o sacerdotes, de los guerreros, de los labradores y artesanos, y de los esclavos. Según el código de Manú, estas castas provienen respectivamente de la boca, de las manos, del vientre y de los pies de Brama, dios de la creación. El sistema de castas, que constituye la forma menos flexible de una sociedad de clase, frenó durante mucho tiempo el progreso de la India. La masa de la población vivía en la miseria más espantosa, mientras los pequeños grupos gobernantes disfrutaban un lujo inaudito”⁵.

El Estado Moderno halla en la Polis Griega, en Roma y en la Edad Media los fundamentos de la organización actual.

Los ciudadanos griegos participaron activamente en las prácticas políticas. En Grecia existió un antiguo respeto por las libertades individuales, ***todos y cada uno de los ciudadanos tenían participación en la toma de decisiones.***

Tres eran las características que distinguía a la Polis Griega:

- Fue una comunidad muy religiosa, ya que existió una relación íntima entre lo religioso y lo político en un ámbito geográfico muy reducido,
- Fue una asociación de hombres libres, a los que unía un orden jurídico a través del cual los ciudadanos participaban del poder, y
- Existía una intensa participación ciudadana.

Por otro lado, los romanos carecían de la formación política y filosófica, como los que orientaban a Grecia y por ello, tomaron de los griegos sus preceptos filosóficos y lograron perfeccionar muchas de las instituciones y principios que de ellos aprendieron.

⁵ Ibidem. Pág. 43.

Si la herencia griega fue la democracia, Roma legó al mundo el modelo de un imperio militar y de una fuerte organización administrativa.

Con la caída del imperio romano, a finales del siglo V de nuestra era, la iglesia adquiere mucha preponderancia, era dueña de mucha tierra, los señores feudales eran igualmente grandes propietarios, pero ya el vasallo sólo tenía un derecho a título de usufructo y los siervos sólo podían gozar de la tierra que les era asignada a un título más precario.

Posteriormente, en la edad media existía una organización estatal dividida en pequeñas comunidades rurales de economía cerrada, con un lazo político muy escaso, que surgía del vínculo personal existente entre los señores y los vasallos.

Es de anotar que durante toda la Edad Media el influjo de la Iglesia fue definitivo en todos los aspectos de la humanidad. San Agustín, quien vivió en el siglo IV y Santo Tomás de Aquino, quien nació y vivió en el siglo XIII, fueron los grandes pensadores de la época.

El Estado Moderno es fruto de convulsiones propias de la época, de la salida de Estados de autoconsumo, atrofiados y corruptos, a nuevas formas de pensamiento donde el centro de atención deja de ser el poder divino para pasar al poder terrenal bajo el control de hombres, con pensamiento avanzado, reflejo de la recuperación de las artes y cultura grecolatinas y de acciones basadas en la razón, en la observación y análisis de una realidad cambiante y abierta después del control absoluto de las instituciones religiosas, donde no existían libertades y sí una concentración del poder político, económico y cultural, que diezaban la evolución del hombre en occidente.

“El Estado Moderno europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que

la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y, en su interior, homogéneas, de organización del poder”⁶.

El Estado Moderno se distingue por presentar una monarquía limitada o constitucional que va dando paso a las Repúblicas o Estados de derecho que hoy conocemos.

El Renacimiento es factor importante en el nacimiento del Estado Moderno, la estructura medieval va dando origen a una mejor organización política que cambió radicalmente la vida de los pueblos.

Uno de los estrategas políticos que más se reconoce en la era moderna es Maquiavelo: “...nacido en Florencia el día 3 de mayo de 1469, y murió en junio 22 de 1527... Escribía de política tal como la había practicado; del arte de adquirir el poder, y de conservarlo, y de los errores que debe evitar un príncipe para mantenerse en el ejercicio de sus funciones”.⁷ En su obra *El Príncipe* (1513), destacó el cambio del pensamiento y visualizó al Estado como un ente con fines específicos, que redundan en el ascenso, conservación y expansión del poder para garantizar su fortaleza y vitalidad ante los posibles embates, que pudieran enfrentar con potencias extranjeras; le dio un carácter laico que resguardó su autonomía frente al poder de la iglesia y a partir de esto se originó la razón de estado.

Maquiavelo es el ideólogo más importante de esa época de la historia y sienta las bases del Estado Moderno con la separación entre lo moral, la política y la secularización del poder, dejando los asuntos religiosos a la libre determinación de cada individuo. Con Maquiavelo, la razón de estado se independizó de la religión y la moral.

⁶ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*. Tomo I, Editorial Siglo XXI, México, 1981, pág.564.

⁷ CROSSMAN, R. H. S. *Biografía del Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pág. 31.

Diversos pensadores de la época tuvieron ideas contrastantes acerca del concepto y origen del Estado Moderno, los cuales ayudaron para formular una idea compacta sobre lo que era, sus características y fines en la vida del hombre.

THOMAS HOBBS: (1588-1679) le dio al Estado una estructura física similar al hombre, pero mayor y más fuerte (Leviatán), que fue proyectado para la defensa y protección de la agrupación colectiva. Su origen proviene del pacto social para terminar con la guerra civil de todos contra todos; una vez que nace el Leviatán, el gobernante tiene un poder supremo y el súbdito no tiene derecho frente al soberano⁸

JOHN LOCKE: (1632-1704) se concentró en el Contrato Social, que se basó en la naturaleza misma del hombre y de la comunidad política; el poder tiene su origen en la comunidad política y es delegado su ejercicio en la medida suficiente para proteger la libertad de todos, difiere de la de Hobbes que aquella apoya el absolutismo y esta la democracia.⁹

JUAN JACOBO ROUSSEAU: (1712-1778) fundamentó su teoría en la limitación parcial de la libertad natural del hombre en beneficio del contrato social y la creación de una comunidad política: precursor del liberalismo y la revolución francesa; similar a Locke, estableció que la transmisión del poder que se hace al Estado, se da en la medida en que es necesario para lograr que se cumplan los fines de la comunidad política, en lo demás, *la soberanía debe quedar depositada en el pueblo.*¹⁰

⁸ POVIÑA, Alfredo Diccionario de Sociología a través de los Sociólogos. Editorial Astrea, Buenos Aires 1976, Tomo I, pág. 502.

⁹ Ibidem, pág. 641.

¹⁰ Ibidem, Tomo II, págs. 925-932.

1.2.- EL ESTADO ABSOLUTO

Se ha conocido esa etapa del desarrollo del Estado como la época en la cual el monarca es la suprema autoridad, no limitada por norma alguna. El Estado Absoluto se caracteriza por una confusión en los patrimonios del Estado y del Rey. Las funciones son ejercidas en nombre del monarca, y rey o monarca es igual a Estado.

El siglo XVI marcó el inicio de las monarquías absolutas, generadas con la caída del feudalismo como sistema político y económico que dio una forma de gobierno más agresiva y casi omnipotente, pues los reyes realizaron alianzas con la creciente burguesía, de manera que se comenzó a concentrar el poder en la figura del monarca y se desplazó a la nobleza feudal de sus antiguos fueros y complacencias que tuvieron hasta ese momento, este panorama fue similar en todo Occidente, pero con los abusos que significó el absolutismo, los campesinos y la servidumbre constituidos en la última esfera social, se desgastaron, y junto con el movimiento intelectual que se conoció como la *Ilustración* se dieron nuevas acciones que buscaron restringir el poder absoluto de los reyes, pues los excesos y las violaciones por el ansia de riquezas formaron un peligro para la conservación del nuevo sistema de vida.

“La Europa occidental se había establecido ya en sus nuevos estados territoriales, más o menos delimitados, cada uno con su propia burocracia, su ejército y su monarca absoluto. El nuevo sistema financiero era una institución respetable y reconocida por todo el mundo, y los derechos exclusivos de la propiedad privada se admitían universalmente”¹¹

Absolutismo no es necesariamente sinónimo de despotismo. El primero hace referencia al poder concentrado en una sola persona y el segundo se refiere al manejo radical y arbitrario del poder. El poder absoluto no necesariamente tiene

¹¹ CROSSMAN, R.H.S. Op. Cit. págs. 53-54.

que ser arbitrario; son famosas algunas máximas que durante esta época se repetían a diario: “lo que quiere el rey quiere la ley”, “todo por el pueblo pero sin el pueblo”, la famosa frase de Luis XIV “el Estado soy yo”.

El monarca absoluto patrimonializa y personifica la autoridad política al máximo; él es el supremo poder temporal dentro de los límites de su reino, en el que no reconoce su poder superior, es la única fuente de la legislación y la justicia; decide sobre la guerra y la paz y dirige el ejército y la administración. En él reside la soberanía.

Maquiavelo es el primero que, aún sin definirlo, nos transmite la idea de lo que debe ser el Estado, bien que aún no dé él mismo el salto a la institucionalización u objetivación de la idea, por cuanto la vincula a la persona del príncipe.

Maquiavelo expone las condiciones que debe reunir el príncipe, que no son más que la demostración palmaria de la mentalidad secularizadora e individualista del momento. “... es mérito indiscutible del florentino haber descubierto la razón de Estado de acuerdo con los siguientes elementos: 1) la secularización del poder y la política; 2) la comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo a favor del Estado; 3) la valoración y utilidad de la política retomando los beneficios que la técnica proporciona; 4) la articulación de los procedimientos (medios) para dar vida a la dominación estatal y 5) concebir al Estado como una organización que sólo puede existir si es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia”¹²

Al comenzar el siglo XVIII, la Francia de Luis XIV aparecía en el contexto europeo como el paradigma de estado absoluto, ya que el monarca había sabido fortalecer su autoridad por encima de las demás instancias, logrando con ello una cierta uniformidad social. Sin embargo, el resultado no había sido del todo perfecto, por lo que sus deficiencias e imperfecciones fueron creando tensiones,

¹² UVALLE Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal, Ed. IAPEM, México, 1994, pág. 42.

haciendo que la monarquía descansara en un equilibrio inestable entre fuerzas centralizadoras que pugnaban por imponerse (rey, burocracia, ejército) frente a otras partidarias de la descentralización, como los parlamentos, asambleas provinciales u órdenes privilegiados o la Ilustración: pensamiento moderno pero igualmente opuesto a la uniformidad. No pudo lograrse un Estado unitario, a pesar de los intentos reales, y así seguían existiendo dominios más o menos independientes, diócesis eclesiásticas, señoríos o parlamentos que escapaban al control real.

Al final del siglo XVIII, la obra máxima de la Ilustración que se conoció como “La Enciclopedia”, desarrollada por autores como Montesquieu, Rosseau, D’Alambert, Voltaire, entre otros, plasmó ideas de liberación y vida democrática manifestadas por el objeto de terminar con la etapa de control absolutista bien cimentada en Francia por Luis XIV, de esta forma se dieron a conocer derechos y obligaciones para los hombres y su igualdad ante las leyes, lo cual marcó el principio de levantamientos armados que tendrían adelante la constitución del Estado de derecho. Junto a la promoción de tales derechos, el desarrollo y extensión de las constituciones representativas se convirtieron en un elemento primordial del Estado Moderno, cuyos saldos fueron las constituciones políticas que adoptaron el principio de la división de poderes; desde entonces, el Estado Moderno se caracterizó por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho, teniendo el ciudadano el recurso de queja ante los tribunales judiciales en caso de violación a los derechos individuales por los actos de la misma, esto es, la creación legal de contrapesos a los abusos del poder que ejecuta la administración, con esto la administración pública se supeditó íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad.

La forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado Monárquico- Absolutista, que estaba caracterizado porque el rey era el soberano, es decir, que por encima de su poder no había otro poder humano; porque el origen de su poder era por derecho divino, es decir, Dios y

solamente Dios se lo otorgaba y sólo ante él respondía porque concentraba todo el poder, es decir, el rey hacía la ley, el rey aplicaba la ley y el rey interpretaba la ley; era un estado donde el soberano tenía concentrado todo el poder y tenía no sólo derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de todos sus súbditos, sino que además determinaba la vida económica.

Pero además, el mercantilismo como teoría económica del Estado absolutista afirmaba que la riqueza de las naciones se asentaba en el poder estatal y por tanto se configuró un sistema económico predominantemente estatista.

La Revolución Francesa marcó la llegada de la burguesía como clase económica principal y la abolición definitiva de apropiación feudal que se conservó, gracias a la devolución de las tierras del clero y de los nobles a los campesinos; este movimiento civil imprimió en otros estados de Europa el mismo ímpetu de liberación y apropiación de ideas democráticas al igual que en el Continente Americano, pues son los Estados Unidos de América los primeros que lograron su independencia política de la potencia Británica, para ser posteriormente, la mayoría de los países latinoamericanos los que la consiguieran del Imperio Español.

El 14 de agosto de 1789 la Comuna de Paris decreta la abolición de los Derechos Señoriales, "Abolición del Diezmo" y el 26 de agosto del mismo año se proclaman los Derechos del Hombre y el Ciudadano (libertad, propiedad y seguridad). La fuente de poder, es el hombre y el sufragio es la fuente de poder político.

1.3.- EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los hechos históricos definen la personalidad del Estado, dando como resultado una concepción abstracta de él, como un todo que no se ve ni se toca, pero se siente su poder materializado en las instituciones comandadas por los hombres y su influencia en cada aspecto de la vida social; el Estado es como un Dios, con la diferencia de que no es un acto de fe, ya que tiene partes componentes como es el territorio, la constitución, el gobierno, la soberanía y la población, siendo así como se llega a su conocimiento por desglose y caracterización.

Con base en lo anterior, se puede conceptuar al Estado como la sociedad políticamente organizada, teniendo las siguientes características:

- **TERRITORIO**, El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros estados, constituye el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la constitución del Estado; para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población, el Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, donde desarrollar su misión.
- **POBLACIÓN**, es el conjunto de individuos que interactúan entre sí dentro de un territorio para obtener beneficios comunes y garantizar su reproducción; constituyen la fuerza y debilidad del Estado pues son los que con sus decisiones afectan o fortalecen la vida de las instituciones del orden social.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**, es el documento jurídico que establece la organización del poder en el territorio, la forma y elementos del estado, las instituciones y funciones del tipo de gobierno constituido, los derechos y obligaciones de los hombres, desprendiéndose de toda la normatividad existente para regular a todo ser vivo y su actividad dentro del estado. Parte del estado moderno es su constitución, que da forma y legitima la acción del estado y asegura la relación entre gobernantes y gobernados; la predica de la democracia y de la exaltación de las constituciones conservan de una forma sana tanto a los gobernados como a los gobernantes y hacen de la política un medio participativo donde la ciudadanía participa con las instituciones para modificar al estado para bien o para mal.
- **GOBIERNO**, es el conjunto de instituciones que absorben la demanda de la sociedad y la materializan al través de los actos de administración para conservar su reproducción; las formas de gobierno pueden variar siendo monarquías constitucionales o repúblicas; en México se adoptó la república como forma de gobierno, y contiene la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno es un contrapeso para los otros, de manera que el poder que de cada una de las instituciones no se desborde; el gobierno, sea de la bandera política o ideología que sea, es responsable del bienestar de la sociedad y de la conservación del Estado, no hay lugar para los beneficios personales o de grupo, pues esto causaría descontento y alteraría la vida común, “cuando se gobierna, el poder estatal no ejecuta para conseguir objetivos personales. Se conduce un Estado, no una asociación doméstica. El gobernante como cabeza de Estado, es centro para la mejor conservación del Estado”.¹³

¹³ UVALLE Berrones, Ricardo, La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, Ed. Plaza y Valdés, México, 1994, Pág. 278.

El arte del gobierno consiste en la habilidad y capacidad del estadista para sortear los problemas, la política es dirigir al estado e influir en quienes lo dirigen, “el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger a la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna”.¹⁴

Dentro de la división de poderes del Gobierno se encuentra el poder ejecutivo, quien concentra las funciones de la Administración Pública, utiliza la administración con funciones específicas para solucionar demandas sociales y necesidades estatales, incentivando el desarrollo político, económico, social y cultural y guiar el progreso del país; es con base en la decisión política que se utiliza a la administración pública como un instrumento dominante de conservación de poder, a través de ésta se construyen los objetivos del país plasmados en un Plan Nacional, pues el medio ideal y único que garantiza la vitalidad y reproducción social y la fortaleza misma del Estado, “la administración es la parte más obvia del gobierno, es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo, y es, por supuesto, tan antigua como el mismo”¹⁵.

La administración tiene su antecedente con la organización del hombre, es el medio que garantiza todo lo visible en el Estado y su fin sin duda es el interés público, porque si éste se encuentra bien el Estado es fuerte para contrarrestar cualquier embate interno o externo. Para C.J.B. Bonnin existen bondades que emanan de la actividad de la administración “¡Que no puede esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos;

¹⁴ OLIVÁN, Alejandro, “Idea General de la Administración”, México, Revista de Administración Pública (Homenaje al maestro Gabino Fraga), INAP, 1982, pág. 92.

¹⁵ WOODROW, Wilson, “El Estudio de la Administración”, citado en La Revista del Colegio, México, Año II No. 4, Octubre de 1990, pág. 105.

las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objetos de sus deseos y trabajos”¹⁶.

La Administración Pública se perfila por sus usos y fines, su acción se refleja en beneficio o transformación de la vida estatal; hay que recordar que los errores de la administración y sus efectos pueden ser irreparables, por lo cual, se necesita un cuerpo de profesionales al frente de la misma; el aparato administrativo es una fuerza que impulsa o reprime, pero actúa con base en la ley y en las disposiciones de la voluntad del Estado, en este, se conjugan capacidades e ideas que convergen en unidad para materializarse en mejoras para el hombre, las instituciones y la defensa del país; constituye una capacidad que produce poder y visibilidad.

Es así que la Administración no sólo provee sino prevé futuros esperados y ejecuta lo que es mejor según la voluntad del hombre encarnada legal y legítimamente.

Como ya se ha mencionado, el Estado es algo abstracto, es un todo que no se ve ni se toca, pero se siente su poder materializado en las instituciones comandadas por los hombres y su influencia en cada aspecto de la vida social, esto es, la Administración Pública. Es así que tenemos a la Administración Pública como algo que está en constante perfeccionamiento, ya que la transformación de la sociedad le exige el cumplimiento a sus demandas.

¹⁶ BONNIN, C. J. B “Principios de la Administración”, México, Revista de Administración Pública (Homenaje al Maestro Gabino Fraga), INAP 1982, pág. 92.

Así pues, una sociedad civil próspera sustenta a un Estado vigoroso... un Estado es tan rico o tan pobre como lo es la sociedad a la que administra,¹⁷ es por ello que la Administración tiene como principales objetivos: dirimir la escasez y el conflicto social. En el libro de Omar Guerrero, encontramos una clasificación de la evolución de la Administración Pública, menciona una última fase de ésta (Administración Interna), la cual contempla entre otras asignaturas: medicina, prevención y combate de epidemias, instrucción pública, educación física, orden público, abasto y agua potable, **policía urbana**, obras hidráulica y náuticas, comercio, vías de comunicación terrestres, hotelería, asistencia pública, trabajo, correccionales y cementerios.;¹⁸ como cada función implica una especificación de la actividad del estado, surge así la necesidad de contar con cuerpos encargados de vigilar la convivencia que se da entre los individuos. De ahí se desprende que “las prácticas de la policía no sólo representan un nuevo campo de la actividad del Estado, también inauguran una fase progresiva de la tecnología del poder, que supone que el bienestar radica en alcanzar la felicidad de la sociedad... refiriéndose a la felicidad como sobrevivir, vivir y vivir mejor”¹⁹.

Para Ricardo Uvalle “optimizar la vida social mediante el bienestar de los súbditos, es la gran tarea que desempeña la policía”²⁰.

El Estado es la sociedad políticamente organizada, por lo tanto, las condiciones de vida de ésta resultarían ser la clave para promover la prosperidad de la vida estatal, de ahí la importancia estratégica de la policía.

1.4.- EL ORIGEN DE LOS CUERPOS POLICIACOS.

Para poder comprender el surgimiento de la policía, sus fines y objetivos, es necesario hacer una reflexión sobre el significado del término “Seguridad

¹⁷ GUERRERO Orozco, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, INAP, México, 1989, pág. 201.

¹⁸ Ibidem, pág. 50.

¹⁹ Ibidem, pág. 58.

²⁰ UVALLE, Berrones Ricardo, Op. Cit. Pág. 258.

Pública”, ya que no es posible estudiar los orígenes de la policía sin entender su razón de ser. Para ello se retomarán algunas definiciones, con lo cual se pretende llegar a la comprensión del tema.

Hay que empezar diciendo que la Seguridad Pública es una función del Estado, por lo que existen órganos de control para mantener el orden público y garantizar los derechos de la sociedad (libertad, propiedad). Su campo es el mantenimiento de la paz y el orden públicos.

Samuel González R. dice que la Seguridad Pública es el conjunto de políticas de acciones coherentes y 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, mediante el sistema de control penal y de la policía administrativa²¹. También puede ser definida, en un sentido jurídico, como “...la 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 la soberanía”²².

En 1993 la ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, define a ésta como un servicio exclusivo del Estado con cinco objetivos: *mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas y sus bienes; prevenir la comisión de delitos, infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en casos de desastre.*

La policía a lo largo del tiempo, al igual que el Estado, ha sufrido cambios constantes y grandes evoluciones así como su concepto mismo, algunos autores conceptualizan a la policía como la parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía, mientras otros la definen como la acción para

²¹ Cfr. GONZÁLEZ Ruiz, Samuel; V. López Portillo, Ernesto y Yáñez José Arturo, Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM, México, 1994, pág. 49.

²² Ibidem, pág. 48.

lograr un orden o defender el que ya existe. Lo cierto es que “el vocablo policía proviene del latín POLITIA y del griego POLITEIA, o sea el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas para su mejor gobierno”.²³

Sin embargo, a pesar de tantas definiciones podemos decir que la policía es una organización destinada por el Estado para guardar el orden y la seguridad de los ciudadanos mediante la aplicación de medidas preventivas y persecutorias tuteladas por el derecho.

En los pueblos primitivos, aunque no existía una organización propiamente, cuando surge la ambición del más fuerte, se hace necesario combatirla y garantizar una convivencia armónica, a través de la adopción de medidas rudimentarias de protección y defensa de la vida y sus bienes.

En la cultura Azteca hubo un gran orden público y cada integrante de la comunidad tenía una función social, con la que se garantizaba la seguridad pública. Dentro de su organización social existía la elección de funcionarios, los cuales podían ser destituidos por los mismos que los elegían.

En nuestro país, desde la antigüedad se han llevado a cabo políticas para mantener el orden y la paz de la población, nombrando personas encargadas de ejercer la autoridad y habiendo castigos y penas para quienes violaran la tranquilidad del lugar.

En el imperio azteca los encargados del orden por instrucciones del Tlatoani facilitaban la seguridad y el pacífico desenvolvimiento entre los grupos sociales. La función preventiva era desempeñada por los “contecpampixquex” quienes cuidaban el orden y vigilaban a todo sujeto de mala conducta o antecedentes criminales, previniendo la comisión de nuevos hechos delictivos, mientras que la

²³ BENAVIDES Flores, J.A., El proceso administrativo policiaco en México, pág. 9.

función persecutoria la realizaban individuos llamados “Topilli”, quienes aprehendían a los delincuentes y los conducían ante la autoridad respectiva.²⁴

Los topiles tenían una amplia cobertura de vigilancia en islotes, templos, chinampas, escuelas y mercados.

Los encargados de cuidar la seguridad de la ciudadanía y de aprehender a los delincuentes, eran los vigilantes y éstos podían ser diferenciados por insignias, cuyo color indicaba el grupo al que pertenecían y el barrio al que estaban asignados. Esta organización se mantuvo hasta la llegada de los españoles.

A la llegada de los españoles, la organización de los pueblos que existía fue destruida cruelmente, esto fue principalmente en las estructuras sociales y en sus religiones.

Por el año de 1525 se instaló el primer Cuerpo de Alguaciles, quienes participaban el cabildo y tenían la función de mantener el orden público y estaban clasificados en: mayores, menores, de campo, de ciudad y alféreces reales; teniendo a su mando a los comisionados especiales, denominada Junta de Policía.

Durante la época colonial generalmente las funciones policiacas se ejercían tomando en cuenta la seguridad o inseguridad del lugar, el número de habitantes y las necesidades que se captaban a través de la opinión pública.

Por lo regular la encomienda del orden recaía sobre los españoles, quienes pertenecían a las clases altas, esto afectaba a los “indios”, por lo que en el año de 1549 se expidió una cédula real donde se ordenaba que fueran tomados en cuenta para cargos públicos, y más adelante fueron designados “Alcaldes Indios” quienes podían aprehender delincuentes y encarcelarlos.

²⁴ PÉREZ Porras, Aroldo Francisco, Organización y Administración de la policía, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1987, pág. 17.

Durante los siglos XVII y XVIII, al igual que en Europa, la autoridad real de la Nueva España era confundida con el poder del Estado, por lo que la policía cumplía con brindar seguridad al Estado más que al pueblo, cuestión que causó que los militares fueran los que cumplieran con mantener el orden público²⁵.

A la manera de los pactos que en la Europa medieval se establecían para regular las responsabilidades mutuas entre el monarca y los súbditos, en México, desde la época colonial, existieron los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

De 1789 a 1794 surgió una organización policial perdurable, ellos crearon un sistema de alumbrado público a base de faroles de aceite y trementina, instalando un servicio de vigilancia nocturna, fueron conocidos como Serenos, siendo su denominación oficial Guardafaroleros, encargados de encender los faroles y patrullar la ciudad en forma organizada.

Posteriormente en el año de 1822, en la Ciudad de México se crea un grupo de policía preventiva, que años más tarde se convertiría en un cuerpo de "Policía de Seguridad".

Cuando se implantó el sistema federal, se establecieron los Prefectos en los partidos municipales de cada distrito, los cuales vigilaban el bienestar público y estaban facultados para practicar arrestos.

Para 1848 el problema de la inseguridad se agudizó en el medio rural, por lo que los propietarios de fincas rusticas crearon cuerpos de policía rural.

²⁵ SOTELO Regil, Luis F., Policía Profesional, Ed. Limusa, México, 1989, pág. 29.

Para 1868 las leyes orgánicas para el gobierno y los distritos políticos, reglamentaron las atribuciones de un nuevo tipo de funcionario, los jefes políticos.

En el año de 1874, la federación contaba, además de la policía rural, con el ejército como servicio público de seguridad. En el DF., se contaba con un batallón de infantería y un cuerpo de caballería con organización militar y agentes de policía especiales (espías).

En esta época las críticas sobre los vicios y las ineficiencias de los diferentes cuerpos continuaban, manteniéndose así durante todo el S. XIX. Casi todos los modelos policiales que se instituyeron en México a lo largo de ese tiempo, ignoraron los vicios y las críticas que suscitaban. Mismos vicios y críticas que continuaron durante el porfiriato y más allá.

En 1878 se emitió un nuevo reglamento de policía “en este nuevo documento se establecía que las llamadas Comisiones de Seguridad pasaran a realizar funciones reservadas para un policía judicial, cuyas atribuciones eran auxiliar a los jueces y al Inspector General de Policía en la captura de los delincuentes, así como en la integración de pruebas en los juicios criminales”²⁶.

En ese reglamento también se mencionaban las limitaciones de los agentes y de los cuerpos policiacos: prohibición de llevar a cabo detenciones arbitrarias y de maltratos a los detenidos; recibir dinero y usar cualquier tipo de identificación visible; esta policía tenía la función de supervisar los burdeles y la higiene pública.

Para 1879, este cuerpo de seguridad recibe el nombre de Policía Urbana.

²⁶ Policía Federal Preventiva, La Policía en México. Breve Historia de un Concepto y de una Institución, México, 2000, pág. 84.

En 1890, nace la Policía Auxiliar como consecuencia del fin a la iluminación de gas de la ciudad, con la llegada de la luz eléctrica, lo cual provocó el despido de los Serenos. En ese mismo año hubo una reorganización de la ciudad y de las demarcaciones de la policía y quedaron los inspectores al mando de la gendarmería.

En 1922 se decretó la ordenanza general para los cuerpos de policía que normaba a los gendarmes del DF.

Los gendarmes eran la policía de la ciudad y quedaban bajo las órdenes de la inspección general de la policía.

“La gendarmería estaba compuesta por dos cuerpos: la Gendarmería de a Pie y la Gendarmería Montada y, además de ser cuerpos armados formaban parte de las reservas del Ejército Nacional”²⁷.

Para 1928, se crea la policía del departamento central y la policía del DF, las dos bajo las órdenes del jefe del departamento del Distrito y en las Delegaciones se crean las policías locales, quienes estarían bajo las órdenes del Delegado correspondiente.

En 1970 se llevó a cabo la emisión del Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, donde se reconocía que en el DF éstas se encontraban previstas y sancionadas en diversos reglamentos o disposiciones carentes de unidad, que no lograban abarcar algunas conductas que afectaban el orden público. Por lo que se expide este reglamento para unificar las disposiciones dispersas.

Por falta de policía se entendía la acción u omisión individual o de grupo, realizada en lugar público o cuyos efectos se manifestaran en él, y que alterasen

²⁷ Ibidem, pág. 93

o pusieran en peligro el orden público o integridad de las personas en su seguridad, propiedad y tranquilidad. La vigilancia sobre la comisión de faltas de policía quedaba entonces a cargo de la policía preventiva del DF.

Cuatro años después de su puesta en vigor, este reglamento fue publicado nuevamente por el Departamento del DF en su Gaceta Oficial, debido a que se reconoció que era uno de los reglamentos en vigor que no habían tenido amplia difusión y en algunas Delegaciones se le desconocía y la población en general lo ignoraba.

Considerando imperativa la reestructuración de la policía preventiva del Distrito Federal, el gobierno federal decidió abrogar el reglamento de esta policía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1941, mediante la puesta en vigor del reglamento de la policía preventiva del DF en junio de 1984.

En este nuevo Reglamento, las funciones primordiales son las de garantizar y mantener la seguridad, el orden público y la vialidad, otorgar protección a la población en casos de accidentes y siniestros, y prestar servicios relacionados con el autotransporte público y particular. Correspondiéndole la prevención de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como proteger a las personas en sus propiedades y en sus derechos, auxiliar al ministerio público y autoridades judiciales, aprehender al delincuente en casos de flagrancia y cuidar la observancia de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal²⁸.

A finales de los años 80, el gobierno federal consideró que la operación policial necesaria para atender los problemas delictivos de esa época sugería la idea de conformar un órgano con funciones de Policía Preventiva Federal, para disminuir

²⁸ Diario Oficial de la Federación, Enero 13 1984; y su Reglamento del 10 de Julio de 1985, citado en Policía Federal Preventiva. Op. Cit. pág. 117 y 118.

la compleja coordinación entre las diversas instancias policiales existentes e incrementar la congruencia de funciones.²⁹

En la segunda mitad de los años 90, al crearse el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se publicó el segundo Programa Nacional de Seguridad Pública³⁰ y se definió a la seguridad como una función a cargo del estado con fines de salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, y para preservar las libertades, el orden y la paz públicas³¹.

La realización material de la función de Seguridad Pública corresponde a la policía preventiva, al ministerio público, a los tribunales y a las autoridades de ejecución de penas y tratamiento de menores infractores. Asimismo, se señala a la policía preventiva: el estado combatirá las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales, es entonces bajo este contexto que se crea la Policía Federal Preventiva.

En el caso de México, la organización de la policía, sus bases fundamentales y sus antecedentes se encuentran íntimamente ligados a la evolución histórica del Ministerio Público y del procedimiento penal y administrativo que impone sanciones por la violación a los reglamentos de policía y gobierno.

1.5.- ORÍGENES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

No existe uniformidad en la doctrina en cuanto a las influencias de origen extranjero que, al lado de las notas propias de nuestro derecho nacional, han conformado a la institución del Ministerio Público mexicano, sin embargo la mayoría de los autores coinciden en que son tres los elementos que han concurrido para la formación de éste:

²⁹ Vid. Justicia y Seguridad, Cuadernos de la Renovación Nacional, Vol. 14 FCE, 1988, citado en Policía Federal Preventiva. Op. Cit. pág. 119.

³⁰ DOF, julio 18, 1996. Citado en Policía Federal Preventiva, Op. Cit. pág. 124.

³¹ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF, diciembre 11, 1995, citado en Policía Federal Preventiva. Op. Cit. pág. 124.

- a) La Legislación Española
- b) La Legislación francesa, y
- c) La Constitución Mexicana de 1917

Javier Piña y Palacios³² considera que en la conformación del Ministerio Público mexicano existen tres elementos:

- 1.- Del ordenamiento francés se tomó como característica principal el de unidad e indivisibilidad, ya que cuando actúa lo hace en nombre y representación de la institución.
- 2.- La influencia española radica en el procedimiento al formular conclusiones, ya que éstas siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del promotor fiscal del Tribunal de la Inquisición.
- 3.- El elemento nacional radica en el monopolio del ejercicio de la acción penal, y además porque el Ministerio Público es el jefe de la Policía Judicial.

A continuación se hará una descripción sencilla de estos tres elementos:

ANTECEDENTE FRÁNCES: En 1303 Felipe IV el Hermoso dictó una ordenanza por lo que se creaban los procuradores del rey, para que lo representaran ante los tribunales. Posteriormente se agregó un abogado del rey, dedicado a atender los asuntos jurídicos de los cortesanos favorecidos por la protección monárquica.

“Durante la monarquía, el Ministerio Público no asume la calidad del representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes.”³³

³² PIÑA y Palacios, Javier, Derecho procesal penal, México, Botas, pág. 59-61.

³³ CASTRO, Juventino V., El Ministerio Público en México (funciones y disfunciones), 3°. Edición, México, 1983, Editorial Porrúa, pág. 5.

A consecuencia de la Revolución Francesa se transformaron las instituciones, apareció entonces el acusador público, cargo desde luego, de elección popular, con el sólo fin de sostener la acusación ante los tribunales penales.

Hacia 1808 se expide el Código de Instrucción Criminal y en 1810 la Ley de Organización Judicial. Con ellos surge propiamente el Ministerio Público francés, sus funciones abarcan tanto la magistratura judicial (su actividad procesal connotando protección de la ley) como la gestoría administrativa, en cuanto se ocupa de representar al gobierno ante los tribunales. Se le considera integrante del Poder Ejecutivo.

ANTECEDENTE ESPAÑOL: En España una Ley del Fuero Juzgo marca el origen del Ministerio Público, en esta época se contemplaba una magistratura especial que tenía facultades determinadas para actuar ante los Tribunales, cuando no hubiese interesado que acusara al delincuente. Era un funcionario que actuaba como mandatario particular del rey, en cuya actuación representaba al monarca.

En Castilla, los fueros municipales autorizaban a los pueblos a nombrar funcionarios encargados de vigilar la administración de justicia e intervenir en la investigación de los delitos.

En 1527, el rey Felipe II ordenó que en las Audiencias hubiese dos fiscales, uno para las causas civiles y otro para las criminales.

Por Cédula Real expedida en Madrid el 20 de noviembre de 1578, se les concede a dichos fiscales el poder de juzgar en todos los negocios que presentan discordia de votos, así como en aquellos en los que el número de oidores no es el requerido.

ANTECEDENTE MEXICANO: La Real Audiencia de México se erigió el 29 de noviembre de 1527 y se le dotó de ordenanzas el 22 de abril de 1528.

Las ordenanzas de la Audiencia de México fueron sustancialmente reformadas el 12 de julio de 1530. Otra reforma importante fue la del 17 de abril de 1536, en la que se establecía que la Presidencia de la Audiencia de México correspondía al Virrey de la Nueva España; también presentaron innovaciones las llamadas Leyes Nuevas del 20 de noviembre de 1542, fundamentalmente en lo que respecta a las atribuciones gubernamentales de la Audiencia.

Podemos considerar que el periodo de formación de la Real Audiencia de México concluyó con las reformas de 1568 y 1597, en las que se creó la Real Sala del Crimen integrada por cuatro Alcaldes de Casa y Corte llamados también, en 1568, Alcaldes del Crimen, así como la creación de la Fiscalía del crimen en 1597.

El Presidente virtual de la Audiencia de México era el Virrey de la Nueva España, por tanto le correspondía presidir el organismo superior de la administración de la justicia.

Entre los Ministros de la Audiencia de México se encontraban los fiscales. Si bien en la baja Edad Media se planteaba la necesidad de que la Corona estuviera representada en los tribunales superiores, el valor defendido no sólo radicaba en la Ley, sino en el poder y autoridad del Soberano. Más adelante, a falta de algún particular o en su refuerzo, el Fiscal actuaba como acusador; más no lo hacía en nombre de la sociedad ni pretendía salvaguardar los valores sociales. Lo hacía como manifestación del poder del mismo Monarca, quien en virtud de su señoría natural debía defender a sus vasallos.

En un principio se les llamó procuradores fiscales; pero más adelante simplemente fiscales.

Los fiscales de lo civil tenían como función promover y defender los intereses del fisco; en cambio, los fiscales del Crimen se encargaban de promover la observancia de las leyes relacionadas con los delitos y penas respectivas, convirtiéndose en acusadores públicos cuando era necesaria su intervención para la aplicación de sanciones del orden penal.

Al igual que los demás ministros de la Real Audiencia, los fiscales seguían ciertas formalidades después de su nombramiento; prestaban el juramento propio de los procuradores. Fiscal que no cumpliera con su juramento, recibía un castigo pecuniario consistente en la pérdida de la mitad de sus bienes y en la destitución de su cargo.

Entre las obligaciones de los fiscales se encontraban las siguientes: residir en la sede de la Fiscalía, trabajar por lo menos tres horas diarias; y rendir un informe semanal sobre su actuación en los casos que estuviese llevando, les estaba vedado ejercer como abogados.

En la Recopilación de Leyes de 1680 se hace mención de dos fiscales: uno de lo Civil y otro de lo Penal; posteriormente hubo un tercer fiscal también encargado de los asuntos civiles, aunque se suprimió en 1778. El 18 de octubre de 1777 se dictó un decreto por el que se creaba una Fiscalía más, especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Fue así como la Audiencia de México llegó a tener un total de cuatro fiscales.

Los Fiscales podían asistir al Real Acuerdo para emitir dictamen. Entre sus funciones estaba la de representar a la Corona en los pleitos sobre asuntos de Gobierno, particularmente defendiendo la Real Hacienda y el Patronazgo. En las audiencias americanas los fiscales desempeñaban un papel muy importante, llevaban el título de protectores de indios, lo que implicaba ser prácticamente sus abogados en los pleitos que tenían los españoles.

Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencia de la Península y de Ultramar. Resultado de ello fue el Decreto expedido el 9 de octubre de 1812, en el que se dispuso que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales.

En la Ley Lares expedida el 16 de diciembre de 1853, se instruye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y oscuridad sobre el sentido de la ley.

El Procurador General de la Nación representaba los intereses del gobierno. El 23 de noviembre de 1855 el presidente Don Juan Álvarez expidió una ley en la que se ampliaba la intervención de los procuradores o promotores fiscales de la Justicia Federal.

Al año siguiente, siendo presidente Ignacio Comonfort, se promulgó el Decreto del 5 de marzo de 1856 que se conoce con el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

En las sesiones del Congreso Constituyente de 1856 se vierten algunas ideas sobre las funciones que debía tener el Ministerio Público con base en el artículo 27 del proyecto, el cual a la letra dice: “A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad”.

En la Constitución surgida de este Congreso se incorpora la existencia del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial.

Finalmente, en el texto constitucional definitivo, en su título III relativo a la división de poderes, en la sección III dedicada al Poder Judicial, se declara que

la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

El 29 de julio de 1862 se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, en donde se determinan como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que siendo ventilados en la Corte, implicaran algún interés de la Hacienda Pública. En este mismo ordenamiento se declara que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad; en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la corte lo considerase conveniente.

El 19 de diciembre de 1865 fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público, en donde se indicaba que el Ministerio Público estaba subordinado en todo al Ministerio de Justicia.

En la Ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869, se estableció en sus artículos 4° al 8° tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, así como facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales a que se refiere la ley mencionada debían ser letrados, de experiencia reconocida y con un mínimo de cinco años de ejercer la profesión. Se refería, sobre todo, a aquellos que tuvieran facilidad para argumentar.

Son documentos claves para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución Política de 1917, los códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, el Código de Procedimientos Federales de 1895; la Reforma hecha al artículo 96 de la Constitución Política de 1857 en mayo de 1900; y las leyes orgánicas del Ministerio Público común y federal de 1903 y 1908.

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado el 15 de septiembre de 1880, se mencionaba al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad la pronta administración de la justicia, así como para defender sus intereses ante los tribunales. La Policía Judicial por su parte, tenía como objetivo principal la investigación de los delitos, la reunión de las pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

En el nuevo Código se adoptaba la teoría francesa al establecerse que, en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requeriría sin pérdida de tiempo la intervención del juez competente del ramo penal, para que iniciara el procedimiento. Cuando el juez no estuviese y el inculpado se fugara y se destruyesen o desaparecieren los vestigios del delito, estaba facultado para mandar aprehender al responsable, y hacer lo necesario para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al Juez competente. El Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y requerimiento, como en la doctrina francesa. Además intervenía como miembro de la Policía Judicial durante la investigación de los delitos.

Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de la sentencia. La ley establecía que el jefe de la Policía Judicial, que era el juez de instrucción, debía intervenir desde el inicio del procedimiento.

El Ministerio Público, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspectores de policía, los jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerza de seguridad rural, y los prefectos y subprefectos políticos, podían desempeñar funciones investigadoras solamente en el caso de emergencia, estando ausente el Juez de lo Criminal. Estas funciones las podían desempeñar levantando de inmediato las actas de descripción e inventario. Tenían instrucciones de

transmitirlas sin demora alguna al Juez quien podía ordenar, si así lo consideraba conveniente, que el contenido de las actas se repitiese en su presencia.

También los jueces de paz eran miembros de la Policía Judicial y estaban encargados de practicar las primeras diligencias, mientras se presentaba el Juez de lo Criminal, quien debía continuarlas.

El ofendido por el delito o cualquier persona enterada del mismo, debía hacerlo del conocimiento del Juez competente, del representante del Ministerio Público o de alguno de los funcionarios que, conforme a la ley, tenían atribuciones de Policía Judicial.

En mayo de 1894 se promulga el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación. De hecho conserva la estructura del Código de 1880, corrigiendo los vicios advertidos en la práctica, pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propia en el proceso penal.

En septiembre de 1916 se convocó al pueblo de elecciones de diputados al Congreso Constituyente, mismas que se verificaron el 22 de octubre conforme a la convocatoria del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Las sesiones del Congreso se inauguraron el 21 de noviembre para analizar los expedientes de los diputados y para constituir, definitivamente, el conjunto de representantes populares que se dedicaría a la tarea de revisar el Proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza.

La sesión inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente se celebró el 1° de diciembre. En ellas se presentó don Venustiano Carranza para hacer la declaración de apertura y entregar su Proyecto de Constitución, mediante un

informe en el que exponía los motivos que habían fundado la redacción de los principales artículos.

Inmediatamente después del informe el Congreso inició sus trabajos, y comenzaron los debates para aprobar o reformar los artículos propuestos por el Primer Jefe.

Fundamentalmente, nos interesa para este estudio lo concerniente a los artículos 21 y 102 del proyecto en mención, en los que se destaca a la institución del Ministerio Público.

El artículo 21: el texto originalmente propuesto decía: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de éste”.³⁴

El artículo comprende tres aspectos:

- 1.- La facultad exclusiva del Poder Judicial para imponer las penas señaladas en las leyes.
- 2.- El reservar a las autoridades administrativas aplicar las sanciones a los infractores de los reglamentos administrativos (que llama de policía).
- 3.- La función persecutora de los delitos (que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial).

De los cuales, es trascendente para esta investigación el último de los tópicos referidos.

³⁴ Procuraduría General de la República, Revista Mexicana de Justicia, Nueva Época, No. 11, México 2000, pág. 160.

El artículo 102: En cuanto a la organización del Ministerio Público Federal, el artículo 102 señalaba que la Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos, cónsules generales, y en aquellos que se suscitaré entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado. En los demás casos en los que debe intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno, y tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.³⁵

Los debates en torno al proyecto enviado por Carranza se centraron en las funciones persecutoras tanto del Ministerio Público como las de la Policía

³⁵ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo X, Art. 90-107 (Antecedentes, orígenes y evolución del articulado constitucional), tercera edición, México, 1985, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, pág. 102-136

Judicial, esta última como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo al Ministerio Público Federal de los Estados Unidos. El objetivo del precepto constitucional consistía en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de los jueces porfiristas, constituidos en acusadores al ejercer las funciones de la policía Judicial³⁶

Posteriormente a 1917, además de los ya señalados artículos 21 y 102, se han incorporado una serie de reformas a diversos preceptos del texto constitucional referentes al Ministerio Público y sus funciones.

Tradicionalmente, el Ministerio Público se ha empeñado en el ejercicio de la acción penal y ha postergado hasta la conclusión del proceso la satisfacción de reparar el daño causado por el delito.

La función del llamado representante social ha sido limitada; en el mejor de los casos le interesa obtener una declaración de culpabilidad del sujeto mediante el juicio de reproche.

Las recientes reformas a los Códigos Procesales, tanto del fuero común como federal, son un paso significativo en la construcción del derecho victimal orientado a rescatar al ofendido y darle representatividad con carácter de parte en el proceso.

Hay autores que incluyen, además de los antecedentes señalados, a la figura del *Attorney General* norteamericano. Su creación data de 1277 en Inglaterra. Elegido y nombrado por el rey entre los juristas más notables del reino, el *Attorney General* era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona. Asimismo, le correspondía fungir como asesor jurídico del gobierno:

³⁶ Procuraduría General de la República, Op. Cit. pág. 162.

ejercer la acción penal en aquellos delitos que afectaran la seguridad del Estado; y perseguir los delitos de carácter fiscal.

En los Estados Unidos el Attorney General aparece por primera vez en la Ley de Organización Judicial de 1789. Poco después, en 1792, se le da jerarquía de miembro integrante del gabinete. No tarda en crearse, dada la importancia de su labor y número creciente de asuntos sometidos a su atención, el Departamento de Justicia, siempre bajo su dirección.

Aún cuando en la actualidad es por demás complejo su esquema de responsabilidades, sigue destacando en forma especial la de asesoría jurídica y la coordinación de las oficinas más importantes del ramo. También asume la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los organismos judiciales, y si bien es el Solicitor General (Procurador General) quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte, lo hace bajo la Dirección del Attorney General.

Por otra parte, tratándose de delitos federales que ponen en peligro la seguridad del Estado, compete al Attorney General delegar en un sector de su despacho la acción de órgano acusador.

El Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente del interés social. De ahí que se le denomine “representante social”.

En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

Como consecuencia de esto nace el Ministerio Público, conquista del Derecho Moderno. Al asumir el Estado la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla; el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una magistratura independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de la justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental convivencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado, y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa y de quien falla; así es como se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

Corresponde al Estado regular las relaciones entre los hombres a través de la administración pública y como el individuo no debe hacer justicia por su propia mano es por eso que el gobierno asume la demostración de la culpabilidad a través de la administración pública por medio del Ministerio Público.

Es en este marco, que surge la división de poderes en nuestro país, en relación a la administración de justicia, porque el Estado no puede asumir el papel de juez y parte en un juicio; la Procuraduría General de la República y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados a través del Ministerio Público son los órganos encargados de procurar justicia y perseguir delitos del fuero federal y común respectivamente. El Ministerio Público funge como abogado de la nación, siendo éste el encargado de demostrar la culpabilidad del individuo en cuestión.

Antes de la Constitución de 1917, cuando se crea la autonomía del Ministerio Público, éste era el encargado de investigar, perseguir y juzgar a los detenidos y

fue hasta esa fecha que el Ministerio Público se vuelve autónomo como parte del Poder Ejecutivo, y es entonces cuando a éste le corresponde solamente investigar y perseguir los delitos (ya no pueden ser depositadas dos funciones en un mismo poder) y al Poder Judicial le corresponde juzgar.

A manera de conclusiones de este primer capítulo, diremos que por definición: El Estado, es cambiante por su naturaleza y necesidades, ha tenido grandes transformaciones gracias a su estructura Administrativa, pero los cambios que se generan en él, son impulsados por intereses de grupos en el poder o de aquellos que vienen emergiendo y que pugnan por espacios, así lo observamos en su historia y evolución.

Como mencionamos, los hechos que la historia toma como referencia para hablar del Estado Moderno son el descubrimiento de América en el siglo XV y el movimiento del Renacimiento. Sin embargo, antes de estos hechos, las diferentes ciudades-estado, tuvieron en el seno de su convivencia grandes diferencias sociales, que fueron manipuladas a través de la religión y la creencia del poder divino, mismas que, gracias a la evolución del pensamiento y a las convulsiones de los sistemas de gobierno de autoconsumo, atrofiados y corruptos, fueron rebasadas por las nuevas formas de pensamiento que utilizó la razón, la observación y el análisis.

El Estado persigue ya un fin específico: el ascenso, conservación y expansión del poder, el cual han querido justificar diversos pensadores: Hobbes, Locke, Rousseau, entre otros; sin embargo, los gobernantes también han tenido que buscar formas de justificar su papel dirimiendo los conflictos sociales y la escasez, esto no sería posible sin la concepción de la Administración Pública. Por ello, se tiene en mente que administrando se gobierna, la administración es la parte más obvia del gobierno, es el gobierno en acción.

Políticamente, la creación de estos cuerpos respondió en sus orígenes a la protección del grupo gobernante, al resguardar sus intereses y dejando a un lado los derechos de la clase gobernada. Sin embargo, al paso del tiempo se han ido corrigiendo sus actuaciones y, en algunos casos, mejorando.

En lo administrativo, la evolución y desarrollo, tanto del ministerio público, como de los cuerpos de policía, constituyen un grado de especialización de lo administrativo, como ya hemos dicho administrando se gobierno y lo hacen a través de las estructuras que van creando para dar respuesta a las demandas sociales.

Así pues, el Estado es un todo que no se ve ni se toca, pero se siente su poder materializado en las Instituciones encabezadas por hombres y su influencia en cada aspecto de la vida de una sociedad.

Por ello, la creación de los cuerpos de seguridad y el Ministerio Público, responden al interés de salvaguardar la paz y el orden públicos. No obstante, en ocasiones este interés se desvía perdiendo el objetivo para el cual fueron concebidos, convirtiéndose en una fase progresiva de la tecnología del poder, es decir, defienden los intereses de la clase gobernante y se olvidan de la sociedad en su conjunto.

CAPÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

2.1.- MARCO INSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Procuraduría General de la República nació con la reforma judicial de 1900. El periódico El Globo del jueves 19 de septiembre de 1895 publicó un pequeño artículo que se titulaba: “Un asunto de sensación. Nuevas reformas a la Constitución de 1857”.en él se aseguraba que, aunque no se podían dar detalles, se gestaba “un asunto de verdadera importancia y trascendencia”: nada menos que la propuesta de nuevas reformas a la Constitución de 1857. Las iniciativas se presentarían durante el período inmediato de sesiones en la Cámara de Diputados. Se trataba de los artículos 5, 10, 14, 20, 31, 36, 91, de nuestra Carta Magna. La nota de prensa concluía diciendo: “el asunto promete ser de sensación, y ya hablaremos de él con más detenimiento, haciendo las consideraciones a que el caso se presta”³⁷.

El mismo periódico volvía sobre el asunto seis días después, miércoles 25 de septiembre de 1895. El título era el mismo: “Un asunto de sensación”, pero los subtítulos eran más explícitos: “grandes reformas a la Constitución de 1857. El servicio militar obligatorio. Trabajo forzoso. Cambios en la administración de justicia”. Después de mencionar que habían sido los primeros en dar la noticia, ese día cumplían su promesa dando a conocer todos los detalles: “Dichas reformas, que no sabemos todavía si se resolverá presentar o no al Congreso, se imprimieron, precedidas de algunos fundamentos, en un folleto que sin duda circulará oportunamente; pero en el cual no se menciona el nombre del autor de la iniciativa que estudiaremos con todo el detenimiento que exigen asuntos de su

³⁷ “Un Asunto de Sensación. Nuevas Reformas a la Constitución de 1857”, Periódico El Globo, Tomo I No. 41, Pág. 2, México, D.F., jueves 19 de septiembre de 1895.

naturaleza. Dicho folleto pasó al estudio de un abogado, cuyo nombre se nos perdonará no citemos por ahora; y cuya resolución aún no se conoce”³⁸

Acto continuo el citado artículo periodístico reproducía el anteproyecto de reformas constitucionales. Entre otras iniciativas estaba la de elevar a rango constitucional el servicio militar e instituir la pena de trabajo forzoso. Otra se refería a que la libertad de portar armas estuviera reglamentada por una ley. Otra más precisaba de mejor manera la garantía de legalidad en los procesos penales. Otra revertía en obligación el derecho de los ciudadanos a tomar las armas en defensa de la República y de sus instituciones, precisamente por la del servicio militar. Y otra iniciativa más suprimía los cargos de fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia creando la Procuraduría General de la República, que absorbía las funciones del Ministerio Público.

Finalizaba dicho artículo afirmando que esas reformas representaban “un nuevo ataque a los liberales principios de nuestra Carta Magna. ¡Ojalá que esas, atentorías a la libertad y a la democracia, no pararan de simple proyecto y tuviéramos que borrar todo lo escrito!”³⁹

Pero no se volvió a mencionar más el asunto, y la anunciada reforma constitucional no fue iniciada ante el Congreso de la Unión sino hasta más de un año después en que, el sábado 7 de noviembre de 1896, el Ejecutivo Federal, previo acuerdo del “Consejo de Ministros”, y a través del secretario de Gobernación, Manuel González de Cosío, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente, fechada el día anterior, y que era prácticamente la misma que anunciara El Globo.

³⁸“Un Asunto de Sensación. Grandes Reformas a la Constitución de 1857. El Servicio Militar obligatorio. El trabajo forzoso. Cambios en la Administración de Justicia”, Periódico El Globo, Tomo I No. 46, pág. 2, México, D.F., miércoles 25 de septiembre de 1895.

³⁹ Ibidem.

En la sesión del 7 de noviembre de 1896, la Cámara de Diputados acordó turnarles el asunto a las comisiones unidas, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación.

Inmediatamente los principales diarios de la capital de la República se hicieron eco de la importante noticia. Por supuesto El Globo, en su edición del martes 10 de noviembre de 1896, iniciaba su artículo con el título “Otro triunfo de El Globo”, recordando que hacía más de un año que su diario había dado la primicia, lo que les había valido muchos ataques por parte de la prensa gobiernista “que hasta llegó a decir que era un pretexto para hacer oposición al Gobierno”⁴⁰.

Una vez que se ha señalado la forma en cómo se dieron las reformas constitucionales que originaron grandes cambios en la administración de justicia, observemos cómo se encuentra organizada actualmente.

La Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal, que integra la institución del Ministerio Público Federal, los órganos auxiliares directos de éste, la Consejería Jurídica del Gobierno y otras funciones que la Constitución encarga directamente al Procurador General quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Asimismo, la Procuraduría General de la República cuenta con una comisión interna de Administración y Programación y con los servicios de información y documentación y de coordinación para la participación ciudadana.

Los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisan el funcionamiento y las atribuciones otorgadas a la Procuraduría General de la República, para el debido cumplimiento de su función como órgano regulador de la administración de justicia.

⁴⁰ “Otro triunfo del Globo. Nuevas Reformas a la Constitución. La libertad del trabajo. El servicio militar obligatorio”, Periódico El Globo, Año II, No. 382, pág. 2, México, D.F., martes 10 de noviembre de 1896.

“Artículo 21: la imposición de las penas es propia y exclusivamente de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato... 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.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”⁴¹

“Artículo 102: A.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero 2000, Art. 21, pág. 16-17.

pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución. En todos los negocios que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes...”⁴²

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que el Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables⁴³.

Dentro de las atribuciones contenidas en esta Ley se encuentran:

- Al frente de la Procuraduría General de la República, se encuentra un Procurador, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.
- El Procurador intervendrá por sí o a través de Agentes del Ministerio Público en el ejercicio de las atribuciones contenidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corresponde a la Procuraduría General de la República:

⁴² Ibidem, Art. 102, pág. 84-85.

⁴³ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 27 de diciembre 2002, Art. 1, pág. 11.

- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia.
- Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.
- Promover la celebración de tratados, acuerdos e instrumentos de alcance internacional.
- Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de distintas figuras administrativas. (Anexo I).

“Artículo 13.- El Reglamento de esta Ley establecerá las unidades y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República así como sus atribuciones.”⁴⁴

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República cuenta con su Reglamento que tiene por objeto establecer la organización, competencia y facultades de ésta para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.⁴⁵

⁴⁴ Ibidem, Art. 13, pág. 26.

⁴⁵ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 1996, Art. 1, pág. 1.

Artículo 2.- Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos: (Anexo II)

De manera esquemática podemos decir que la Procuraduría General de la República tiene cuatro atribuciones fundamentales: vigilar la constitucionalidad y legalidad; promover la debida administración de la justicia, atender los asuntos jurídicos del Gobierno Federal, y perseguir los delitos del orden federal.

VIGILANCIA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD: Esta función tan delicada se relaciona con la defensa misma de la fuerza de la Constitución y con la vigilancia y mantenimiento de las libertades individuales.

Esto quiere decir que la dependencia debe hacer respetar el Estado de Derecho en que vivimos, para que las normas legales vigentes se cumplan cabalmente y se actúe debidamente en la impartición de la justicia.

Para cumplir esta función es de trascendental importancia la intervención del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo.

PROMOCIÓN DE LA JUSTICIA: La promoción de la justicia se refiere, básicamente a su pronta, expedita y debida procuración e impartición, con base en los artículos 17 y 102 constitucionales. Lo anterior quiere decir que la Procuraduría General de la República debe estar pendiente de que la justicia se aplique en forma rápida pues si no, deja de ser justicia, y proponer al Presidente de la República reformas a las leyes y medidas concretas para que esto sea posible.

ATENCIÓN A LOS ASUNTOS JURÍDICOS DEL GOBIERNO FEDERAL: La Procuraduría General de la República tiene dos funciones muy importantes:

Representar a la Federación en los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico y ser consejero jurídico del gobierno.

La primera de estas atribuciones se realiza a través del Ministerio Público quien es el abogado de la Federación y defiende ante los tribunales los intereses de ésta. La segunda está reservada personalmente al Procurador General y consiste, principalmente en opinar durante los procesos de creación y reformas de las normas, y sobre su interpretación y aplicación debidas.

PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS DEL ORDEN FEDERAL: El artículo 21 Constitucional establece que el Ministerio Público (federal y del orden común) es el único facultado para perseguir delitos.

Al Ministerio Público Federal corresponde perseguir los delitos del orden federal y por lo tanto, solicitar órdenes de aprehensión, buscar y presentar pruebas, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad y pedir la aplicación de penas.

Todo esto es el marco de una investigación objetiva, actuando como “parte de buena fe” o “parte imparcial”, que en nombre del Estado busca esclarecer la verdad.

2.2 MARCO INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

El 30 de noviembre de 2000, se publicaron las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante las cuales se crea la Secretaría de Seguridad Pública, teniendo como propósitos fundamentales el desarrollar las políticas de seguridad pública, proponer una política federal contra la criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos, así como fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y, programas de prevención en materia

de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común.

A partir de su creación, la Secretaría de Seguridad Pública integra a los siguientes Órganos Administrativos Desconcentrados dependientes de la Secretaría de Gobernación:

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
Policía Federal Preventiva
Consejo de Menores.

Asimismo, se constituye un nuevo Órgano Administrativo Desconcentrado integrando la estructura y funciones de las Direcciones Generales de Prevención y Readaptación Social y de Tratamiento de Menores, ambas adscritas a la Secretaría de Gobernación y dictaminadas el 27 de noviembre de 1998 por la S.H.C.P.

Con la finalidad de enmarcar las atribuciones de las Unidades Administrativas de la Secretaría tendientes a la consecución de dichos propósitos, así como salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, preservar la libertad, el orden y la paz públicos en estricto apego al respeto de los derechos humanos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2001, el Reglamento Interior de la Secretaría, documento en donde, también, se consideró integrar a la estructura orgánica del recién creado Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social al Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo.

El 12 de febrero de 2001, la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó y registró la primera estructura orgánica básica de la Dependencia.

De conformidad con lo señalado, la estructura orgánica básica de la Secretaría de Seguridad Pública se conforma con 1 Secretario, 2 Subsecretarios, 1 Oficial Mayor, 10 Direcciones Generales, 2 Coordinaciones Generales, 4 Órganos Administrativos Desconcentrados y 1 Unidad de Contraloría Interna.

Finalmente, es importante destacar que, la Secretaría de Seguridad Pública es miembro de la Comisión de Orden y Respeto, creada por Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, ello desde diciembre de 2000, misma que tiene como compromiso específico garantizar y preservar el orden a interés públicos, la justicia, la protección de la población y del respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobiernos federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México, y de la cual, la Secretaría de Seguridad Pública es miembro.

La Secretaría de Seguridad Pública Federal, es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene su fundamento en el Art. 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece el despacho de los siguientes asuntos:

- “Desarrollar las Políticas de Seguridad Pública y proponer la Política Criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la Política Criminal entre las dependencias de la Administración Pública Federal;
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;
- *Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;*
- *Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;*
- Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;
- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
- *Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;*
- *Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;*
- Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer convenios de colaboración con instituciones similares en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- Colaborar en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales

- o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se ven amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requiera, para el debido ejercicio de sus funciones⁴⁶; entre otros.

Asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública Federal cuenta con su Reglamento Interior, el cual establece que para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas: (Anexo III)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece que salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado, se plantean dentro de las estrategias: la prevención del delito para garantizar la seguridad ciudadana y promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas, entre otras.

Dentro de este marco se crea por decreto el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, el cual es de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y “establece que la Secretaría de Seguridad Pública es la responsable de elaborar su correspondiente Programa Anual, el cual servirá de base para la integración de su respectivo anteproyecto de presupuesto, a fin de prever los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y en el marco de la programación del gasto público⁴⁷ .

⁴⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edición 2003, Art. 30 Bis, pág. 14.

⁴⁷ Decreto por el que se crea el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, Artículo 3, respaldo magnético.

En dicho Programa se establece entre las líneas de acción:

- a) “Prevenir el Delito para garantizar la seguridad pública :
- Fortaleciendo los programas de prevención del delito y los esquemas operativos en materia de delitos federales.
 - Incrementando el estado de fuerza de la Policía Federal Preventiva y modernizar su equipamiento, para incrementar la capacidad de apoyo a las entidades federativas que así lo requieran.
 - Actualización e implementación de esquemas de prevención, inteligencia y operativos interinstitucionales, para prevenir y abatir la comisión de delitos.
 - Fomentando entre la población la cultura de la prevención y la denuncia para combatir el delito y la impunidad, desde el seno familiar, la escuela, la comunidad, y el ámbito federal.
 - *Promoviendo el establecimiento de centros de atención social a las víctimas del delito y programas coordinados con instituciones públicas y privadas para prevenir la violencia y la desintegración familiar.*
 - Difusión en coordinación con otras dependencias de la administración pública de los tres niveles de gobierno, las políticas orientadas a la prevención del delito.
- b) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas:
- Fortaleciendo la Participación ciudadana a través de la instalación permanente de Comités Locales de Participación de la Comunidad en todo el país.
 - Promover la realización de convenios con las autoridades correspondientes y organizaciones de padres de familia, para reforzar los contenidos cívicos que fortalezcan la cultura del respeto a las instituciones y disposiciones jurídicas, así como sobre la prevención del delito, de los planes y programas de trabajo.

- Elaborar en coordinación con las organizaciones sociales y las instituciones de salud, campañas de información y prevención contra el consumo de drogas, alcohol y enervantes permitidos.
- Promover la participación social en los programas de prevención de la violencia y la desintegración familiar, identificar grupos y zonas de riesgo, así como de lucha contra las adicciones.
- Fomentar entre la sociedad la cultura de denuncia, de la prevención, del respeto a la legalidad y sana convivencia y del rescate de la vida pública⁴⁸.

Para poder implementar estas acciones, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con órganos desconcentrados y áreas centrales, las cuales se encargaran de ejecutar las líneas estratégicas del Programa Nacional de Seguridad Pública, como a continuación se detalla (en materia de prevención del delito):

Línea estratégica	Área Responsable
Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana, tendrá como áreas responsables.	La Policía Federal Preventiva y la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos.
Promover la Participación y Organización Ciudadana en la Prevención de Delitos y Faltas Administrativas.	Dirección General de Servicios y Participación Ciudadana y la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos.

⁴⁸ Programa Nacional de Seguridad Pública, VII Líneas de acción.

2.3. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Procuraduría General de la República cuenta con distintas áreas para su mejor funcionamiento, para fines de esta investigación nos enfocaremos en la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, cuyas atribuciones son:

“Artículo 43.- Al frente de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad habrá un Director General que tendrá las facultades siguientes:

- I. Desarrollar programas y campañas permanentes con la finalidad de prevenir conductas ilícitas de carácter federal, así como evaluar periódicamente el resultado de las actividades realizadas, en todo el territorio nacional; en coordinación con las unidades administrativas competentes;
- II. Proponer la celebración de convenios de colaboración con los Gobiernos del Distrito Federal, de los estados integrantes de la Federación y municipios, así como con organizaciones de los sectores social y privado, para promover la prevención del delito;
- III. Establecer el Sistema de Atención a Detenidos que se encuentran a disposición del Ministerio Público de la Federación o en las instalaciones de la Institución, mediante los módulos correspondientes, vigilando el respeto irrestricto de sus derechos humanos;
- IV. Diseñar y ejecutar el programa de vinculación de la Procuraduría con la sociedad, en coordinación con las unidades administrativas competentes;
- V. Facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Procuraduría, promoviendo acciones de coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales;

- VI. Difundir e intercambiar experiencias en materia de prevención del delito y servicios a la comunidad, con instituciones nacionales y extranjeras y valorar conjuntamente con las unidades administrativas competentes respecto de la conveniencia de adoptar las medidas que en este rubro recomienden los diversos organismos internacionales;
- VII. Brindar orientación legal y social al público en general, canalizándolo a las dependencias y entidades competentes, que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional, en coordinación con la Dirección General de promoción de la Cultura en Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito;
- VIII. Promover la participación social, para el apoyo de los servicios que presta la Institución, a través del establecimiento de comités de colaboración comunitaria en las entidades federativas;
- IX. Establecer mecanismos para la recepción de información ciudadana sobre la posible comisión de delitos federales, así como canalizarlas a las unidades y órganos competentes;
- X. Coordinar los programas de formación de capacitadores para la prevención de la Farmacodependencia;
- XI. Realizar foros de consulta popular sobre temas relacionados con las funciones de la Procuraduría, en coordinación con las unidades administrativas competentes;
- XII. Proponer los criterios en materia de servicios a la comunidad y vinculación social, así como coordinar las instancias encargadas de los mismos dentro de la Procuraduría;
- XIII. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y propiciar su actualización;
- XIV. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información a cargo de la institución, así como practicar las notificaciones respectivas, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

- XV. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, dar orientación a los solicitantes acerca de las dependencias, entidades u órganos que pudieran tener la información solicitada;
- XVI. Proponer al Comité de Información de la Procuraduría los procedimientos internos que aseguren la mayor eficacia y eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, así como los criterios para la clasificación de información reservada y confidencial a cargo de la institución;
- XVII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- XVIII. Los demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador⁴⁹.

Esta Dirección General para el mejor desempeño de sus funciones, cuenta con dos Direcciones de Área, las cuales cuentan con sus Programas específicos de trabajo:

DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO:

En cumplimiento a las atribuciones conferidas por Ley a la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, compete a la Dirección de Prevención del Delito la implementación, desarrollo, seguimiento y evaluación del Programa Integral de Prevención del Delito y la Farmacodependencia en el territorio nacional, detectar factores de riesgo que propician el delito federal y la Farmacodependencia en el ámbito familiar, escolar y comunitario, para diseñar y desarrollar factores protectores, que permitan su disminución y prevención.

Dentro de las atribuciones de esta Dirección encontramos las siguientes:

⁴⁹ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 21, enero 1998, pág. 15-16.

Establecer convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas y con organizaciones civiles, para la difusión de campañas en materia de prevención del delito y la Farmacodependencia.

A través de cursos taller de formación de multiplicadores, se pretende dar herramientas técnicas, metodológicas y didácticas, dirigidas a la comunidad y grupos específicos de la sociedad, para que funcionen como multiplicadores de educación preventiva en el ámbito familiar, escolar y comunitario.

Para lograr una disminución en los índices delictivos y prevenir el consumo de drogas se aplican programas específicos de prevención de delitos federales y Farmacodependencia, los cuales son básicamente pláticas y conferencias, en colaboración con instituciones de los tres niveles de gobierno, organismos sociales y privados.

Promover la participación ciudadana en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Promover la participación de los jóvenes para recuperar espacios y aprovechar el tiempo libre a través de la práctica de algún deporte y de actividades recreativas.

Promover programas familiares para la prevención del delito y prevenir el problema de abuso sexual, tráfico, pornografía, prostitución, robo, extravío, maltrato, abandono y desintegración familiar (aunque esta atribución no cuenta con un programa preventivo, sino que es reactivo, es decir, hasta que se da el hecho se denuncia. Existe el programa de denuncia anónima “Abre los Ojos pero no Cierres la Boca”).

Evaluar, dar seguimiento y difundir los resultados de las actividades del Programa Integral de Prevención del Delito a nivel nacional, estatal y municipal o delegacional.

DIRECCIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD:

Es la encargada de la recepción de información confidencial sobre delitos federales, existe también una vinculación del Ministerio Público y la Policía Judicial Federal con la sociedad.

Para poder llevar a cabo acciones en materia de Prevención del Delito y la Farmacodependencia, la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, cuenta con el *“Programa Integral de Prevención del Delito y la Farmacodependencia”*, este programa pretende ser implementado en todo el territorio nacional y tiene como principios fundamentales la participación de la ciudadanía, la Integralidad y la Interinstitucional, enfocada a atacar los factores que generan conductas antisociales o delictivas, y que propician el uso y abuso de sustancias prohibidas.

La tesis de este programa, se basa en la explicación de que la Procuraduría General de la República, las Procuradurías de los Estados y, en general, los encargados de la impartición de la justicia y la persecución de los delitos, han estado un paso atrás de la delincuencia, ya que para poder perseguir un delito, es necesario primero, que se haya cometido y posteriormente que haya sido denunciado. Además de que explica al modelo punitivo, como un modelo excesivamente caro y que no ha dado los resultados más óptimos, ya que lejos de que las penas que se imponen, disminuyan los índices de incidencia delictiva, han ido creciendo conforme la evolución de la misma sociedad.

El programa pretende trabajar en tres ámbitos, que es donde principalmente, todos los individuos nos desarrollamos y convivimos más tiempo, los cuales son:

1. La Familia
2. La Escuela

3. La Comunidad

A decir de la familia, es dentro de esta estructura en donde a últimas fechas se han suscitado diversos factores que son determinantes en la actuación y formación de cada individuo, ya que la familia representa la primera forma de convivencia y establece la forma de relacionarse de cada individuo, algunos de los fenómenos que se presentan son:

- Ausencia de uno o ambos padres,
 - Nula comunicación,
 - Falta de solidaridad,
 - Falta de Orientación,
 - Violencia familiar (física, verbal ó psicológica)
- } DISFUNCIÓN FAMILIAR

Ya en una etapa más avanzada, es decir, a partir de los 3 ó 4 años de edad y hasta los 20 años, es necesario dejar el seno familiar y empezar una nueva etapa y con ello una nueva forma de socializar, *La Escuela*. La escuela puede representar, de los tres ámbitos a los que nos referimos, el lugar en donde se encuentran los factores más peligrosos, ya que en esta etapa del desarrollo, cada individuo se encuentra en busca de una identidad, que muchas veces va a ser influenciada o manipulada por sus similares. Por ello, el programa pretende reforzar la identidad de los jóvenes y sus hábitos.

Entre los factores de riesgo que se encuentran comúnmente dentro de las escuelas están:

- Represión ante las conductas juveniles,
 - Falta de apoyo de los maestros,
 - Ausencia de programas extra-escolares,
 - Oferta de alcohol y drogas,
 - Pandillerismo, entre otras.
- } DESERCIÓN ESCOLAR

Sumada a estos dos ámbitos, se encuentra la Comunidad, la cual representa otro espacio en donde el individuo realiza actividades comunes y en donde encontramos factores que propician la incursión de los jóvenes en conductas antisociales o delictivas o, en su caso, en el uso y abuso de sustancias prohibidas, algunos de estos factores son:

- Inequidad socio-económica,
 - Marginalidad,
 - Desempleo,
 - Infraestructura urbana inadecuada,
 - Falta de opciones culturales, deportivas y recreativas,
 - Adicciones,
 - Nula solidaridad vecinal,
- } PANDILLERISMO

La implementación de este programa implica establecer siete ejes básicos para su consecución, los cuales son:

1. Una política social del gobierno,
2. activa participación ciudadana,
3. profesionalización y dignificación de los órganos de procuración de justicia y de seguridad pública,
4. atención eficaz y humana a las víctimas del delito,
5. tratamiento adecuado en la readaptación social, especialmente a los primodelincuentes,
6. combate frontal al binomio: *corrupción e impunidad*,
7. coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno.

Además, sigue una estrategia general, la cual consiste en:

- instalar una mesa interinstitucional a nivel estatal, municipal y/o delegacional,

- elaborar un diagnóstico de la delincuencia y de consumo de drogas,
- formar promotores y multiplicadores de prevención del delito en los ámbitos escolar, familiar y comunitario,
- promover la participación ciudadana a través de todos los sectores de la sociedad,
- desarrollar actividades específicas en las que participen directamente niñas, niños y jóvenes,
- desarrollar una campaña permanente de difusión,
- establecer un sistema de registro, evaluación y seguimiento de los resultados, proceso e impacto.

Finalmente, el programa hace referencia a que en ninguna parte del mundo, la delincuencia ha sido vencida con medidas policíacas, aclara que es necesario combinar acciones sociales preventivas con la punición y, finalmente, que todos los sectores de la sociedad, especialmente el de los jóvenes, se comprometan en diferentes acciones que combatan los factores de riesgo, que deterioran el tejido social, por lo que la prevención del delito debe ser una política del Estado y la sociedad, que unidos deben poner en marcha.

2.4.- LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

Al igual que la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal para su mejor funcionamiento cuenta con distintas áreas y como ya se mencionó, sólo nos enfocaremos a las relacionadas con la prevención del delito y participación ciudadana. Esta Secretaría cuenta con la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, la cual depende directamente de la Subsecretaría de Servicios a la Comunidad, esta Coordinación es de recién creación, resultado de la fusión de la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos y la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, por lo tanto aún no se cuenta con el reglamento de esta área, es por eso que para fines de esta

investigación utilizaremos el reglamento anterior. Según el Reglamento Interior de esta Secretaría las atribuciones en materia de prevención del delito de la Subsecretaría son:

Artículo 10.- Corresponde al titular de la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía.

- I. ...
- II. Fomentar la participación ciudadana y de organizaciones sociales, en la planeación, supervisión y evaluación del servicio de seguridad pública;
- III. Contribuir a la organización de los comités ciudadanos para la prevención de hechos delictivos;
- IV. ...
- V. Colaborar, en el marco del Sistema, en materia de participación ciudadana y prevención de delitos;
- VI. Asesorar y formular acuerdos y convenios de apoyo interinstitucional con dependencias y entidades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal;
- VII. Planear, elaborar y evaluar conjuntamente con la Subsecretaría de Seguridad Pública los programas regionales de participación ciudadana en el marco de Programa nacional;
- VIII. ...
- IX. ...
- X. Difundir políticas encaminadas a fomentar una cultura de prevención de conductas ilícitas en la ciudadanía;
- XI. ...
- XII. Desarrollar y aplicar políticas, programas, proyectos y acciones de la Secretaría en materia de servicios a la comunidad y participación social;
- XIII. Vincular a grupos organizados y representativos de los sectores social y privado con la Secretaría , para la difusión y apoyo de los

programas de orientación e información sobre las tareas institucionales,

- XIV. ...
- XV. Establecer mecanismos de coordinación y concertación con los sectores público, social y privado, en relación con las acciones de la Secretaría en beneficio de la comunidad;
- XVI. ...
- XVII. Promover la participación de la comunidad en las tareas que lleve a cabo la Secretaría para mejorar su desempeño, organizando al efecto los programas y cursos correspondientes;
- XVIII. ...,
- XIX. ...,
- XX.⁵⁰

De manera más específica la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana se encarga de los siguientes asuntos.

Artículo 18.- -Corresponde al titular de la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana:

- I. Mantener un sistema de comunicación abierta al público durante todo el año y las veinticuatro horas del día para recibir las quejas y denuncias, relacionadas con el servicio de seguridad pública;
- II. Canalizar ante las instancias competentes y dar seguimiento a las denuncias y quejas, para verificar que éstas hayan sido atendidas;
- III. Verificar que las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, relacionadas con el servicio y la actuación de éstos, sean tramitadas conforme a derecho;
- IV. Promover la participación de los habitantes, organismos empresariales, cámaras de comercio, asociaciones de banqueros, organizaciones no

⁵⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Art. 10, Respaldo Magnético.

- gubernamentales y centros académicos, entre otros, para que se involucren en la supervisión y evaluación de las actividades policiales;
- V. Realizar campañas de exhorto a los ciudadanos para denunciar hechos ilícitos, falta del servicio, prepotencia, corrupción y extorsión de los servidores públicos de que se tenga conocimiento, a fin de combatir la impunidad;
 - VI. Realizar programas de estímulos y recompensas para los elementos que se hayan distinguido en el cumplimiento de sus funciones, donde participe la comunidad;
 - VII. Estimular y organizar la participación de la sociedad en grupos de observadores ciudadanos, que colaboren con la policía en la desactivación de los lugares de alto riesgo delictivo;
 - VIII. Acordar e instrumentar, conjuntamente con la ciudadanía medidas de prevención para disuadir la comisión de ilícitos;
 - IX. Proponer e instrumentar, en coordinación con otras áreas del Gobierno Federal, programas de atención a grupos vulnerables;
 - X. Fomentar la cultura preventiva del delito en la ciudadanía promoviendo la participación de los sectores social y privado;
 - XI. Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
 - XII. Promover el intercambio con entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público y privado para la participación ciudadana, con cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito;
 - XIII. Proporcionar a la ciudadanía orientación legal, así como promover que las víctimas del delito se querellen o denuncien los actos ilícitos y coadyuven con la Secretaría;
 - XIV. Promover y desarrollar programas de colaboración comunitaria para mejorar el desempeño de la Secretaría;
 - XV. ...;

- XVI. ...;
- XVII. ...;
- XVIII. Establecer y coordinar sistemas, mecanismos y procedimientos, que permitan captar información ciudadana sobre la posible comisión del fuero federal;
- XIX. ...;
- XX. Promover acciones de apoyo y coordinación con organismos públicos y privados especializados en la prevención del delito;
- XXI. ...;
- XXII. ...;
- XXIII. Operar y ejecutar bases, convenios y otros instrumentos de coordinación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como aplicar, en el ámbito de su competencia los instrumentos internacionales de los que México sea parte en materia de participación ciudadana y seguridad pública, y
- XXIV.⁵¹

La Secretaría de Seguridad Pública Federal cuenta con un Programa de participación ciudadana llamado “Ojo Ciudadano”, el programa es creación del Gobierno Federal y tiene como objetivo servir a la sociedad y promover su participación coordinándose con las autoridades correspondientes.

Se pretende con este Programa, por parte de Gobierno Federal, que la ciudadanía lo vea como una alianza entre gobierno y ciudadanos contra la delincuencia.

Este programa pretende orientar la realización de programas específicos de estados, municipios y organizaciones sociales.

La misión de “Ojo Ciudadano” la podemos sintetizar de la siguiente manera:

⁵¹ Ibidem. Art. 18, Respaldo Magnético.

Promover la participación ciudadana, en coordinación con las autoridades, para lograr que la política de Estado en Seguridad Pública responda a las propuestas y exigencias de la sociedad civil, fortalezca la prevención del delito, mejore la atención a la comunidad y facilite la transformación de las instituciones de Seguridad Pública y así contribuir al abatimiento de la delincuencia, la complicidad y la impunidad.

El Programa “Ojo Ciudadano” cuenta con dos objetivos generales:

Primer Objetivo: Mejor Gobierno.

Básicamente menciona la importancia de la transformación de las instituciones e instancias de seguridad pública –prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación-, y lograr autoridades comprometidas con la seguridad y la justicia que cumplan sus obligaciones legales de servir, orientar y atender a la comunidad.

Este primer objetivo cuenta con tres lineamientos que se pueden resumir en lo siguiente: plantea la obligación de las autoridades de mantener informada a la sociedad sobre los índices delictivos y de los resultados de su gestión y asimismo la ciudadanía debe tener conocimiento de las obligaciones de las autoridades para exigir su cumplimiento, y establece que la prevención del delito con medidas coercitivas y no coercitivas corresponde a las autoridades, igual que promover la participación ciudadana y atender sus demandas y propuestas.

Sería muy interesante que las autoridades se comprometieran con la sociedad, pero desgraciadamente, en ocasiones, o casi siempre gana más la corrupción por parte de los dos implicados –autoridades y ciudadanía- esto en cuanto a la impartición de justicia y en cuanto a la readaptación social, a veces resulta más peligroso permanecer dentro de las cárceles, comúnmente conocidas como “escuelas del crimen”, porque en muchos de los casos no hay tal readaptación, sino todo lo contrario los delincuentes aprenden nuevas mañas dentro.

Lo interesante es que se menciona a la prevención del delito, es necesario difundir entre autoridades y ciudadanía la importancia de la prevención, ya que no se puede participar cuando se desconoce de qué se trata.

Segundo Objetivo: Mejor Sociedad.

Se refiere a crear conciencia entre la población sobre los factores que influyen en la seguridad pública y la justicia penal y contribuir al desarrollo sostenido de la participación de la ciudadanía en los siguientes lineamientos: promover que la ciudadanía este informada y la atención a sus quejas y denuncias, así como coordinar la evaluación ciudadana de las instituciones y políticas de seguridad pública y por último fomentar la coadyuvancia ciudadana en programas de prevención del delito y promoción de la “cultura de legalidad y armonía social”, que empieza por el conocimiento y cumplimiento de la ley.

Como podemos ver, el programa “Ojo Ciudadano” pretende, básicamente involucrar a la ciudadanía en acciones de gobierno en materia de seguridad pública, procuración de justicia y prevención del delito, sólo que los ciudadanos generalmente no participamos por varios factores: falta de tiempo, desinterés, falta de conocimiento, o porque vemos que nada ha cambiado.

El Programa cuenta con tres políticas:

Políticas para la atención de denuncias e información ciudadana.

Se pretende difundir la cultura de la denuncia para que las víctimas, testigos e informantes participen con las autoridades mediante la aportación de datos, de esta forma lograr que varias asociaciones sean promotoras de la denuncia y al mismo tiempo, el que denuncia tenga el respaldo de instituciones y empresas públicas y privadas.

En “Ojo Ciudadano” se mencionan los dos tipos de delitos; del fuero común y del fuero federal; se proporcionan cada uno de los números telefónicos donde se

puede reportar cada delito, así como el teléfono donde pueden informar sobre el abuso de autoridad, extorsión o de acciones que dejen delitos impunes.

Se plantea la posibilidad de que gobiernos estatales, algunos ayuntamientos y las Delegaciones del Distrito Federal instalen, igual que algunas dependencias federales y gobiernos locales Centros de Atención Ciudadana con servidores públicos y ciudadanos para el aseguramiento de su funcionamiento.

Por otro lado, las autoridades estatales y municipales deben asegurar que las instancias que tienen obligación de brindar atención y orientación legal, médica y psicológica a las víctimas del delito, lo hagan con espíritu de servicio y calidad.

Se deben integrar los centros locales al Centro Nacional de Atención Ciudadana y vincular a los responsables de los centros con la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal para que la atención de denuncias y quejas y la canalización de éstas mejoren sistemáticamente.

Se pretende fomentar la decisión de denunciar ante el Ministerio Público, y sobre todo, una vez hecha la denuncia, ratificarla y darle seguimiento al proceso, procurar que integrantes de asociaciones o programas de servicio social vinculados a redes de "Ojo Ciudadano" acompañen a los denunciantes y apoyen a las víctimas que así lo ameriten, de igual manera apoyar las reformas jurídicas que hablen del respeto a los derechos humanos y las garantías legales de las víctimas.

Políticas de Evaluación Ciudadana de Instituciones

La Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana deberá impulsar la conformación de sendas instituciones y organizaciones de la sociedad civil que desarrollen acciones de difusión sobre los índices y encuestas

que a tal efecto practiquen esas propias instituciones, organizaciones u otras ya existentes.

Se pretende que las organizaciones sociales sean ellas mismas las que evalúen la actuación de las autoridades, lo cual contribuiría a su mejora continua y a la identificación de los cambios, asimismo las instituciones de seguridad pública deben facilitar la evaluación de las mismas.

Las instituciones y organizaciones de la sociedad, coordinadas por “Ojo Ciudadano” que evalúen deben hacer propuestas para el mejoramiento del servicio e imagen institucional a raíz de la evaluación, las instituciones que participen deben especializarse en ciertas áreas, cada grupo tendrá un secretario técnico y un equipo de voluntarios ciudadanos, quienes tendrán su propio coordinador; la evaluación ciudadana implica dar seguimiento, directo o indirecto a las Secretarías de Seguridad Pública y Policías Preventivas Estatales y Municipales, representaciones de las instituciones federales como PGR, la PFP y otras en cada entidad federativa, Procuradurías Generales de Justicia de cada Estado, Policía Judicial Estatal y Agencias del Ministerio Público, Tribunales y Juzgados, Centros de Readaptación y Academias.

Las evaluaciones serán coordinadas respetando los programas de trabajo preestablecidos de las instituciones y éstas consistirán en dar seguimiento a la atención de las víctimas y el respeto a sus derechos en las Agencias del Ministerio Público; la investigación de los delitos, el cumplimiento de las órdenes de aprehensión.

La evaluación ciudadana de la readaptación social no debe ser labor repetitiva del quehacer de las Comisiones de Derechos Humanos, sino una oportunidad de colaborar con la transformación del sistema penitenciario.

La evaluación de las policías preventivas locales, deberá contribuir al arraigo policial en la comunidad y a fortalecer su compromiso de servicio.

Los Consejos Estatales de Seguridad Pública, deberán facilitar que colegios de profesionales u organizaciones financieras contribuyan a comprobar la adecuada aplicación de los recursos en seguridad pública, además de evaluar las obras de infraestructura, el aprovechamiento y orden de las instalaciones, calidad y correcta utilización del equipo.

Políticas de Coadyuvancia en Actividades de Prevención y Atención.

Con esta política se pretende fomentar la creciente participación ciudadana en los Consejos de Seguridad Pública, estatales y municipales para mejorar la representatividad, la coordinación de instituciones y la creación de programas preventivos específicos, asimismo, fortalecer la estrategia y cultura de la prevención del delito, en coordinación con dependencias, instituciones educativas, organizaciones sociales y medios de comunicación que incluye: “la cultura de legalidad y armonía social”, los valores de la justicia y el derecho, el respeto a la dignidad y derechos de los demás.

“Ojo Ciudadano”, impulsará, coordinará sus redes integradas por voluntarios para realizar actividades específicas de coadyuvancia preventiva, de esta forma coordinará acciones entre dependencias gubernamentales, federales y estatales, universidades, asociaciones de padres de familia, movimientos juveniles y otras asociaciones para promover programas de prevención integral del delito, las adicciones y la violencia, mediante encuentros de líderes, jornadas públicas y campañas preventivas.

Este programa propone identificar programas preventivos específicos ya existentes y hacer contacto con sus líderes promotores para propiciar la interacción entre ellos y los especialistas, las dependencias gubernamentales y

las instituciones sociales, para que se conozcan los resultados de esos programas que tengan mayores apoyos.

Esta política propone pugnar para que los primo delincuentes jóvenes, con faltas no graves, alcancen su libertad bajo fianza, con recursos aportados por donativos y sean sancionados con trabajo de servicio comunitario supervisado con organizaciones sociales que buscan su corrección social, así como promover que el Instituto Mexicano de la Juventud contribuya al seguimiento de quejas ante las comisiones de derechos humanos en casos que afectan a los jóvenes; que los jóvenes coadyuven en la atención a niños y adolescentes de la calle sin hogar, crecimiento de adicciones, migración ilegal, jóvenes delincuentes y jóvenes en reclusorios.

Las reglas de operación de este programa son nueve:

- el programa debe aplicarse en entidades federativas y municipios;
- promover ante el poder legislativo mejoras al marco jurídico;
- contribuir a la credibilidad del poder judicial;
- participación social con representatividad y liderazgo social;
- acciones de acercamiento a la comunidad;
- modificar el estado de opinión pública;
- enfoque plural, incluyente y de coordinación;
- opciones de participación: denunciante, simpatizante, voluntario, evaluador o verificador, coordinador, coadyuvante de prevención, enlace institucional y colaborador comprometido;
- coordinación interinstitucional.

Resulta interesante pues, analizar este Programa, pero para que verdaderamente sea aplicable se necesitan dos cosas: la buena disposición por parte de las autoridades federales, estatales y municipales y la comprometida participación ciudadana, y entendida ésta no como una obligación de la

ciudadanía, sino como una participación hecha por conciencia, comprometida con los problemas y soluciones de comunidad y su país.

Cada uno de los individuos que vivimos en nuestro país, quisiéramos que mejorara pero paradójicamente cuando se trata de participar en las soluciones de nuestro vecindario, cualquier cosa es más importante que eso, entonces nada cambia.

Cada población resulta ser diferente, algunas tal vez no tengan las mismas necesidades de otra, sería conveniente determinar cada una de las necesidades y priorizarlas para así, de esta forma avanzar a pasos agigantados y enfocar distintas actividades preventivas en cada población.

Este programa pretende darle confianza a la ciudadanía para que participe, como antes ya se mencionó, según “Ojo Ciudadano” hay ocho formas de participar, una de ellas es como denunciante. Muchas veces somos víctimas de un delito o por temor o porque verdaderamente los trámites burocráticos son muy tardados no acudimos a una Agencia del Ministerio Público a levantar el acta; preferimos que el delito se quede impune por no querer perder una o dos horas; quizás para que las personas, víctimas de cualquier delito asistan a levantar el acta sea conveniente revisar los trámites que se piden en las Agencias del Ministerio Público por parte de las autoridades.

A manera de conclusiones de este segundo capítulo, podemos decir que tanto la Procuraduría General de la República como la Secretaría de Seguridad Pública Federal se rigen por normas generales, aunque cada una de estas Instituciones, como ya pudimos observarlo, fueron creadas en distintas épocas que atravesaba nuestro país ellas forman parte del Marco Institucional de la Seguridad Pública en México.

Las dos Instituciones forman parte de la Administración Pública Federal y a cada una de ellas le son encomendadas determinadas funciones que tienen que ver con la Administración de Justicia en nuestro país, cada una de estas dependencias cuentan con sus propios programas, los cuales a pesar de estar enfocados a la prevención del delito y la participación ciudadana tienen distintos objetivos; en el caso de la Procuraduría General de la República el “Programa Integral de Prevención del Delito y la Farmacodependencia” pretende coadyuvar los modelos punitivo y preventivo para obtener mejores resultados trabajando en tres ámbitos de acción: familia, escuela y comunidad, lo que pretende la Procuraduría con este programa es combinar acciones sociales preventivas con la punición y que exista un compromiso en todos los sectores, en especial el de los jóvenes para la realización de las diferentes acciones que combatan los factores de riesgo que sólo deterioran el tejido social.

A diferencia de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal crea el “Programa Ojo Ciudadano” el cual pretende hacer que la sociedad se involucre con las autoridades y participe para lograr que la Política de Estado en Seguridad Pública responda a las propuestas y exigencias de la sociedad civil, fortalezca la prevención del delito y facilite la transformación de las instituciones de seguridad pública.

El Programa plantea un compromiso mutuo entre gobierno y sociedad para que el ciudadano denuncie y sea respaldado por las autoridades al hacerlo, así como la evaluación por parte de la ciudadanía a las instituciones de seguridad pública, la cual implica dar seguimiento, directo o indirecto y sobre todo perseverante. Este Programa da opciones a la ciudadanía para que participe: denunciante, simpatizante, voluntario, evaluador o verificador, coordinador, coadyuvante de prevención, enlace institucional y colaborador comprometido.

CAPÍTULO III

DIAGNÓSTICO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA EN CUATRO ESTADOS, 1994-2002.

3.1.- DIAGNÓSTICO PRELIMINAR (1994-2002).

En este apartado se explica lo que se pretende demostrar mediante la selección de cuatro Estados de la República Mexicana, a fin de analizar la relación de cuatro variables: Población, Educación, Empleo e Incidencia Delictiva, el estudio se realizó de 1994 al 2002. En esos ocho años se realizaron estadísticas comparativas entre un estado y otro; los cuatro estados seleccionados fueron Baja California, Guerrero, Jalisco y el Distrito Federal (Anexo IV).

La diferencia que existe entre cada uno de los estados se observa desde la ubicación de los mismos. Mientras que Baja California es un estado fronterizo con pocos habitantes, contrasta con el Distrito Federal que es céntrico y con sobrepoblación, además de éstos, tenemos a Guerrero, estado semi-rural y, finalmente, Jalisco caracterizado por ser un estado al igual que el Distrito Federal con un amplio número de habitantes y diversas industrias y servicios.

Antes de entrar en materia, presentaremos un análisis breve de las situaciones que tuvo que enfrentar el país al inicio y durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), ya que de la aparente llegada de México al primer mundo, se dio paso a una de las crisis más severas que ha tenido que enfrentar todo el pueblo de México.

“En 1994 se suscitaron acontecimientos desfavorables en varios órdenes de la vida nacional e internacional que incidieron marcadamente en la evolución de la economía mexicana. En cuanto al ámbito nacional, graves sucesos políticos y delictivos generaron un ambiente de gran incertidumbre que influyó de manera adversa en las expectativas de los agentes económicos del país y el exterior. Esta situación afectó negativamente la evolución de los mercados financieros y,

en particular, la del cambiario. A su vez, la contracción de los flujos de recursos financieros provenientes del exterior desempeñó un papel muy importante en la determinación del desarrollo económico del país."⁵²

Al comenzar el año de 1994 se pensaba que el gobierno salinista concluiría su sexenio con un éxito económico; pero la realidad era muy distinta, el modelo neoliberal salinista conformó un entorno económico cuya estabilidad pasó a depender de flujos constantes de capital externo a través de los mercados financieros.

La gran cantidad de capitales captados debían servir para compensar el déficit del sector externo de la economía, el problema fue que esos capitales así llegados, resultaron especulativos y salieron del país. El resultado fue una crisis financiera.

Además, durante ese período se conjugaron varios factores políticos como el levantamiento armado en el estado de Chiapas, campesinos que tomaron las armas y formaron el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a las Presidencia de la República, y el de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI. Entre los factores económicos destacan: el creciente déficit de la cuenta corriente y la sobrevaluación del tipo de cambio real los cuales advirtieron sobre una crisis financiera para el país, en la que de nueva cuenta existió gran fuga de capitales y la disminución de las reservas internacionales del Banco de México.

El asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República creó inestabilidad política que comenzó a presionar a la baja el tipo de cambio y las reservas internacionales del país. "La reserva internacional del Banco de México que en la fecha del asesinato sumaba 28,321 millones de dólares, cayó casi 11,000 millones en los siguientes 30 días, en tanto que las tasas de interés se

⁵² Banco de México. "La evolución de la economía mexicana en 1994" en Rev. Comercio Exterior, Volumen 45, No. 5, Mayo-Junio de 1995, México, pág. 420.

incrementaron aún más. Esto último permitió que en el tercio final del mes de abril la situación de volviese a estabilizar.”⁵³

Lo que se reveló en toda su crudeza, fue una gravísima crisis financiera provocada por la fuga masiva de capitales especulativos, iniciada tras el asesinato de Colosio y acelerada en las últimas semanas que totalizó en los 24,000 millones de dólares.

En ese marco, el 1º de diciembre asume la Presidencia de la República el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Sin embargo, el cambio de administración no logró revertir las expectativas negativas a los inversionistas en torno a la estabilidad política y las perspectivas económicas de México. Para el 19 de diciembre del mismo año, Zedillo se topó con una de las sorpresas más desagradables nunca encontradas por un mandatario recién inaugurado: advertido por el Banco de México de que las reservas de dólares se estaban agotando en el intento de sostener al sobrevalorado peso, el presidente aprobó la devaluación del 15% que fue invalidada de inmediato por la dinámica del mercado libre.

Durante el siguiente sexenio el peso puesto en flotación el día 22 de diciembre, cayó en barrena y hasta el final de año perdió el 60% de su valor, convulsionando los mercados internacionales (efecto tequila) y situando al Sistema Financiero al borde de la quiebra.

Dichos factores aunados a una renovada volatilidad en los mercados financieros internacionales y a la percepción de algunos inversionistas sobre la dificultad de que en ese entorno se pudiese financiar el déficit de la cuenta corriente para 1995, provocaron un ataque especulativo de gran escala en contra de la moneda nacional.

⁵³ Ibidem, pág. 423.

La crisis también puso de manifiesto las limitaciones del modelo económico neoliberal a pesar de haber obtenido algunos logros: a) un proceso de reestructuración y de reinserción internacional, b) saneamiento de las finanzas públicas, c) disminución del peso relativo de la deuda externa; d) un amplio proceso de repatriación de capitales.

Era inevitable que la crisis económica de finales de 1994 no impactara el sistema bancario llevándolo al extremo de paralizarlo, creando consecuencias graves sobre el sistema productivo nacional y la economía en su conjunto. Por un lado, los bancos tuvieron que hacer frente a sus obligaciones en dólares, cuyo valor aumento justamente cuando tenían que hacer frente a importantes retiros de depósitos. Por otro lado, al decretarse la alza de las tasas de interés, necesaria para sostener el peso, afecto el costo de los recursos y los obligó a encarecer el costo de sus créditos, afectando la solvencia de los prestatarios y aumentando la proporción de la cartera dudosa en posesión de los bancos. Todo ello volvió más difícil el acceso de los bancos a los mercados de capitales aumentando su riesgo de falta de liquidez.

Cabe destacar que el rescate bancario, a través de la intervención del gobierno, fue justificado como la vía para proteger la economía y la planta productiva. Esto implicaba la acción directa del Estado y también que éste asumiría las cuantiosas pérdidas. Este costo, es decir, el costo fiscal, resultaría inevitable para el Estado y la sociedad, y fue visto como un recurso para evitar daños mayores a la economía.

Es así que la gestión gubernamental enfrentaba otra contingencia financiera, con lo que reducía sus alcances en términos de la administración del desarrollo, manteniendo políticas de corto plazo, es decir, sin la visión ampliada de un enfoque económico y administrativo necesario para la conducción del desarrollo nacional.

En dicho panorama de insolvencia y de inminente quiebra del sistema bancario, la mayoría de las medidas que puso en marcha el gobierno mexicano se llevaron a cabo a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Cabe señalar que este organismo fue creado para atender los problemas financieros de los bancos en forma aislada pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1994-95. Por ello el gobierno federal se vio en la necesidad de respaldar el Fondo, lo que representaría pagar un costo social muy alto por la crisis bancaria, con todo lo que este hecho implica en términos del crecimiento del producto y de la imposición de un costo para todos los habitantes del país.

La inminente quiebra del país pudo evitarse debido a un apresurado plan de socorro internacional, el 21 de febrero, que coordinado por el FMI y encabezado por el tesoro de Estados Unidos, inyectó 51,000 millones de dólares a cambio de un drástico plan de austeridad, consistente en la subida de los impuestos indirectos y las tarifas de los servicios públicos, y ***la contención de los salarios por debajo de los nuevos precios.***

La condición más extrema y dolorosa que le impuso Washington al gobierno mexicano fue el depósito de los 7,000 millones de dólares anuales provenientes de la venta del petróleo en un banco estadounidense como garantía de pago.

Además, la restauración del orden financiero condujo a la destrucción o la subcontratación de millones de puestos de trabajo, a una pérdida masiva de poder adquisitivo de la población y al crecimiento de las rentas más elevadas. Con un 40% de la población por debajo del umbral de la pobreza y al menos otro 25% en sus límites, México acentuó su condición de uno de los países con más desigualdades de toda América Latina.

Pero la crisis no sólo fue económica, sino también la seguridad pública se vio afectada con este fenómeno, “El error de diciembre con el que Ernesto Zedillo se bautizó como huésped de la casa presidencial de los Pinos dispararía

verticalmente la violenta actuación de la delincuencia. En adelante, la exigencia ciudadana de seguridad se colocaba como la principal bandera político-electoral de la población y, en consecuencia, en el componente central de las plataformas político-electorales de los candidatos a todo cargo de elección”.⁵⁴

La persistencia delictiva durante el sexenio 1994-2000 puso sobre la mesa del debate la forma como la delincuencia afectaba y desteñía, cada vez más, el otrora atractivo internacional de México. Los delitos se incrementaron en número y grado de violencia; los medios hicieron eco del resurgimiento del secuestro y de otros ilícitos perpetrados por las cada vez más refinadas tácticas de operar de las organizaciones criminales.

Ese era el ambiente que se respiraba en nuestro país, sin embargo, para tratar de esclarecer la forma en que los problemas económicos y políticos repercutieron de manera directa en el incremento de la incidencia delictiva a nivel nacional, a continuación analizaremos la situación que se vivía en cada uno de los estados que se han escogido para realizar esta investigación.

Para este fin y una vez hecho el recuento de algunos acontecimientos, empezaremos por analizar algunos aspectos que hemos considerado son importantes para entender el fenómeno de la delincuencia y su crecimiento; para lo cual se tomaron en cuenta algunas variables, tales como: población, educación, empleo e incidencia delictiva de cada uno de los estados, los cuales han sido seleccionados por sus características, como son: ubicación geográfica, poblaciones con más de un millón de habitantes, y que en su mayoría sean zonas urbanas, entre otras.

Cada variable fue dividida en incisos, donde se recopilaron cifras que nos ayudaron a aproximarnos a la realidad de cada estado, una vez recabados los datos, se procederá a correlacionar las diferentes variables para poder

⁵⁴ Fraga Juárez, Raúl, Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, PGR, IJ-UNAM, México, 2002, pág. 58.

establecer qué es lo que determina el crecimiento de la delincuencia o en su caso el incremento de la percepción ciudadana sobre la misma.

3.1.1.- BAJA CALIFORNIA

Baja California se encuentra situado en la península del mismo nombre, al noroeste de México. En Baja California los lugares más visitados son Tijuana por ser el municipio más poblado; Mexicali por ser sede de la Universidad Autónoma de Baja California además de otros centros educativos y culturales.

El estado cuenta con cinco municipios los cuales son:

- Ensenada
- Mexicali
- Tecate
- Tijuana
- Playa el Rosarito

Dentro de estos, destacan Ensenada, Mexicali y Tijuana, ya que son las poblaciones que cuentan con un número mayor de habitantes, siendo su población: 192,550; 505,016; 966,097, con un número de viviendas de: 48,270; 123,329; 228,847, respectivamente. Al año 2002, el total de la población del estado es de 2,505,300; que representa el 2.44% del total nacional, asimismo, cuenta con una superficie territorial de 69,921 km², representando el 3.5% del total nacional, teniendo una densidad de población de 8.2 hab./ km².

Baja California se encuentra situado al norte del país; limita al norte con Estados Unidos de América, al noreste con Sonora, al este con el golfo de California, al sur con el estado de Baja California Sur, y al oeste con el Océano Pacífico.

Debido a la presencia de altitudes importantes se pueden destacar distintos tipos de clima, uno semi-seco al Noroeste, con temperaturas templadas y lluvias en

invierno; al sur es desértico, en la parte oriental el clima es extremoso semiárido y con escasas lluvias durante todo el año.

Así pues, una vez hecha una descripción general del territorio de Baja California, abundaremos más sobre el tema que tratamos dentro de este trabajo de investigación, el cual tiene que ver con el aumento de los índices delictivos y la creciente demanda de la sociedad de ver salvaguardados sus bienes y su persona.

Como se ilustra en la gráfica 1, el total de la población para el año 1994 es de 2,030,100 habitantes, el cual se tomó como base para determinar el crecimiento o, en su caso, el decremento de la población durante el periodo comprendido en los años de 1994 a 2002, mismo que arrojó el siguiente resultado.

Del año de 1994 a 1995, el incremento de la población se dio en un 33.59%, mismo que puede ser visto de la siguiente manera:

- Debido a la crisis económica por la que atravesó en esos años el país, este crecimiento desmedido puede ser justificado por la constante migración de personas de otros estados a Baja California, con la esperanza de poder ingresar de manera ilegal a los Estado Unidos de Norte América.

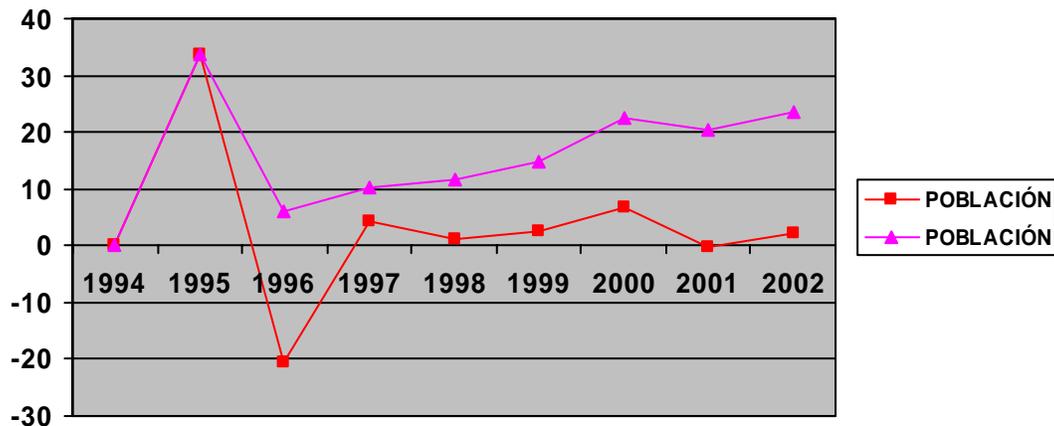
Lo interpretamos de esta forma ya que en ningún otro año y estado se registró este fenómeno de crecimiento inusual de población.

Para 1995/1996, se aprecia un decremento del 20.7%:

- Esto da más fuerza al comentario anterior del éxodo de migrantes, ya que en estos años la economía había alcanzado un cierto nivel de estabilidad, a diferencia de 1994-95.

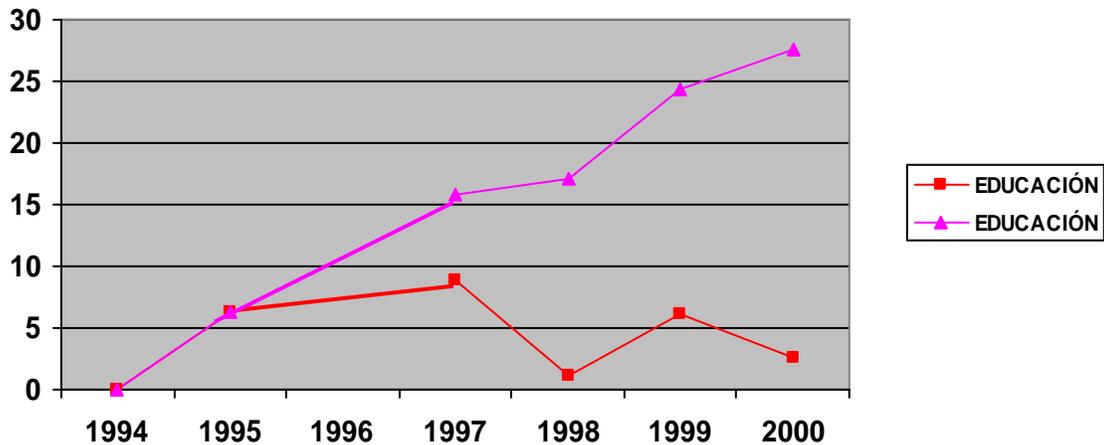
- La estabilidad económica a la que nos referimos, se apoya en cifras arrojadas por el crecimiento del número de asegurados al IMSS, en este periodo a diferencia de los años anteriores y de otros estados.

Para los años de 1996-97, se registra un incremento del 4.2%, ya que pasa la cifra de 2,150,057 a 2,241,029, mientras que de 1997-98 creció de 2,241,029 a 2,270,197 representando el 1.3%. Para 1998-99 el crecimiento registrado es de 2.6% de 2,270,197 a 2,329,685 y al 2000 creció a 2,487,700 representando 6.7% y de este año a 2001 tuvo un decremento de .09% ya que pasó de 2,487,700 a 2,447,300 y posteriormente para 2002 aumentó a 2,505,300, representando 2.3%. La gráfica representada por los triángulos y que relaciona todos los años con el de 1994 queda de la siguiente forma: 1996 crece 5.9% en relación al 94, 1997 se amplía a 10.39%, 1998 registra un aumento de 11.82%, 1999 alcanza el 14.75%, 2000 llega a un crecimiento del 22.54%, 2001 crece 20.55%, 2002 se acrecentó hasta llegar al 23.4%, estos porcentajes están relacionados con 1994.



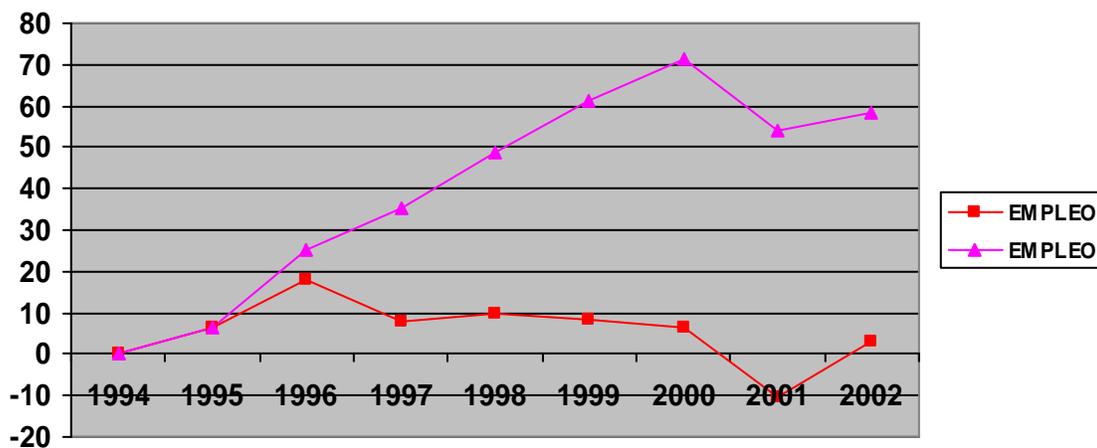
En lo referente a educación también veremos que hubo crecimiento durante este periodo, cabe mencionar que para obtener esta cifra se sumó el total de alumnos inscritos en primaria, secundaria, bachillerato y profesional medio, así como el total de escuelas en todos los niveles.

De la misma forma que en la población, para estudiar el crecimiento de la educación se tomó en cuenta como punto de partida el año de 1994 con un total de 442,993 y para 1995 sería ya, 470,606, lo cual quiere decir que se presentó un incremento del 6.23%, de 1997-98 el incremento fue de 1.2%, menor que el presentado de 1994-95, esto puede ser entendido de la siguiente forma: el crecimiento de la población en este estado durante la crisis financiera que presencié nuestro país tuvo su repercusión en el incremento de la educación. Durante el periodo de 1998-99 el crecimiento fue de 6.2%, incrementándose la cifra de 518,786 a 550,803, para el 2000 creció tan sólo un 2.6% sumando como total para ese año 564,917. La interpretación de las cifras, de la otra forma, es decir, en relación al año de 1994, queda de la siguiente manera: 1997 aumenta en 15.73%, 1998 creció el 17.1%, 1999 alcanza un desarrollo del 24.33%, 2000 llega a 27.52%.



En lo referente a empleo se tomó en cuenta el número de cotizantes al IMSS por salario mínimo, desde uno hasta 10, para lo cual al año de 1994 se presentó un total de 725,631 teniendo un incremento para 1995 del 6.32% con un total de 771,522, para 1995-96 el crecimiento fue de 17.76%, alcanzando un total de 908,561, en 1996-97 se registró un alza del 8.1% pasando a 982,197, en el

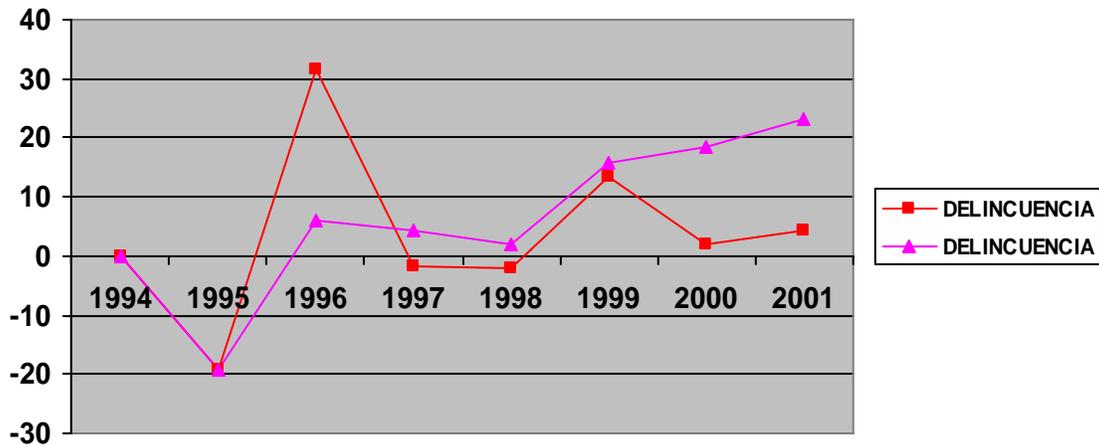
siguiente año el incremento fue de 1,079,187 alcanzando un crecimiento de 9.87%, para 1999 el incremento fue de 8.46%, 2000 se acrecentó el 6.36%, 2001 tiene una disminución del -10.33%, 2002 aumenta de nueva cuenta llegando al 3.1%. De otra forma, comparándolo con 1994, queda de la siguiente forma: 1996 tiene un desarrollo del 25.2%, 1997 alcanza un crecimiento de 35.35%, 1998 registra nuevamente un crecimiento de 48.72%, 1999 y 2000 tienen un aumento importante del 61.31% y 71.57%, respectivamente, 2001 y 2002 crecen con relación a 1994 el 53.83% y 58.59%, sin embargo, en relación a 1999 y 2000 tienen un decremento visible.



Ahora bien, el tema de mayor importancia y al cual daremos más énfasis es el de la delincuencia. Por lo que lo relacionaremos con cada una de las variables para poder establecer la relación y dependencia de cada una.

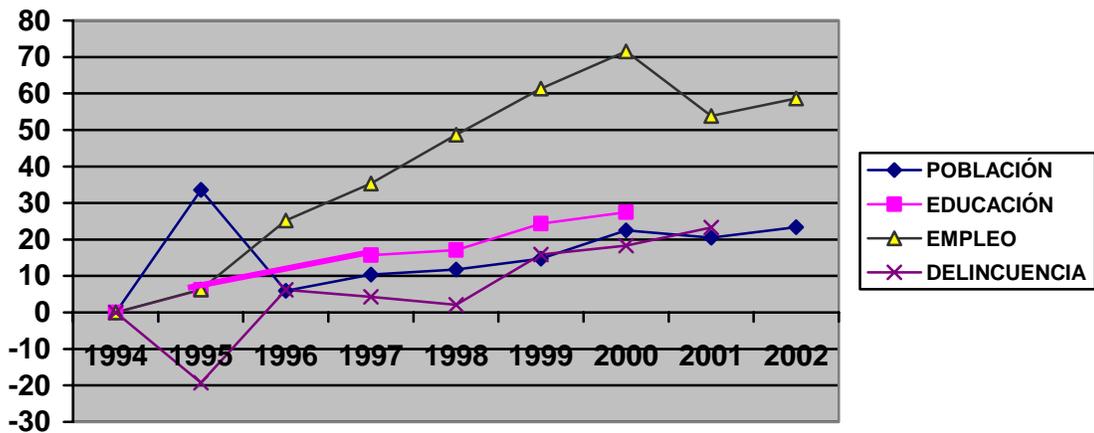
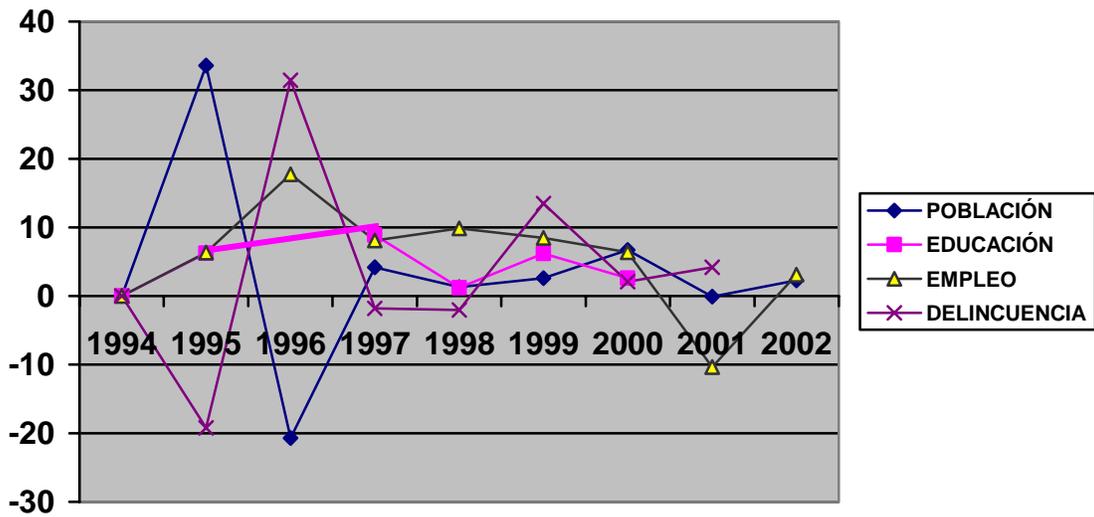
La delincuencia como veremos a continuación ha tenido un crecimiento considerable en relación a lo que se tiene como base del año 1994, sin embargo en 1995 disminuyó en 19.23%; pero para el periodo de 1995 a 96 se dio un incremento del 31.46%; de 1996 a 97 perdió el 1.8% ya que pasó de 8,712 casos a 8,553; de 1997 a 1998 se repite el fenómeno a la baja del 2.04%; pero para 1998-99 se disparó la incidencia y creció en un 13.47% en relación al 98;

en el 2000 se dio un crecimiento del 2.11% respecto de 1999; y, para el 2001 alcanza de nueva cuenta un incremento del 4.21% en relación al 2000. Ahora bien relacionándolos con 1994 quedarían de la siguiente forma: 1996 creció el 6.17%, 1997 se presentó el 4.24% de aumento, 1998 se acrecentó el 2.1%, 1999 se incrementó en 15.86%, 2000 se elevó al 18.31%, 2001 creció 23.3%.



La interpretación de las gráficas tiene dos formas de ser leídas; la primera, marcada con un cuadro, se va midiendo en relación al crecimiento o decremento respecto al año anterior inmediato; la segunda, marcado con un triangulo, se toma como punto de partida el año de 1994 y la cifra que se presenta cada año se va relacionando con respecto a lo presentado en 94.

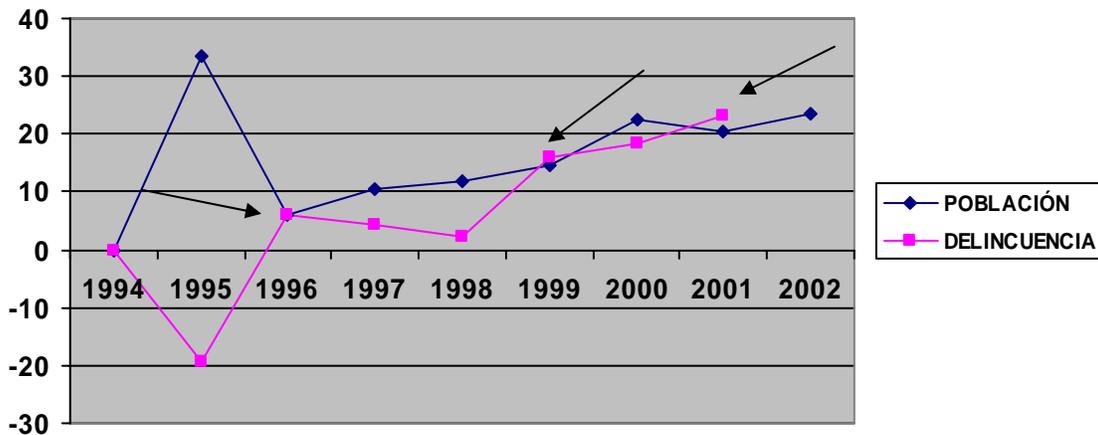
Siguiendo con la exposición y análisis de los datos recabados, presentamos ahora dos tipos de gráficas, una que es analizada, como lo dijimos anteriormente, año por año y la segunda, tomando como punto de partida el 94 y comparando cada año con éste. Sin embargo, estas gráficas pueden ser utilizadas de una manera no muy objetiva o bien si es de interés del investigador, de manera imparcial. Por lo que se harán ambas lecturas para poder llegar a una conclusión lo más apegada a la realidad.



Para dar sentido a las cifras vertidas en estas gráficas, compararemos población-delincuencia, educación-delincuencia, empleo-delincuencia, ya que el interés de esta investigación es establecer la correlación entre población, educación, empleo con delincuencia. Por lo que a continuación se presenta una tabla con las cifras de cada uno de los rubros que tanto han sido referidos.

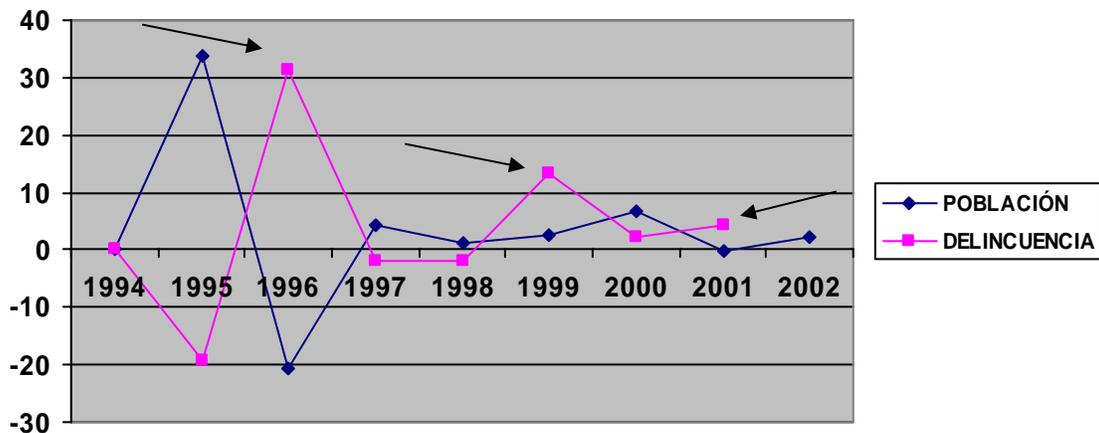
B.C	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	2,030,100	2,712,140	2,150,057	2,241,029	2,270,197	2,329,685	2,487,700	2,447,300	2,505,300
POBLACIÓN	0	33.59	-20.72 5.91	4.2 10.39	1.3 11.83	2.6 14.76	6.7 22.54	-0.09 20.55	2.3 23.40
	442,993	470,606	N/D	512,696	518,786	550,803	564,917	N/D	N/D
EDUCACIÓN	0	6.23		8.9 15.73	1.2 17.11	6.2 24.34	2.6 27.52		
	369,403	392,632	462,913	502,282	550,722	601,584	640,473	576,234	575,939
EMPLEO	0	6.29	17.90 25.31	8.5 35.97	9.64 49.08	9.24 62.85	6.46 73.38	-10.02 55.99	-0.05 55.91
	8,205	6,627	8,712	8,553	8,378	9,507	9,708	10,117	N/D
DELINCUENCIA	0	-19.23	31.46 6.18	-1.82 4.24	-2.04 2.11	13.47 15.87	2.11 18.32	4.21 23.30	

Población-Delincuencia: mientras que la población ha tenido un crecimiento constante del 3.73% de 1994 al 2002 y se han dado importantes variaciones, que pueden ser explicadas por el llamado efecto “tequila” y la necesidad de los mexicanos de llegar al país vecino, la delincuencia ha tenido un crecimiento promedio del 4.02%, el cual ha sido irregular, ya que en la mayoría de sus movimientos ha sido descendente, pero en los años que se ha incrementado lo ha hecho de manera importante.

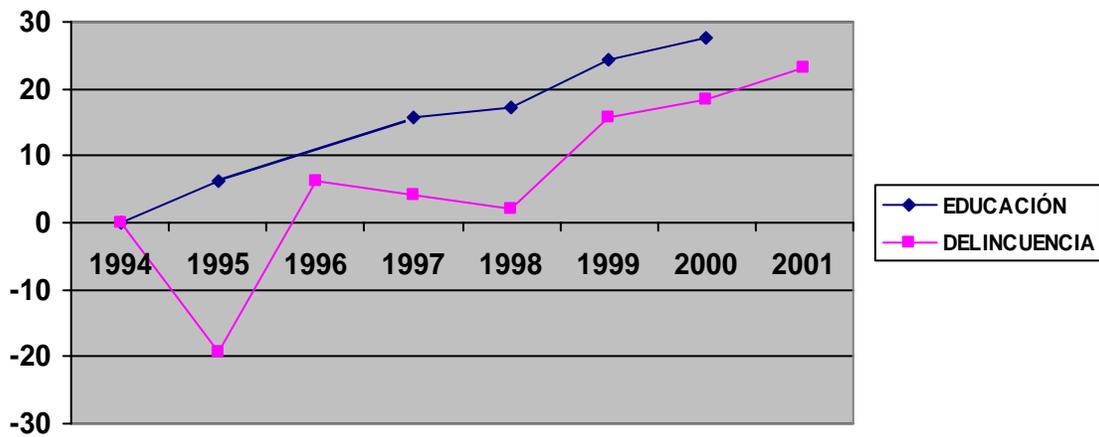


En la gráfica podemos observar como, al menos en tres ocasiones, la delincuencia está por encima del crecimiento poblacional. Sin embargo esta gráfica señala el crecimiento respecto al punto de partida que es 1994, pero

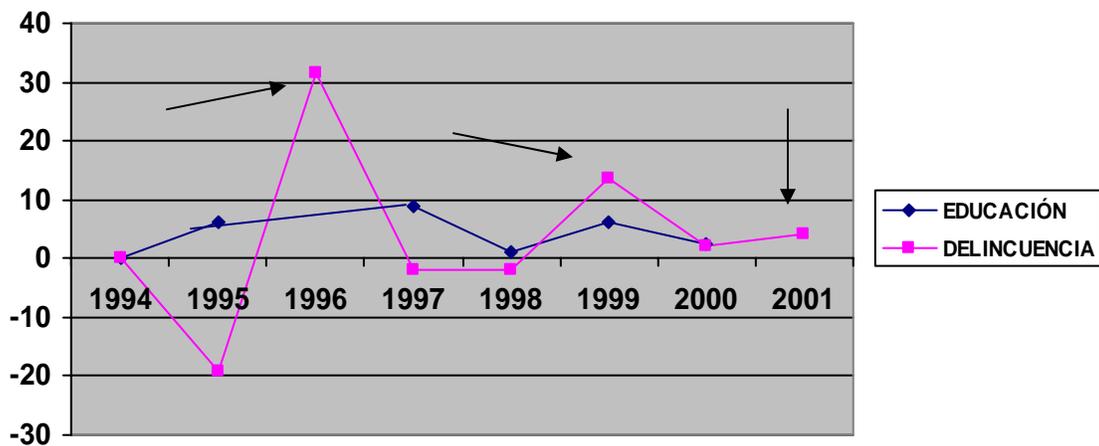
podemos mostrar otra gráfica en la que se va señalando el crecimiento o decremento respecto del año anterior inmediato, sin embargo en esta gráfica demuestra claramente que cuando la delincuencia ha crecido, lo ha hecho de manera importante, ya que va arriba de los diez puntos porcentuales.



Educación-Delincuencia: Aunque aparentemente la educación ayuda a disminuir la comisión de delitos, en la realidad no sucede así, más adelante nos detendremos a analizar las características de la población de los centros penitenciarios, sin embargo hemos de aclarar que a pesar de que como se ilustra en la tabla, el crecimiento del número de alumnos inscritos y egresados desde primaria hasta profesional medio, es mayor al crecimiento de la incidencia delictiva, esto poco ha servido para frenar esta tendencia. Como podemos observar, la educación en este periodo creció en promedio un 5.02%.



En esta gráfica, se ve claramente como la educación ha crecido, en términos generales, por encima de la incidencia delictiva, sin embargo observemos ahora la siguiente gráfica, en la que se representa el incremento o decremento por el año anterior inmediato, en la gráfica se ven al menos tres años en los que la incidencia delictiva tuvo un crecimiento mayor respecto a la educación.



Empleo-Delinuencia: al tocar el delicado tema del empleo, tenemos que hacer varias precisiones:

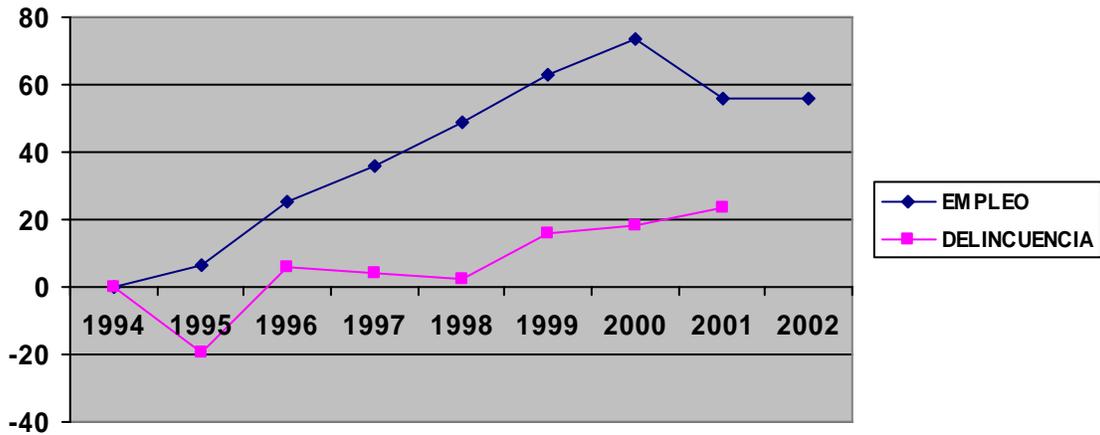
1. Se tomó como base el total de cotizantes al IMSS.

2. La clasificación que se maneja dentro del IMSS va de un salario mínimo hasta veinticinco, sin embargo para la realización de este trabajo se agruparon de la siguiente forma: 1-2 salarios; 3-5 salarios; 6-10 salarios, lo que representa el 94% del total de los cotizantes del IMSS, ya que el restante de cotizantes, estaba demasiado disperso y no tenían una representación significativa.

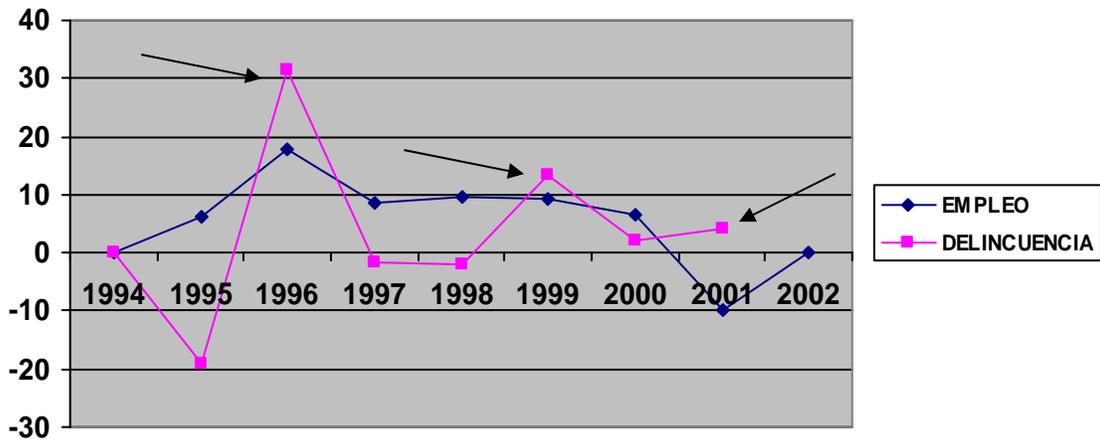
Una vez hecha esta aclaración, tendremos un panorama más amplio de la realidad del poder adquisitivo de los mexicanos. A pesar de que el empleo tuvo un crecimiento promedio de 6.2%, habrá que analizar de que manera se dio, ya que este crecimiento no representó la mejora de salarios, por el contrario, la tendencia permanece, a decir de esto podemos observar que el porcentaje de los cotizantes que perciben de 1-2 salarios mínimos para 1994 representa el 54.7%, de 3-5 el 36.1% y de 6-10 el 9.2%; para 1995 no hay grandes cambios, de 1-2 representan el 60.5%, de 3-5 es el 31.7% y de 6-10 7.7%; 1996 el 59% se encontraba de 1-2 salarios, de 3-5 el 33.2% y de 6-10 el 7.8%; 1997 52% de los cotizantes percibía de 1-2 salarios, 39% de 3-5 y el 9% restante de 6-10; en 1998 el 55% se encontraba en el rango de 1-2, el 36.6% de 3-5 y el 8.4% restante de 6-10; 1999 41.7% se encontraba en el rango de 1-2, 47.3% recibía de 3-5 y 11% de 6-10; en el 2000 de 1-2 era el 37.5%, de 3-5 50.9% y de 6-10 el 11.6%; para 2001 de 1-2 el 35.2%, de 3-5 52% y de 6-10 12.8%; en 2002 el 35.3% percibe de 1-2, 51.6% de 3-5 y de 6-10 13.1%.

Por lo tanto, aunque vemos que el crecimiento del empleo es mayor en dos puntos porcentuales al de la delincuencia, es decir, que el empleo creció en promedio 5.99%, mientras la incidencia delictiva el 4.02%, podemos decir que el 47.9% de los cotizantes registrados en el IMSS reciben entre cincuenta y cien pesos al día, otro 42% recibe entre ciento cincuenta y doscientos cincuenta pesos y el 10.1% se encuentra disperso entre trescientos y quinientos pesos diarios.

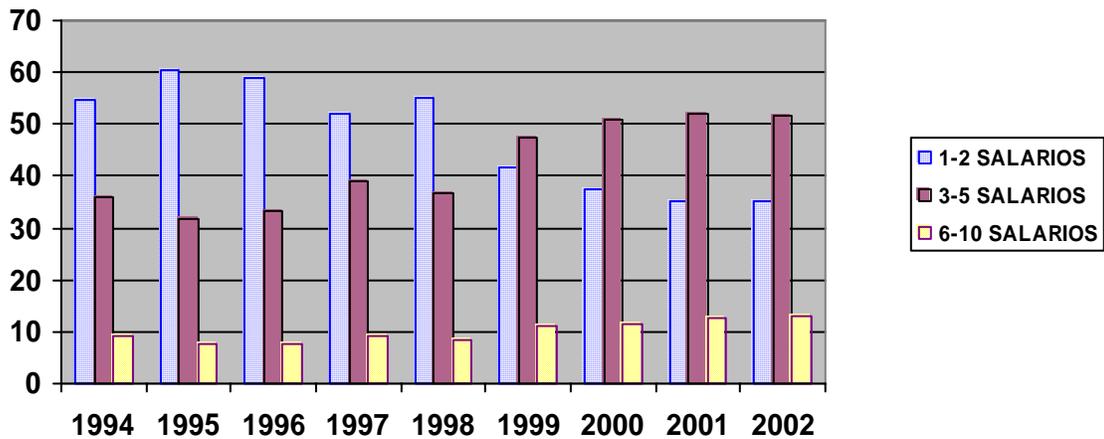
En la siguiente gráfica está representado el crecimiento porcentual respecto de 1994, misma que ilustra como el crecimiento del empleo estuvo por encima de la incidencia delictiva.



Ahora veamos cómo se comporta la gráfica en donde se hace la comparación año por año, en donde existen tres años que el crecimiento de la delincuencia es mayor que el empleo.

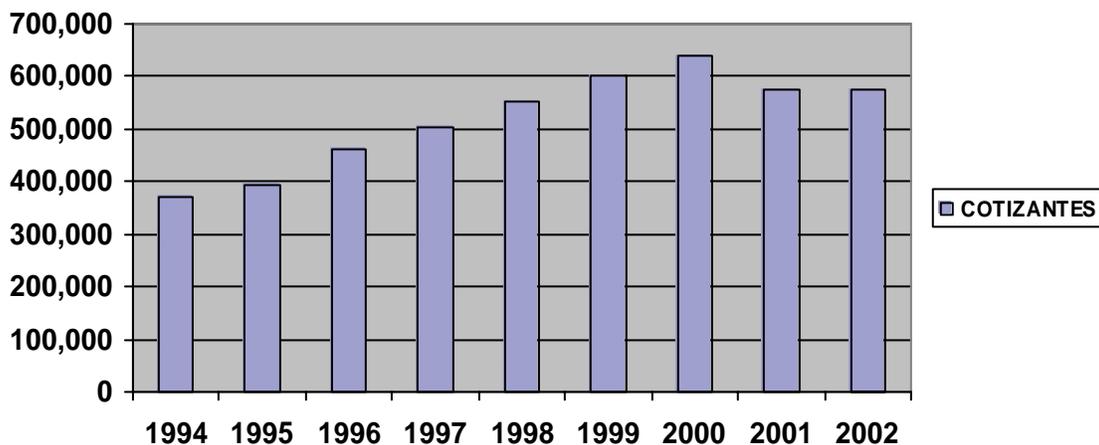


La siguiente gráfica representa el total de los cotizantes al IMSS, mismos que se encuentran agrupados de acuerdo al número de salarios mínimos que perciben.



A pesar del aparente incremento en el número de asalariados pertenecientes al grupo de 3-5 salarios mínimos percibidos y de la reducción de aquellos que reciben de 1-2, es claro que aunque es benéfico este incremento, la riqueza se concentra en unos pocos, pero no sólo es esto, sino que también sigue observándose que hay mucha gente que se encuentra trabajando bajo condiciones de trabajo deplorables y muchos siguen sin tener seguro social y prestaciones de ley.

En la siguiente gráfica se observa el incremento en el número de cotizantes al IMSS.



Sin embargo, el panorama de Baja California no es tan grave en comparación con otros estados del país, ya que al año 2000 el 25.7% del total de su población se encuentra laborando, el 22.6% estudia hasta el nivel de profesional medio, esto nos da como resultado que 48.3% de la población total del estado realiza alguna actividad productiva y faltaría anexar algunos otros datos para completar el esquema del estado; por ejemplo: el número de cotizantes al ISSSTE, al ISSSFAM; el total de estudiantes de universidades, jubilados y pensionados, entre otros, que serían sumados para hacer crecer esta cifra.

Así pues, podemos decir que la realidad del aumento de la incidencia delictiva esta ligado en gran medida a que los salarios tan bajos propician la incursión en actividades ilícitas y comportamientos anti-sociales.

3.1.2.- DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal se encuentra ubicado en la zona centro del país, representa el 0.1% del territorio nacional, colindando al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos. La división política del Distrito Federal se compone de 16 Delegaciones Políticas:

DELEGACIÓN	% DEL TERRITORIO DEL D.F.
Álvaro Obregón	6.50%
Azcapotzalco	2.20%
Benito Juárez	1.80%
Coyoacán	3.60%
Cuajimalpa de Morelos	4.70%
Cuauhtémoc	2.20%
Gustavo A. Madero	5.90%
Iztacalco	1.50%
Iztapalapa	7.60%
Magdalena Contreras	4.20%
Miguel Hidalgo	3.10%
Milpa Alta	19.20%
Tláhuac	6.70%
Tlalpan	20.70%
Venustiano Carranza	2.20%
Xochimilco	7.90%
TOTAL	100.0%

La densidad de población es de 37.6 hab/km² y su clima se compone de la siguiente manera:

Tipo o subtipo	% de la superficie estatal
Templado subhúmedo con lluvias en verano	57.00
Semifrío húmedo con abundantes lluvias en verano	10.00
Semifrío subhúmedo con lluvias en verano	23.00
Semiseco Templado	10.00
FUENTE: INEGI. Carta de Climas, 1:1 000 000.	

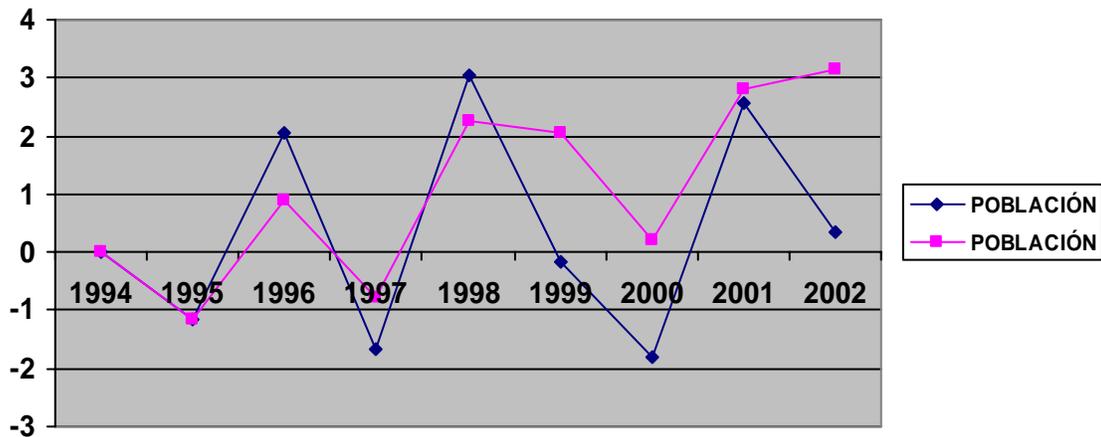
Es la entidad federativa más pequeña en extensión territorial, sin embargo es una de las más pobladas del país, es aquí en donde descansan los Poderes de la Unión y se concentra cierto tipo de actividad económica, en su mayoría de servicios, además, cuenta con una gran infraestructura de comunicaciones.

Sabiendo que es la entidad más pequeña, una de las más pobladas, con una gran infraestructura de comunicación terrestre, que comunica al resto de los estados y que, además, se encuentran los tres Poderes de la Unión, veamos las problemáticas que enfrenta esta ciudad.

Presentamos a grandes rasgos algunas de las cifras más representativas de esta entidad, para posteriormente partir de estas al análisis de las mismas:

D.F.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	8,587,200	8,489,007	8,664,487	8,520,110	8,781,354	8,765,285	8,605,239	8,827,700	8,857,800
POBLACIÓN	0	-1.14	2.06 .9	-1.66 - .78	3.06 2.26	-0.18 2.07	-1.82 .21	2.58 2.8	0.34 3.15
	2,056,380	2,033,950	2,023,514	2,050,552	2,018,542	1,900,281	1,963,033	1,966,809	N/D
EDUCACIÓN	0	-1.09	-0.51 - 1.6	1.33 - .28	-1.56 - 1.84	-5.85 - 7.59	3.3 - 4.54	0.19 - 4.36	
	1,963,285	1,777,339	1,882,027	2,034,712	2,149,352	2,237,968	2,269,281	2,200,206	2,189,997
EMPLEO	0	-9.47	5.89 -4.14	8.11 3.64	9.48 5.63	4.12 13.99	1.40 15.59	-3.04 12.07	-0.46 11.55
	12,903	12,451	14,286	15,490	15,701	16,252	16,336	16,841	N/D
DELINCUENCIA	0	-3.5	14.73 10.71	8.42 20.04	1.36 21.68	3.5 25.95	0.51 20.60	3.09 30.52	

Observemos el comportamiento que ha tenido la población, para poder empezar a analizar y correlacionar las variables que ya hemos mencionado anteriormente.

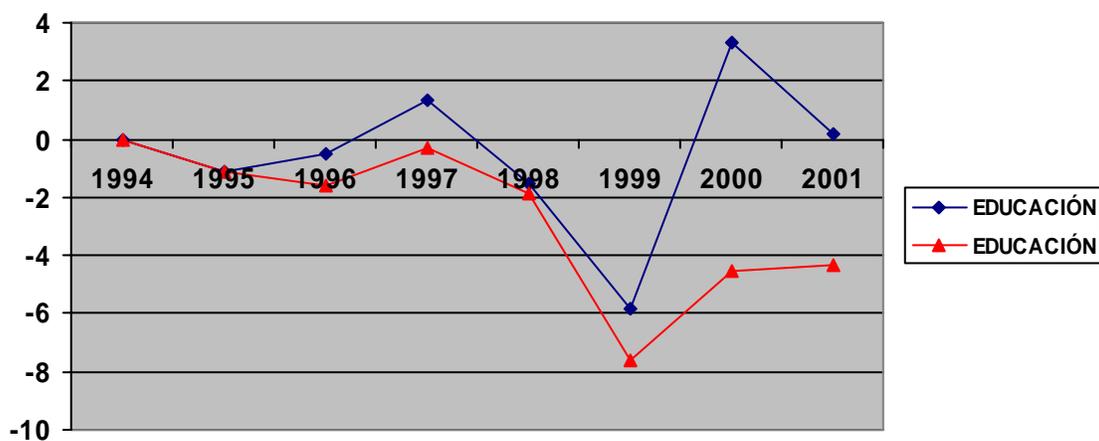


Como sabemos el punto de partida es el año de 1994 el cual registra 8,587,200 habitantes; para 1995 año de crisis económica, la población tuvo un decremento del 1.14% quedando la cifra en 8,489,007; en 1996 el número de habitantes crece nuevamente en un 2.06%, quedando 8,664,487; 1997 tiene otra baja del 1.66% quedando en 8,520,110; 1998 crece el 3.06% llegando a 8,781,354; 1999 retrocede a 8,765,285 que representa el -.18%; 2000 nuevamente pierde el 1.82% siendo el total 8,605,239; 2001 aumenta a 8,827,700 representando el 2.58%; 2002 crece el .34% llegando a 8,857,800. Es así que el promedio de crecimiento poblacional es del .4% de 1994 al 2002.

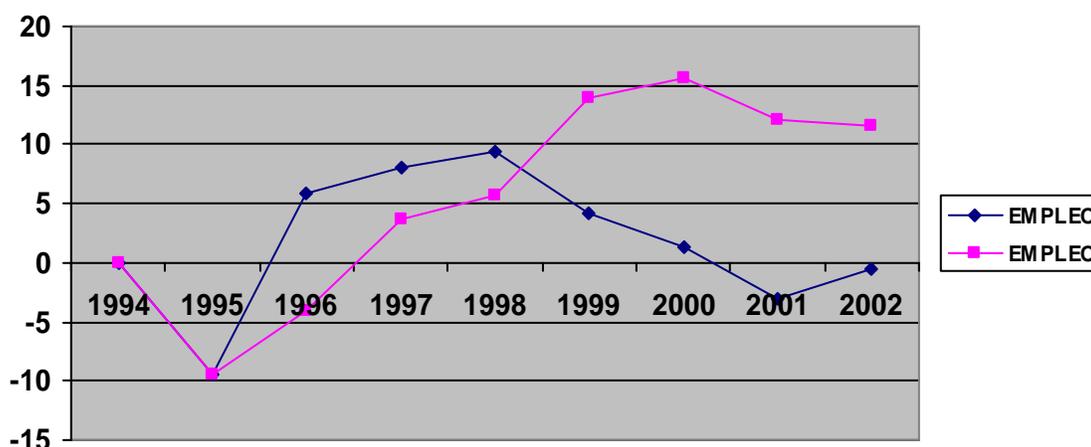
En el caso del Distrito Federal, la migración como explicamos en el caso de Baja California no aplica, por el contrario, es un lugar al cual llegan personas del sur del país, como son: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, entre otros; la peculiaridad de esta entidad radica en que es un lugar de paso hacia el norte y muchas veces sirve de refugio temporal para todo aquel que piensa emigrar a los Estados Unidos de Norteamérica.

Observemos ahora el comportamiento que tuvo la educación, teniendo como punto de partida 2,056,380 en 1994; hacia 1995 se presenta una pérdida de 1.09% llegando a 2,033,950; 1996 tiene un decremento del .51% presentándose

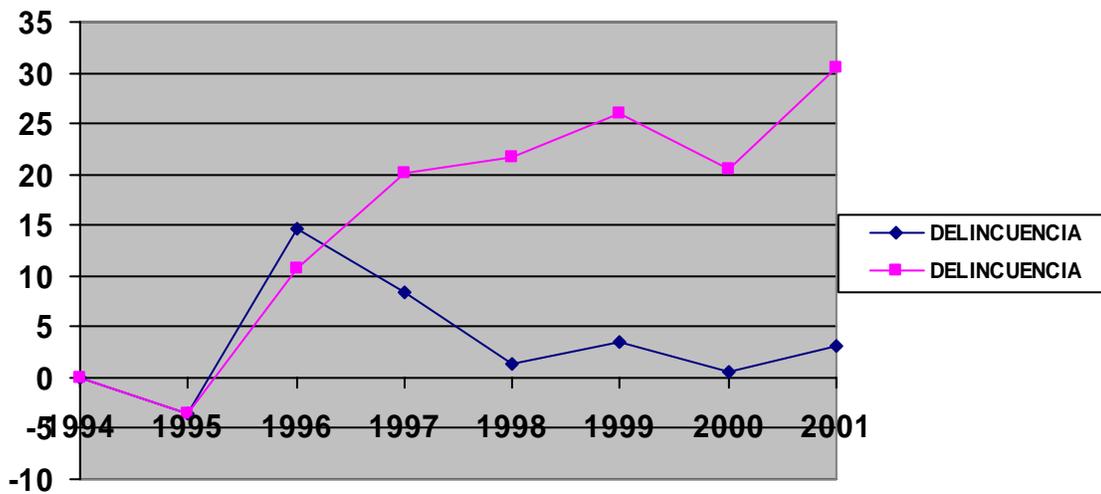
un total de 2,023,514; para 1997 creció el 1.33% ubicándose en 2,050,552; 1998 pierde nuevamente alcanzado la cifra de 2,018,542 y representando el 1.56%; 1999 tiene una pérdida fuerte del 5.85 alcanzando la cantidad de 1,900,281; 2000 representa un aumento del 3.3% llegando a 1,963,033; 2001 en menor medida gana el .19% teniendo un total de 1,966,809. Por lo que el promedio de crecimiento de 1994 al 2001 es de -0.60% , teniendo en términos reales pérdidas a lo largo de estos siete años.



Debido a que en la gráfica se dan dos tipos de lectura, la primera que marca con un cuadro el año y crecimiento, representa el crecimiento o decremento con base en el año anterior inmediato, mientras que el señalado con un triángulo, representa el crecimiento o decremento respecto del punto de partida, es decir el año de 1994. Observamos así que en ninguno de los dos casos es nada favorable, sin embargo como lo dijimos al inicio, las cifras pueden ser manipuladas a conveniencia del investigador.



En lo referente a empleo, podemos observar que en el año de 1994 se mantuvo en 3,706,192 y para 1995 disminuyó -8.6%, ya para el año 1996 siguió bajando 3.7% con 3,567,944, sin embargo en 1997 creció 3.18% y ya para 1998 alcanzó 4,089,192 creciendo un 10.33%; durante el periodo 1999-00 había ya 4,247,710 creciendo 14.61% hasta llegar al año de 2002 con un total de 4,080,472 con un crecimiento del 10.09%. Cabe mencionar que las cifras antes citadas corresponden al análisis hecho comparando el crecimiento o decremento con el punto de partida, que en este caso es el año de 1994, mismo que se encuentra representado con un cuadrado a diferencia del análisis donde se toma como punto de partida el año inmediato anterior y se representó con un rombo y del cual los resultados obtenidos fueron los siguientes: para 1996 el crecimiento observado fue de 5.4% con una cifra de 3,567,944 para 1997 creció más que el año anterior aumentando un 7.18%, en 1998 con 4,089,192 creció 6.92% y para 2001 decreció 3.42% y ya para 2002 con 4,080,472 llegó a -.53%. En este caso, el promedio de crecimiento desde 1994 al 2002 es de 2.0%.

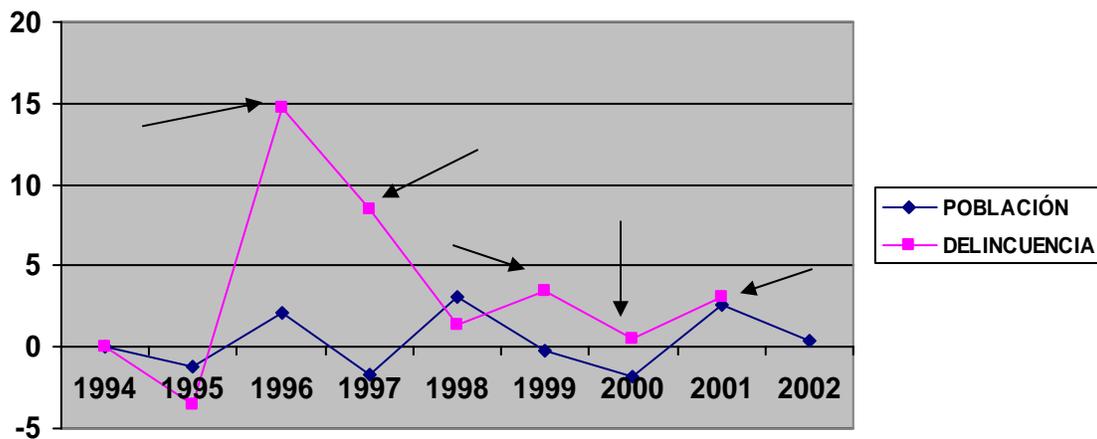


En este análisis nos enfocaremos a la delincuencia más que a ninguna otra variable, en esta gráfica podemos observar que la delincuencia representada con cuadros se tomó como punto de partida el año de 1994 con respecto a los demás años. En 1995 se observó un decremento de 3.5% representado con 12,451 delitos del fuero común y federal, ya para 1996 se incremento esta cifra en 10.71% reflejándose en 14,286 delitos, durante el año de 1997 se registraron 15,490 delitos incrementándose así en 20.04%, durante 1998 se registró un incremento del 21.68%, para 1999 el incremento fue de 25.95% pasando de 15,701 a 16,252 delitos, en el año 2000 se registro un incremento de 20.60% representado con 16.336 y ya para 2002 el incremento fue mayor con respecto al año de 1994, se registraron 16,841 representado con 30.52%.

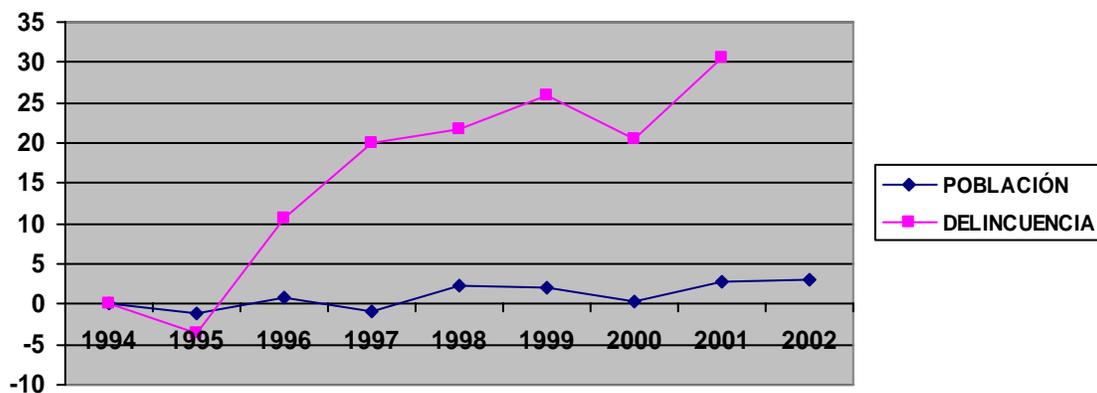
La línea con rombos representa el incremento o decremento de la delincuencia en relación al año anterior inmediato, para el año de 1996 el incremento fue de 14.73%, en 1997 se registró un incremento de 8.42% con respecto al año de 1996, durante 1998 el aumento fue de 1.36% reflejándose en 15,701 delitos, ya para 1999 se registraron 16,252 delitos con un incremento de 3.5%, en el año 2000 se registró un incremento de .51% en relación al año anterior y para 2001 ya eran 16,841 delitos registrados con un incremento de 3.09%. Al igual que las

otras variables, tenemos que el promedio de crecimiento para estos años es de 4.02%, con lo que observamos que el crecimiento en comparación con las otras variables es mayor.

Ahora analicemos como se ven ambos casos, observemos primero como se ven cada una de las gráficas comparadas con la delincuencia.

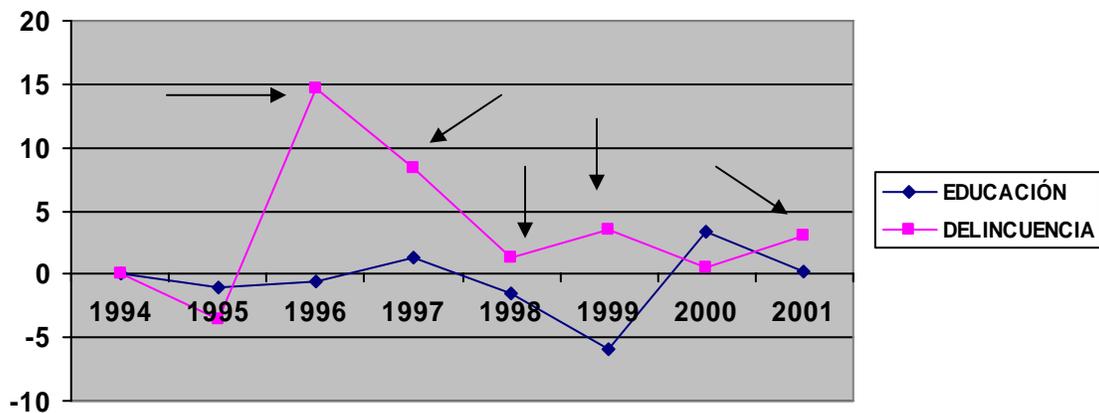


Son al menos cinco ocasiones en las que el crecimiento de la delincuencia esta por encima del poblacional, por lo que podemos ir descartando que la explosión demográfica es un elemento clave para la incidencia delictiva.

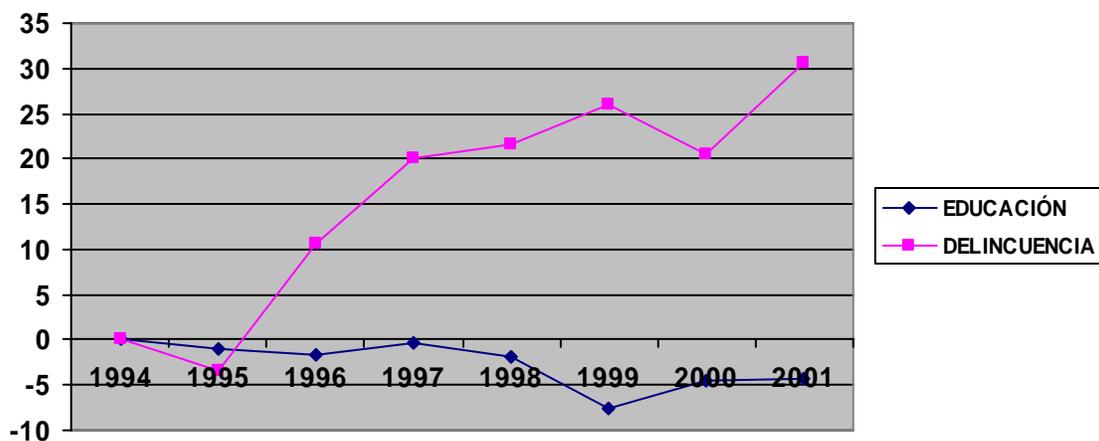


Observando la gráfica anterior, apreciamos más claramente el aumento que ha tenido la incidencia delictiva, en comparación con el aumento poblacional; por lo que apreciamos, lo referente a la población se mantiene en una línea casi horizontal, lo relacionado a la delincuencia, existe una explosión ya que en relación a 1994 creció más del 30%.

A continuación presentamos la gráfica Educación-Delincuencia, donde señalaremos, en su caso, los puntos donde ha tenido mayor o menor incidencia.

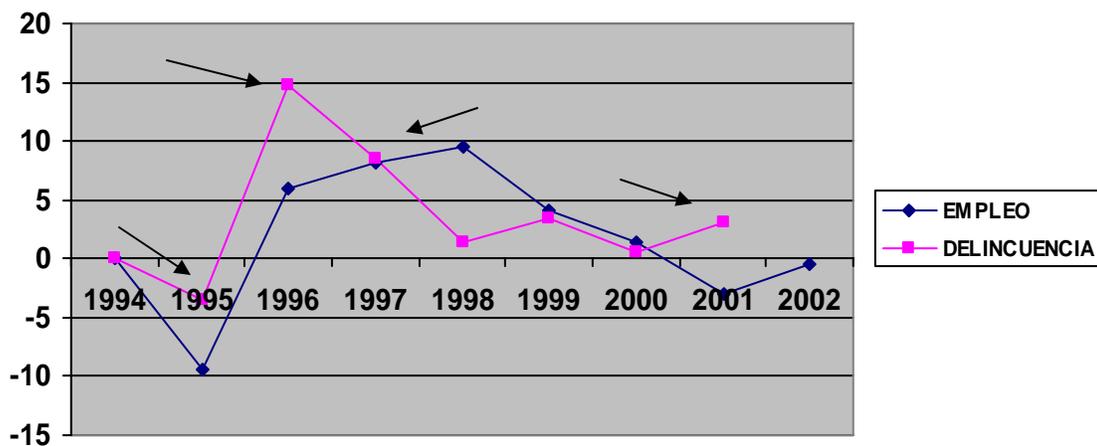


Veamos cuál de las dos tuvo un crecimiento acumulado, en comparación de 1994.

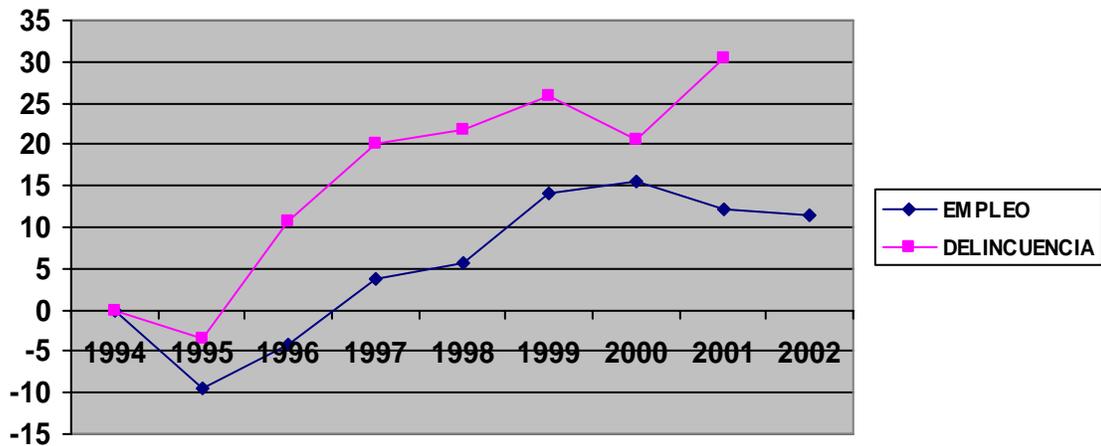


No cabe duda que en comparación a 1994 el crecimiento desmedido de la incidencia delictiva ha sido por mucho, mayor al incremento de la educación, vemos pues que las autoridades de los tres ámbitos gubernamentales no han sido capaces de reaccionar tan rápido como lo hace la delincuencia.

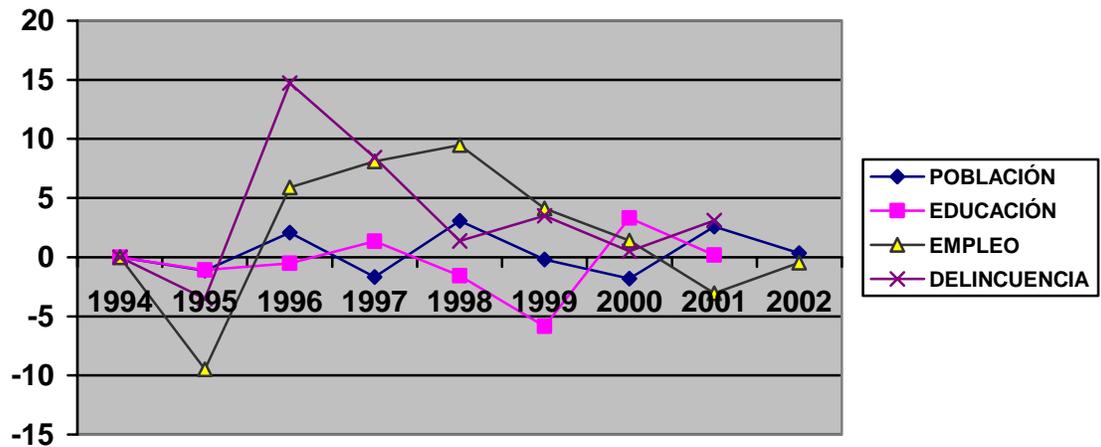
En la gráfica de Empleo-Delincuencia, el comportamiento no es diferente de las anteriores, observamos cómo al menos en cuatro ocasiones, la delincuencia tiene un crecimiento mayor al del empleo, señalaremos al igual que en las anteriores, los puntos donde esta por encima la delincuencia.



En el acumulado apreciamos el total del incremento que se dio de 1994 al 2002, veamos cual ha sido el comportamiento del empleo frente a la delincuencia.

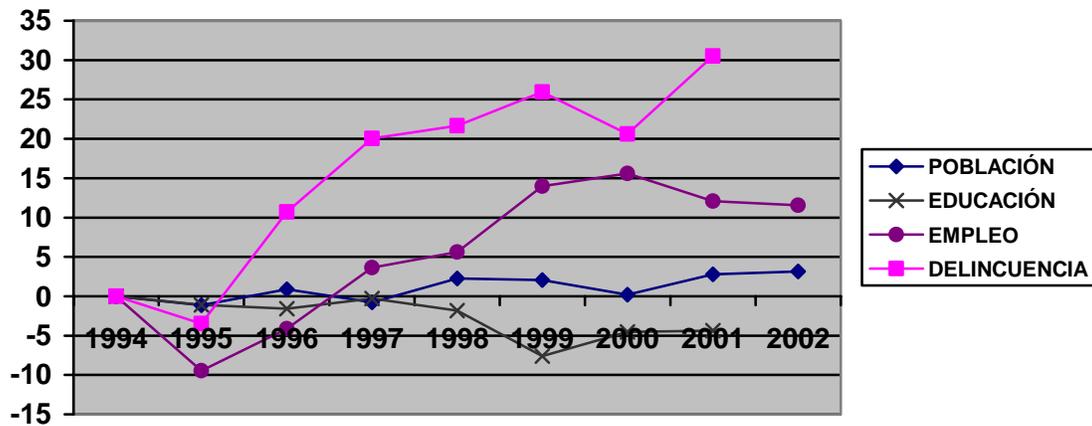


A diferencia de las otras gráficas, la delincuencia siempre ha estado por encima de la oferta laboral, a pesar de que la gráfica de Empleo-Delincuencia anterior nos muestra que sólo en cuatro ocasiones la delincuencia estuvo por encima del empleo, apreciamos pues que en el Distrito Federal no se han dado condiciones para crear una política que genere empleo.



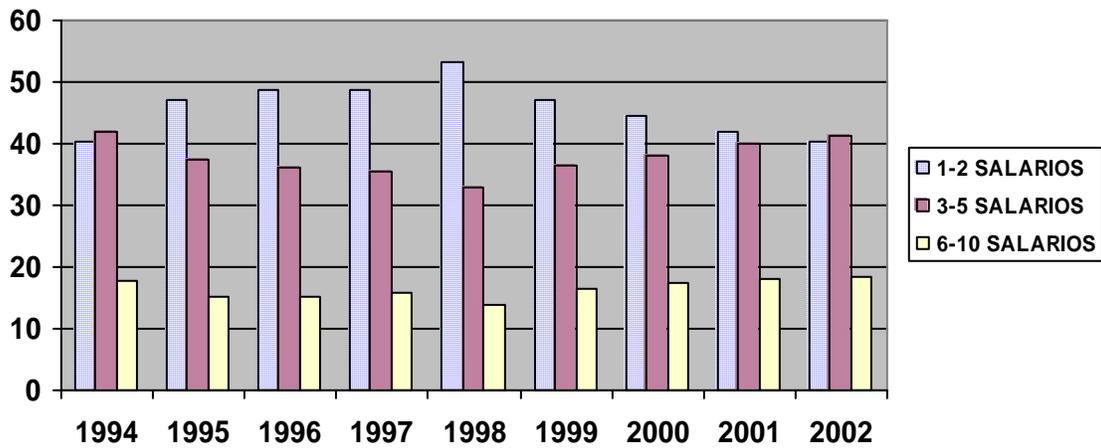
De esta forma se vería una gráfica de todas las variables, en donde se observa que el empleo es el segundo en tener importantes crecimientos, en seguida se ubica la educación y finalmente encontramos a la población.

Apreciemos ahora el acumulado del crecimiento de nuestras variables:

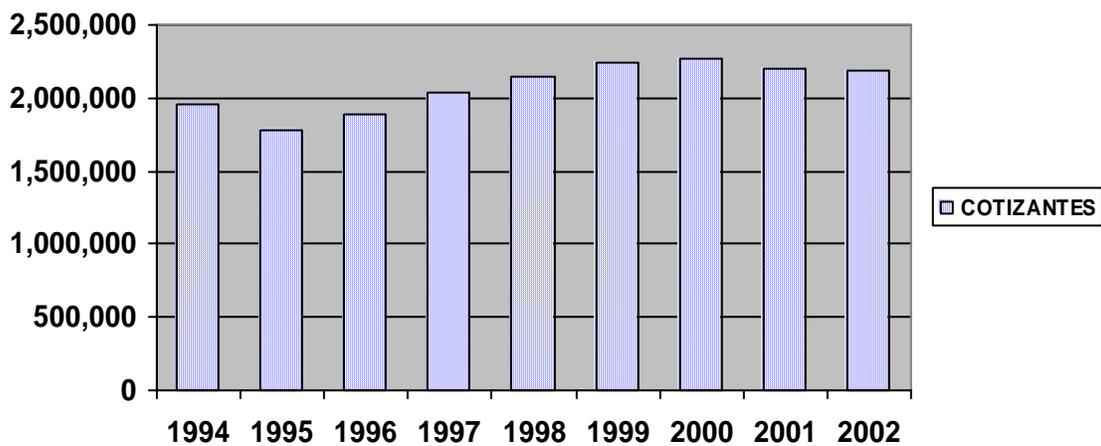


Como vemos la delincuencia esta siempre por encima de nuestras demás variables, esto indica que el Distrito Federal vive una situación difícil, ya que en ninguno de los demás factores: Educación, Empleo y Crecimiento Poblacional, se ha podido generar una política integral que mantenga, en el caso de los jóvenes, el interés por seguir estudiando y generar gente bien preparada; lo referente al empleo: estar en constante contacto con las diferentes Cámaras generadoras del empleo en todo el país, que busquen articular una política que vincule al sector productivo con el sistema educativo; en cuanto al crecimiento poblacional: diseñar una política de población que estimule a las nuevas generaciones a tener más conciencia sobre la salud reproductiva y el número de hijos que deseen tener.

Hagamos ahora un ejercicio sobre el crecimiento o recuperación del salario en el Distrito Federal, podremos con esto establecer si se ha dado una recuperación o un decremento en el poder adquisitivo de los habitantes de esta urbe:



Si observamos con atención la gráfica anterior, podemos percatarnos que de 1995 al año 2001 el salario tuvo una pérdida, entendiendo a esta como que el número de cotizantes al IMSS percibían, en su mayoría, de 1-2 salarios mínimos, mientras que en Baja California de 1999 al 2002 se presentó una recuperación en el número de cotizantes de 3-5 salarios mínimos, si lo relacionamos con el crecimiento de la delincuencia observamos que coincide con el incremento del índice delictivo en el mismo periodo. Ahora veamos el crecimiento que tuvo el empleo a través del número de cotizantes al IMSS:



En el Distrito Federal, tenemos que el 26.4% de su población total del año 2000 contaba con empleo, otro 22.7% realizaba alguna actividad educativa, dando un total del 49.1% de la población de ese momento, existen diversas variables que no se han considerado, la cantidad de menores de edad que no asisten a la escuela, el número de comerciantes informales (ambulantes), los alumnos que asisten a universidades, entre otros.

3.1.3.- GUERRERO.

El estado de Guerrero se encuentra ubicado al sur del país, limita al norte con México y Morelos, por el sur con el Océano Pacífico, por el este con los estados de Puebla y Oaxaca y por el oeste con Michoacán de Ocampo, tiene una superficie de: 64,281 km², cuenta con una excelente ubicación, diversidad climática, infraestructura para el desarrollo industrial y de servicios, pero sobre todo con recursos naturales diversos y abundantes que lo sitúan entre los estados con gran potencial económico. Su clima es cálido semiseco en la parte más baja de la cuenca del Balsas, mientras que en las laderas de la sierra Madre del Sur posee un clima cálido subhúmedo y por último un clima templado subhúmedo en altitudes superiores a 2.000 metros.

La actividad económica del estado se divide principalmente en:

Agropecuaria	21%
Comercio	21%
Transporte	20%
Restaurantes y hoteles	13.8%
Otros servicios	7.2%
Construcción	6%
Industria manufacturera	3%
Electrificación, agua y gas	2%
Minería	1%
Otros	5%

Según cifras proporcionadas en el segundo informe de gobierno del presidente Vicente Fox, para el año 2002 el estado contaba con 3,264,700 habitantes y una densidad de: 33.8 hab./km². Además de esto, cuenta con 76 Municipios de los cuales podemos destacar:

Clave	Municipio	Cabecera municipal
001	Acapulco de Juárez	Acapulco de Juárez
029	Chilpancingo de los Bravo	Chilpancingo de los Bravo
035	Iguala de la Independencia	Iguala de la Independencia
040	José Azueta	Zihuatanejo

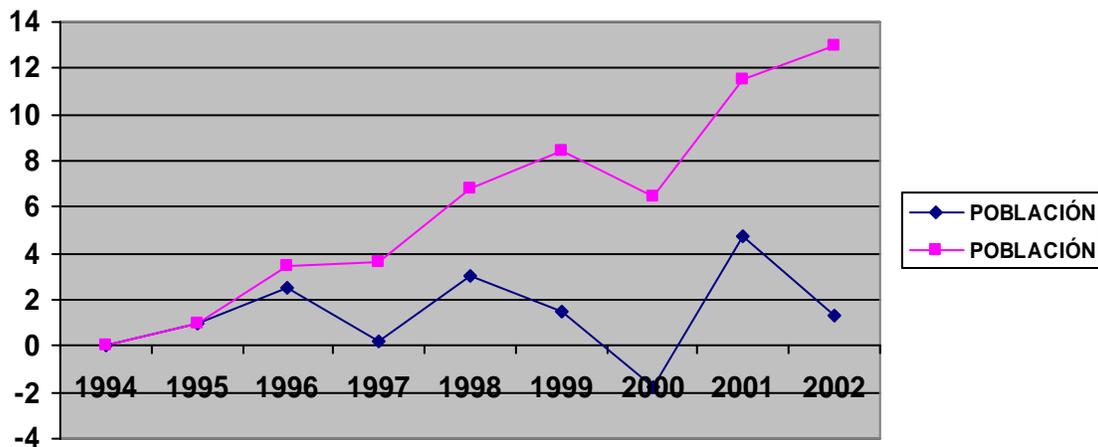
FUENTE: **INEGI**. Guerrero. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares.

En el siguiente cuadro se expondrán algunos datos relevantes para análisis e interpretación:

GRO.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	2,889,000	2,916,567	2,989,103	2,994,365	3,085,526	3,131,946	3,075,083	3,221,600	3,264,700
POBLACIÓN	0	0.95	2.48 3.46	0.17 3.65	3.04 6.8	1.5 8.41	-1.81 6.44	4.76 11.5	1.33 13.0
EDUCACIÓN	785,380 0	804,045 2.37	812,060 0.99 3.4	817,102 0.62 4.04	829,418 1.5 5.6	839,764 1.24 6.9	846,765 0.83 7.8	N/D	N/D
EMPLEO	102,713 0	95,234 -7.28	94,913 -0.34 - 7.59	111,098 17.05 8.16	116,110 4.51 13.04	119,720 3.11 16.58	126,685 5.82 23.34	120,853 -4.60 17.66	122,068 1.0 18.84
DELINCUENCIA	2,092 0	2,134 2	1,880 -11.9 -10.13	1,941 3.24 -7.22	2,288 17.87 9.37	2,432 6.29 16.25	2,182 -10.27 4.30	2,413 10.58 15.34	N/D

Crecimiento poblacional:

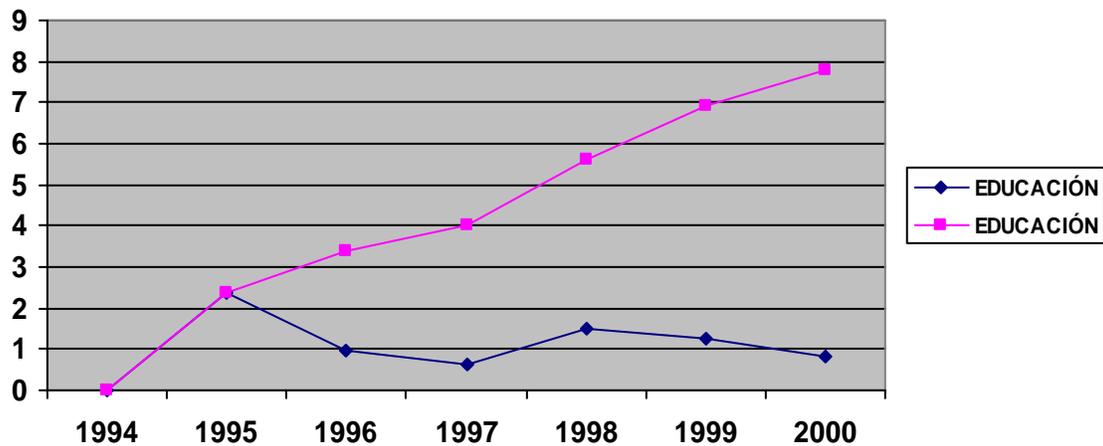
De 1994 a 1995 Guerrero registra un crecimiento del .95%, un crecimiento realmente mínimo; para 1995-1996 la población creció 2.48%; 1997 solamente crece, en relación a 1996, el .17%; 1998 aumentó el 3.04%; 1999 se incrementó el 1.5%; 2000 presenta un retroceso de 1.81%; 2001 se acrecentó en 4.76%; 2002 registró un aumento de 1.33%.



Si hacemos un acumulado, vemos que de 1994 al 2002 el crecimiento total, tomando como punto de partida 1994, es del 13%, es decir que en promedio por año creció 1.6% aproximadamente.

Educación:

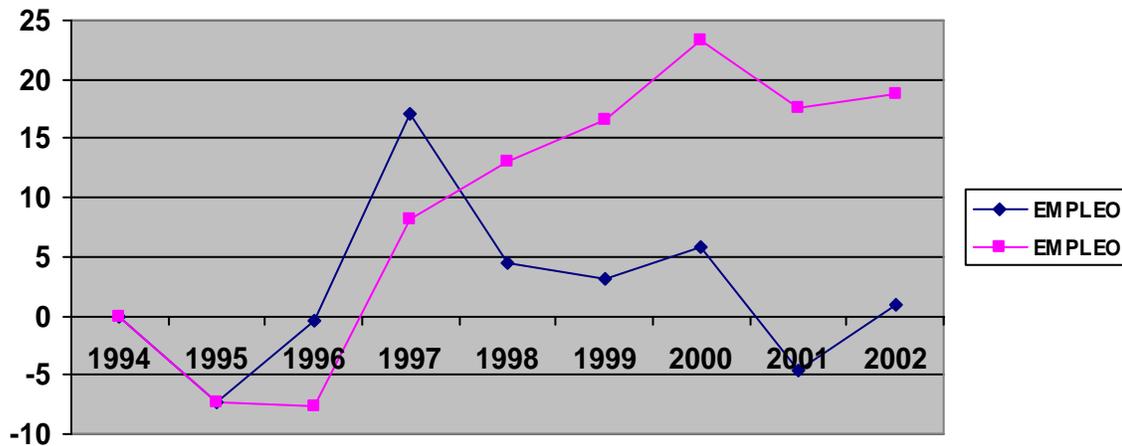
Teniendo como antecedente el año de 1994 tenemos que para 1995 se da un incremento de 2.37%; en 1996 aunque mínimo se da un crecimiento del .99%; 1997 aumenta el .62%; 1998 crece el 1.5%; 1999 creció el 1.24%; 2000 alcanza un aumento del .83%.



En términos reales el crecimiento total desde 1994 al 2000 es de 7.8%, representando un crecimiento por año de 1.3%, menor al 1.6% anual que alcanzó la población, es decir, la educación tiene un rezago de .3% hasta el año 2000, 2001-2002 no es posible tener acceso a datos sobre educación, sin embargo valdría la pena observarlos para poder determinar si se incrementa esta diferencia o por el contrario tiende a disminuir.

Empleo:

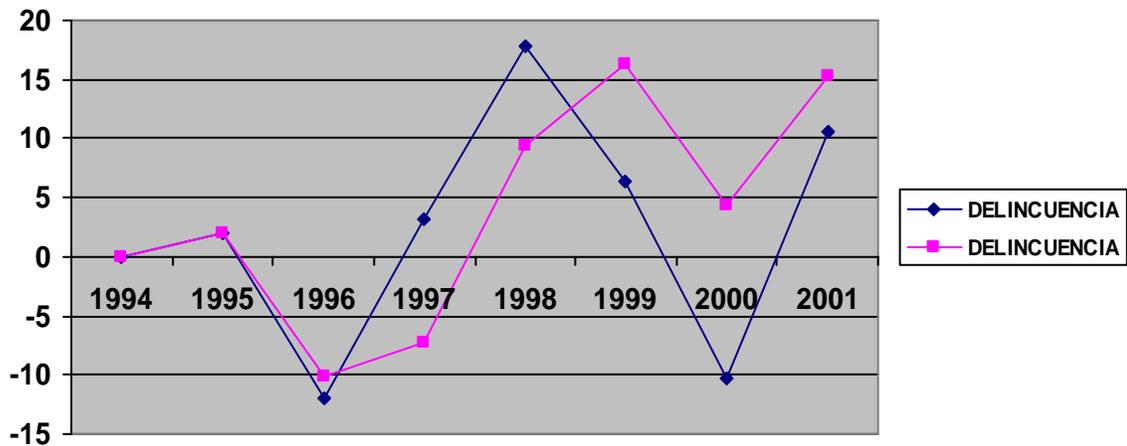
Del año de 1994 a 1995 se ve deteriorado el empleo teniendo un déficit del 7.28%, pasando de 102,713; en 1996 vuelve a registrarse una pérdida del .34% llegando a la cantidad de 94,913; 1997 recupera el 17.05% llegando a 111,098; 1998 tiene un crecimiento del 4.51% alcanzando los 116,110; 1999 aumenta el 3.11% llegando a 119,720; 2000 gana el 5.82% sumando 126,685; 2001 pierde el 4.6% siendo el total 120,853; 2002 crece el 1% representando 122,068.



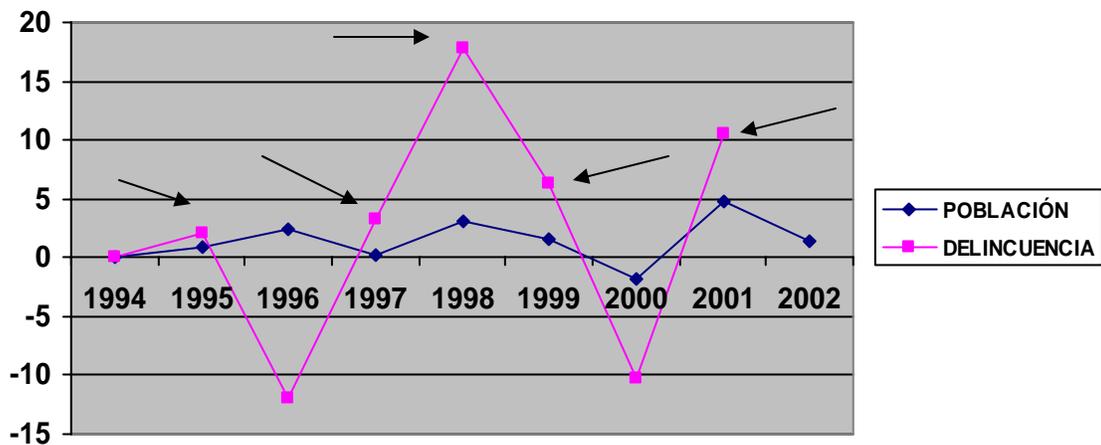
En términos reales, el empleo alcanzó desde 1994 al 2002 un crecimiento promedio del 2.4%, teniendo dos años difíciles 1995 y 1996, pero recuperándose posteriormente.

Delincuencia:

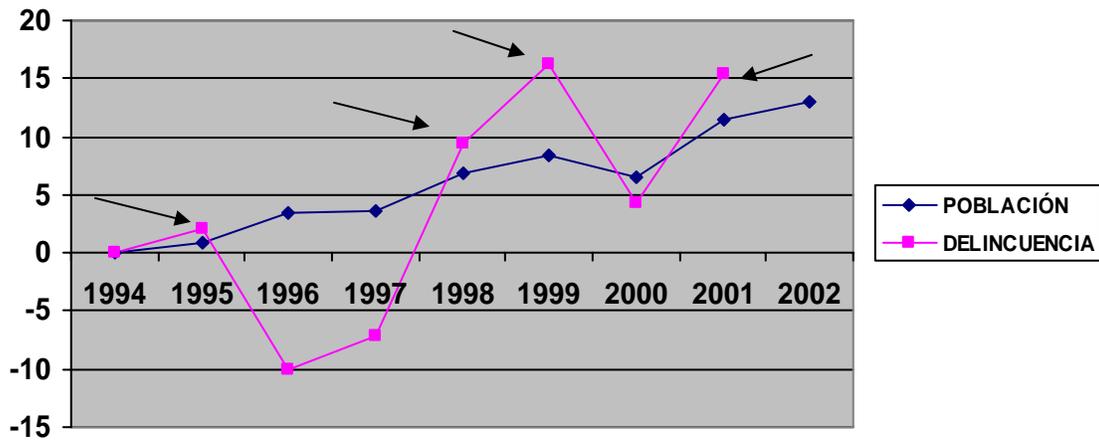
La delincuencia en el estado de Guerrero, no tuvo grandes crecimientos, en promedio de 1994 al 2001 tuvo un crecimiento anual del 2.54%, de 1994 a 1995 se incrementó en 2%; pero para 1996 hubo un retroceso del 11.9%; para 1997 tiene un alza del 3.24%; en 1998 obtiene un crecimiento del 17.87%; en 1999 vuelve a tener una ganancia del 6.29%, en 2000 pierde el 10.27% llegando a 2,182; en 2001 se recupera el 10.58% llegando a 2,413, dando como resultado final un promedio de crecimiento de 1994 al 2001 de 2.5% anual.



Comparemos como se ha hecho anteriormente cada una de las variables con la delincuencia, para determinar si ha influido o no en el crecimiento de la incidencia delictiva:

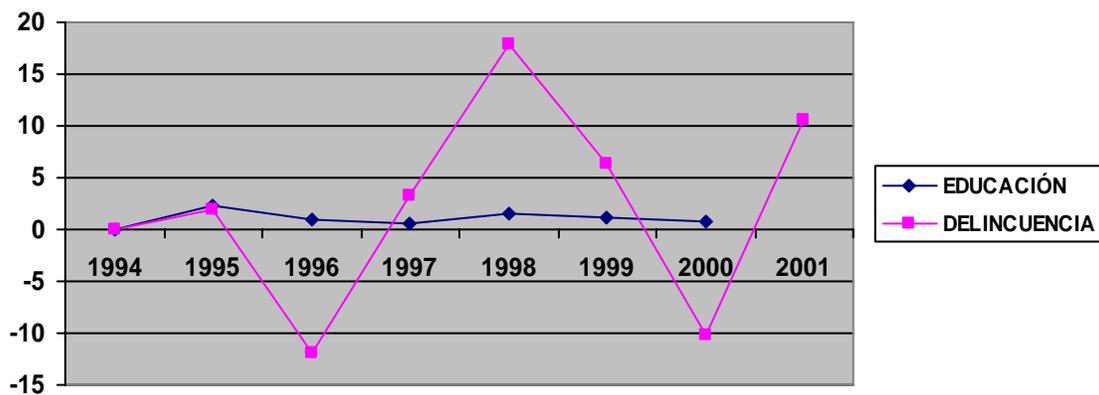


La gráfica anterior, como las anteriores, demuestra como la incidencia ha estado por encima del crecimiento poblacional, a pesar de que en Guerrero es mínimo el crecimiento de la incidencia delictiva, siendo por ejemplo, en el año de 1998 17.87% el punto más alto en el estado, mientras que en el Distrito Federal y Baja California se presentó en el año 2001 un crecimiento de 30.52% y en 1996 de 31.46%, respectivamente.



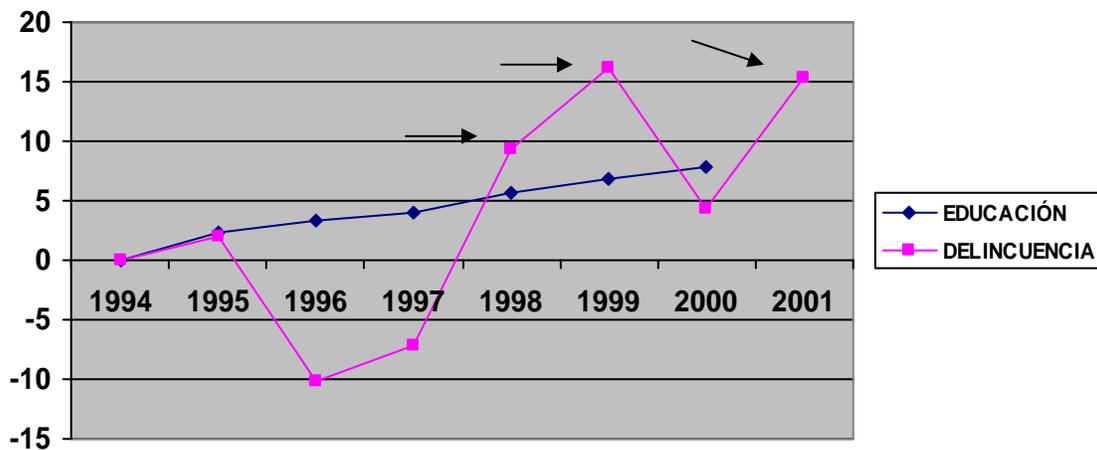
En el acumulado también vemos que la delincuencia ha estado en cuatro ocasiones por encima del crecimiento poblacional, sin embargo, se observan dos grandes descensos, en 1997 y 1996, mismos que podrían estar vinculados a la crisis económica que se dio en 1994.

Educación-delincuencia: mientras que la educación ha tenido un crecimiento modesto del 1.3% por año, la delincuencia creció 2.5%, considerando que ha tenido dos años bajas importantes, 1996 y 2000.



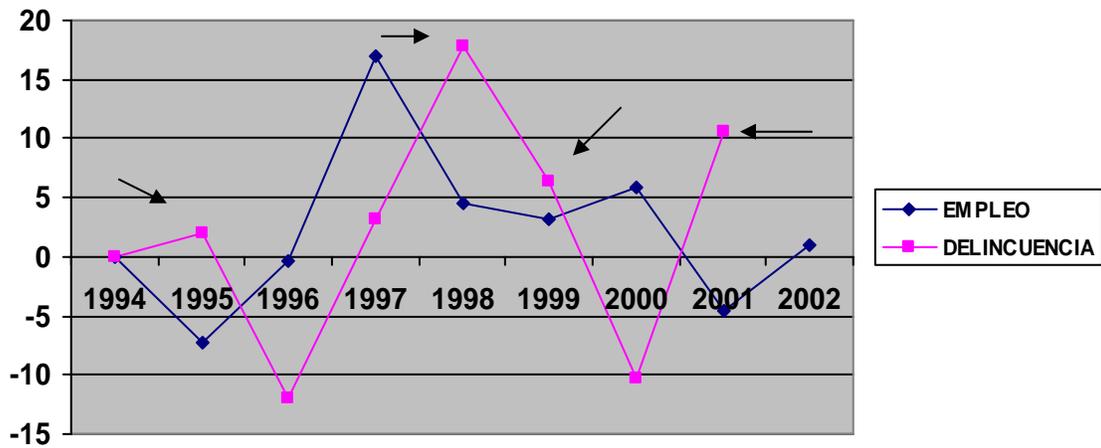
Hemos visto que el Estado de Guerrero, tiene diferencias en comparación de Baja California y el Distrito Federal, en la gráfica del acumulado de 1994 al 2001,

observamos que sólo en tres ocasiones la delincuencia ha estado por encima del crecimiento en educación, a pesar de que la delincuencia creció más de un punto porcentual en promedio por año, se observa que se da realmente el crecimiento a partir de 1998 al 2001.

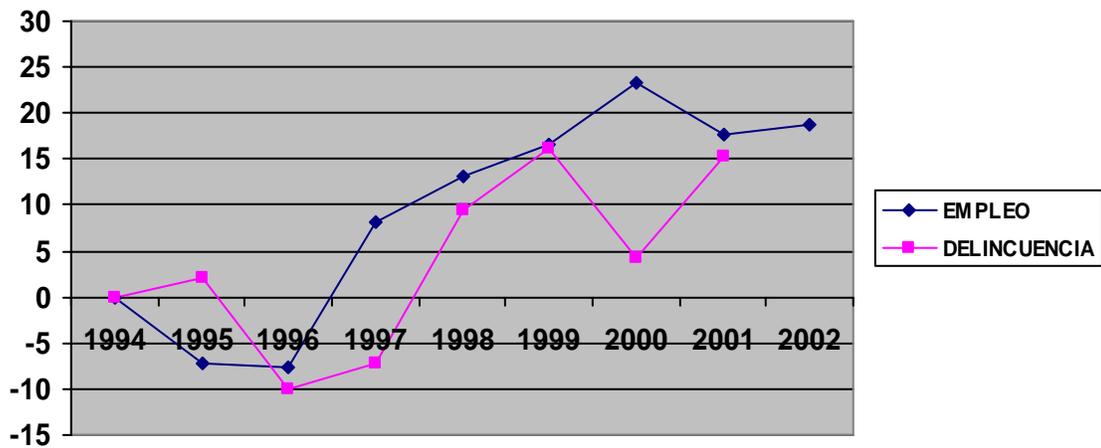


Empleo-Delincuencia:

El empleo ha mantenido una tendencia de crecimiento por debajo del crecimiento de la delincuencia, mientras que el empleo creció en promedio 2.4% por año, la delincuencia como se ha visto anteriormente, se incrementó en 2.5%, sin embargo al igual que la delincuencia, el empleo ha estado por encima del crecimiento de esta, en cuatro ocasiones.

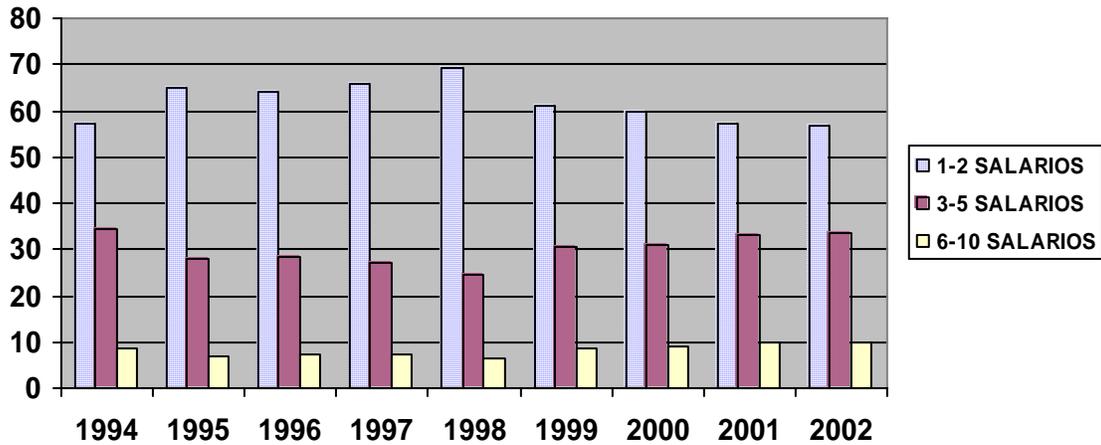


Analizando el acumulado de 1994 al 2002 observamos que:

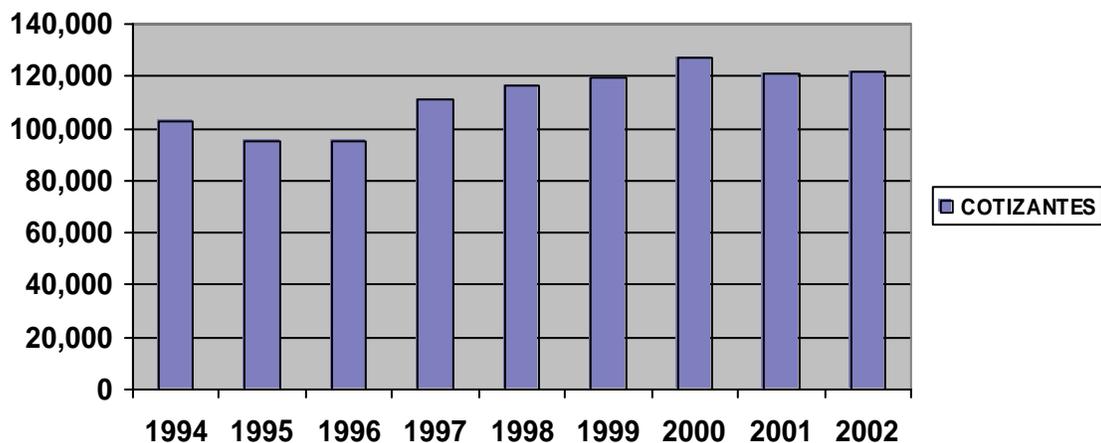


El empleo siempre ha estado por encima de la delincuencia, excepto en 1995 año de crisis en el que todo el país vivió una situación económica difícil que puso al país a punto de una quiebra financiera.

Ahora analicemos el crecimiento del nivel de ingreso en el estado:



En promedio, de 1994 al 2002 el ingreso del 61.7% percibe de 1-2 salarios mínimos, es decir de cincuenta a cien pesos diarios, el 30% recibe un sueldo de 3-5 salarios mínimos, el 8.1% restantes percibe de 6-10 salarios lo que representa un ingreso de entre trescientos y quinientos pesos diarios. Pero esto es algo que no debe de preocupar, lo que si es para ocuparse es que la plantilla de cotizantes no ha crecido significativamente:



El punto más alto del crecimiento del número de cotizantes al IMSS, fue el año 2000, el cual en comparación al año de 1994 creció un 23.3%, sin embargo haciendo un balance general en las gráficas que hemos presentado del estado de Guerrero, podemos decir que ha salido mejor en cuanto al crecimiento de las variables que hemos manejado, ya que en educación y empleo ha tenido mayor crecimiento con relación a la delincuencia. Así pues, tenemos que al año 2000 el 4.12% del total de la población tenía un empleo formal, 27.23% realizaba alguna actividad escolar, es decir que el 31.35% desempeñaba una actividad formal, al igual que los demás estados, es necesario contemplar otro porcentaje de jornaleros, en su mayoría, comerciantes, etc.

3.1.4.- JALISCO.

Jalisco se encuentra ubicado en la parte occidental de la República Mexicana, tiene una extensión territorial de 80,137 km² y representa el 4.1% del territorio nacional, se encuentra rodeado al norte por Nayarit, Zacatecas y Aguascalientes; al este por Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán de Ocampo; al sur por Michoacán de Ocampo, Colima y el Océano Pacífico; al oeste por el Océano Pacífico y Nayarit. Cuenta con 126 municipios de los cuales destacan las siguientes ciudades:

Clave	Municipio	Cabecera municipal
015	Autlán de Navarro	Autlán de Navarro
039	Guadalajara	Guadalajara
053	Lagos de Moreno	Lagos de Moreno
063	Ocotlán	Ocotlán
067	Puerto Vallarta	Puerto Vallarta
093	Tepatitlán de Morelos	Tepatitlán de Morelos
098	Tlaquepaque	Tlaquepaque
101	Tonalá	Tonalá

120	Zapopan	Zapopan
123	Zapotlán del Rey	Zapotlán del Rey
FUENTE: INEGI. Jalisco. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares.		

Entre los principales climas naturales con que cuenta el estado se encuentran:

Tipo o subtipo	% de la superficie estatal
Cálido subhúmedo con lluvias en verano	24.46
Semicálido subhúmedo con lluvias en verano	45.77
Templado subhúmedo con lluvias en verano	16.29
Semiseco muy cálido y cálido	2.60
Semiseco semicálido	6.74
Semiseco templado	4.14
FUENTE: INEGI. Carta de Climas, 1:1 000 000.	

El sector industrial de Jalisco es fabricante de textiles, calzado, alimentos, bebidas, hule y plásticos, muebles, farmacéuticos, etc; se caracteriza por ser pequeña y mediana y por estar situada en la zona metropolitana de Guadalajara. Dentro de las empresas más importantes del estado se encuentran:

- Calzado Canadá, Hilasal Mexicana, Kodak de México, Laboratorios Pisa, Herramientas Urrea, Compañía Siderúrgica de Guadalajara, Giba Geigy Mexicana, Hulera Euzkadi, Honda, Almidones Mexicanos, Hewelett Packard de México, Látex Occidental, Motorota, Swecomex, Vidriera Guadalajara, IBM de México, Nestlé, Hersheys, Siemens, Molex, Solectron, Jabil, Flextronics, entre otras.⁵⁵

⁵⁵ <http://seijal.jalisco.gob.mx/>

Veamos los datos básicos del estado que nos conducirán a las gráficas de las variables que hemos manejado anteriormente.

JAL.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	5,929,900	5,991,176	6,134,473	6,161,437	6,331,208	5,956,723	6,321,278	6,607,300	6,694,200
POBLACIÓN	0	1.03	2.39 3.45	0.43 3.9	2.75 6.77	-5.91 .44	6.12 6.6	4.52 11.4	1.31 12.9
	1,445,926	1,466,311	1,479,593	1,491,576	1,450,695	1,499,911	1,501,994	1,505,286	N/D
EDUCACIÓN	0	1.4	0.9 2.3	0.8 3.2	-2.74 .3	3.39 3.7	0.13 3.9	0.21 4.1	
	1,258,225	1,158,672	1,263,944	1,461,376	1,509,230	1,721,730	1,874,596	1,757,484	1,806,422
EMPLEO	0	-7.91	9.08 .45	15.62 16.15	3.27 19.9	14.08 36.8	8.87 49	-6.24 39.7	2.78 43.6
	10,293	10,812	9,160	7,459	6,605	7,006	6,500	N/D	N/D
DELINCUENCIA	0	5.04	-15.27 -11	-18.56 -27.5	-11.44 -35.8	6.07 -31.9	-7.22 -36.9		

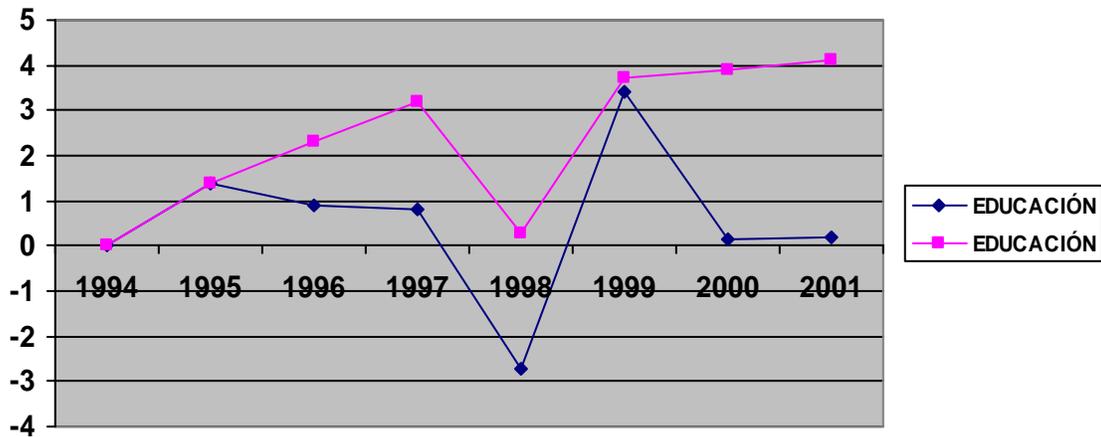
Población.

La población en Jalisco tuvo un Crecimiento promedio del 1.58% de 1994 al 2002. En 1995 el crecimiento que se dio fue del 1.03%; al año de 1996 el incremento fue de 2.39%; 1997 aunque fue mínimo el aumento que se registro, se llegó a los 6,161,437 que en promedio es el .43%; para 1998 creció el 2.75%; 1999 se da una disminución del 5.91%; en el 2000 crece el 6.12% respecto del año anterior; 2001 registra un incremento de 4.52%; 2002 alcanza un crecimiento de 1.31%. Aunque las cifras pueden ser poco significativas, observemos las gráficas y su comportamiento:

En comparación a 1994, el año 2002 tuvo un crecimiento del 12.9%, sin embargo como ya lo mencionamos, el promedio de crecimiento fue de 1.58% anual.

Educación.

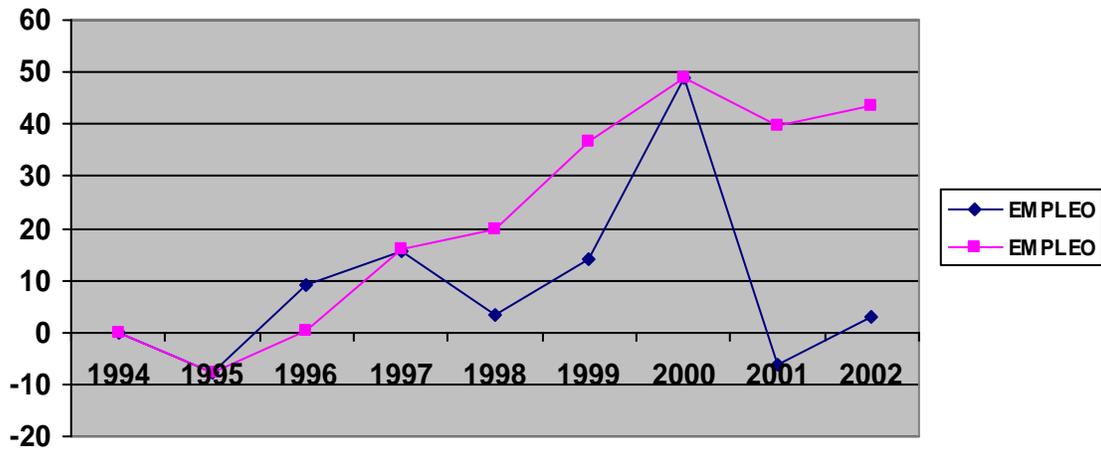
En materia de educación, Jalisco no tiene grandes avances, por el contrario, si consideramos el crecimiento de la población, encontraremos que la educación estuvo siempre por debajo de este crecimiento poblacional, ya que el crecimiento de la educación en este periodo fue de .58%.



En 1995 el crecimiento que se da es de 1.4%; para 1996 aumenta el .9%; 1997 el incremento es mínimo del .8%; sin embargo en 1998 se registra un decremento de 2.74%; 1999 crece el 3.39%; 2000 logra un avance de .13%; 2001 alcanza un desarrollo de .21%.

Empleo.

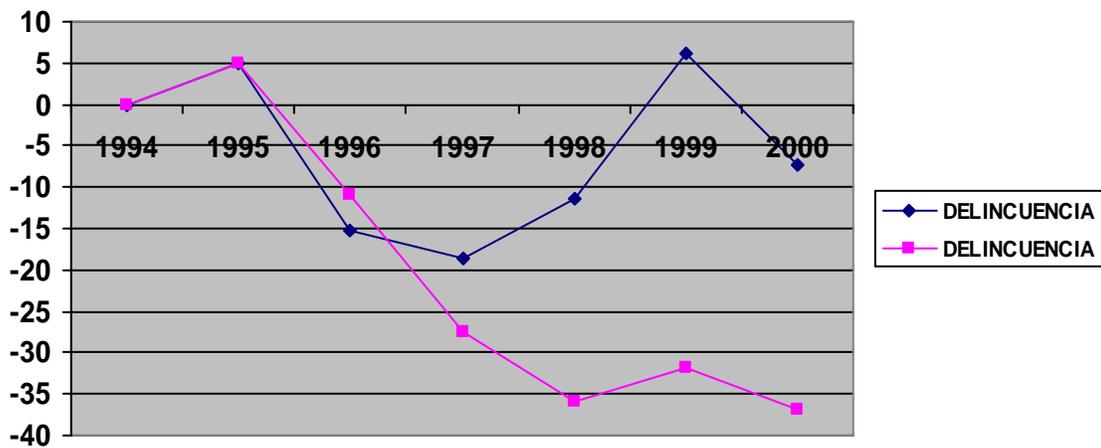
En 1995 tuvo un decremento 7.91; 1996 presenta un crecimiento de 9.08%; 1997 tiene un incremento de 15.62%; en 1998 se incrementa 3.27%; 1999 crece el 14.08%; en el 2000 aumenta el 8.87%; para 2001 pierde el 6.24%; para 2002 se incrementa 2.78%, siendo el promedio anual desde 1994 al 2002 de 4.94%.



Delincuencia.

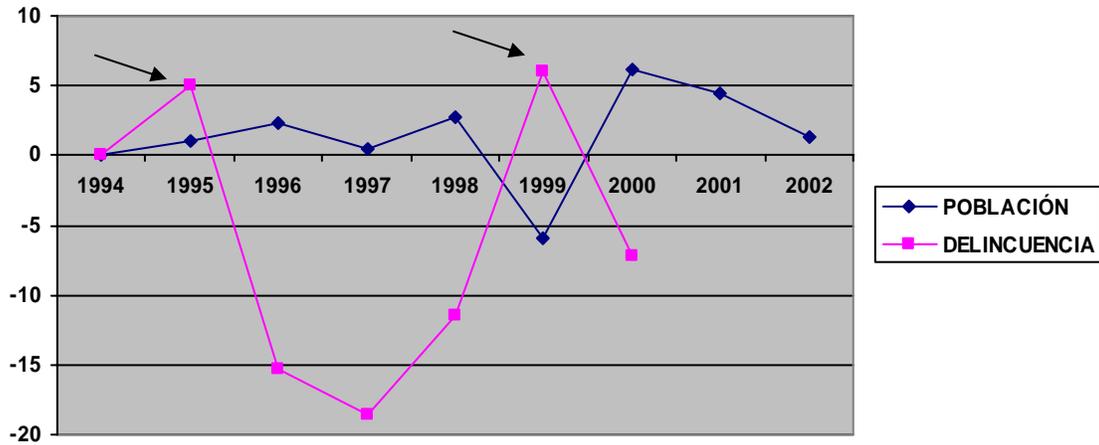
En 1995 la delincuencia alcanza un crecimiento de 5.04%; para 1996 disminuye el 15.27%; en 1997 según cifras del INEGI y del Gobierno del Estado, disminuyó la delincuencia en un 18.56%; para 1998 baja de nueva cuenta en un 11.44%; 1999 aumenta el 6.07%; en el 2000 vuelve a presentar un decremento del 7.22%, dando como resultado un promedio de -6.89%.

Observemos el comportamiento de la delincuencia en estos años, la cual tuvo una tendencia a la baja.

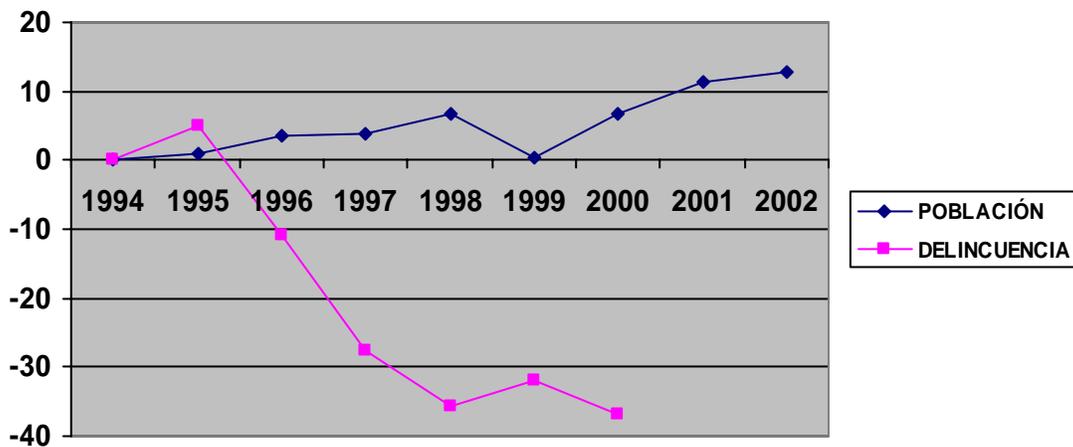


Resulta difícil creer que a diferencia de los otros tres estados, Jalisco tenga una tendencia a la baja, en lo referente a delincuencia, sin embargo analizando el crecimiento de sus variables entenderemos esta tendencia.

Veamos las gráficas Población-Delincuencia:



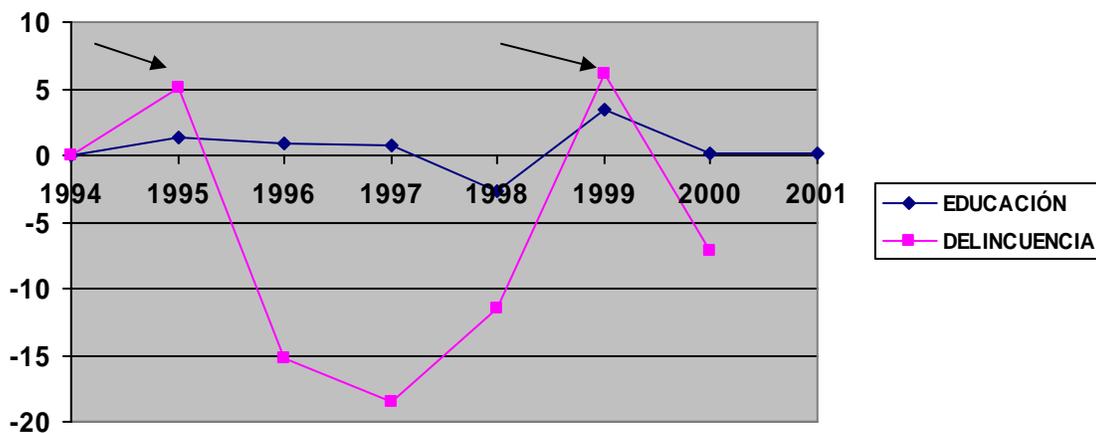
La delincuencia esta por encima de la población en dos momentos de la gráfica, el primero en el año de 1995 y posteriormente en 1999, pero este es el análisis por año, observemos en el acumulado como se comportan estas dos variables.



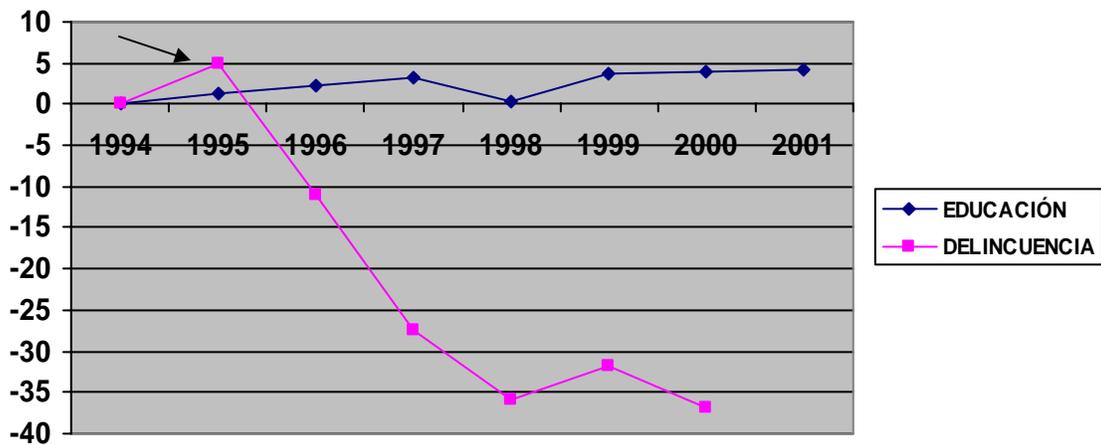
En la gráfica anterior, representa el acumulado del crecimiento y es en esta que observamos que la delincuencia únicamente esta por encima de la población en el año de 1995, posteriormente, la población mantiene un comportamiento similar, mientras que la delincuencia disminuye considerablemente.

Educación-Delincuencia.

En la siguiente gráfica se observa el desarrollo o decremento de estas variables con relación al año anterior, por lo que aparecen constantes brincos en la misma.



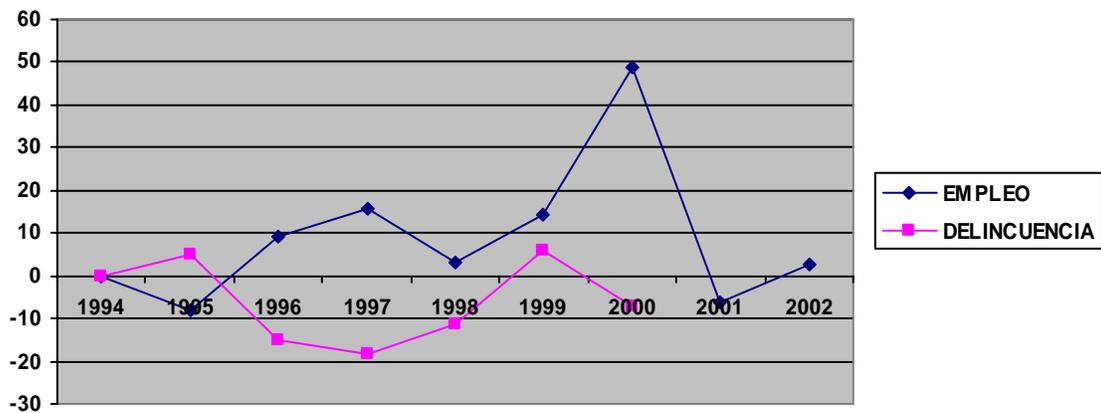
Como podemos percatarnos, en la gráfica se tienen dos años en los que la delincuencia crece más que la oferta educativa, siendo estos años 1995 y 1999, al igual que en la comparación de Población Delincuencia. Sin embargo en el acumulado veremos que esta tendencia no es así.



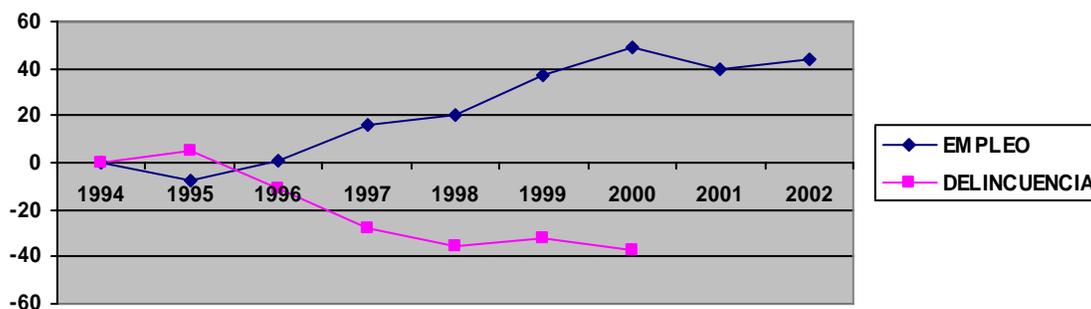
En esta gráfica la disminución de la delincuencia en comparación con el crecimiento de la educación es claro, sólo en el año de 1995 la delincuencia estuvo por encima de la oferta educativa.

Empleo-Delincuencia.

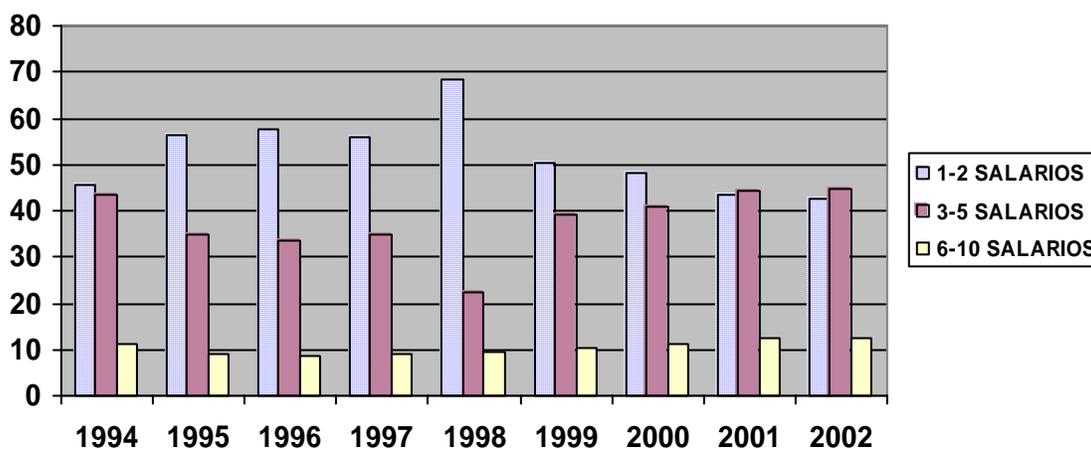
En el comparativo con respecto al año anterior inmediato, apreciamos que sólo en el año de 1995 la delincuencia estuvo por encima del empleo, sin embargo estudiemos el caso del acumulado.



En el caso del acumulado nos percatamos que el empleo tiene un crecimiento constante, en comparación de la incidencia delictiva que tiene un retroceso visible.

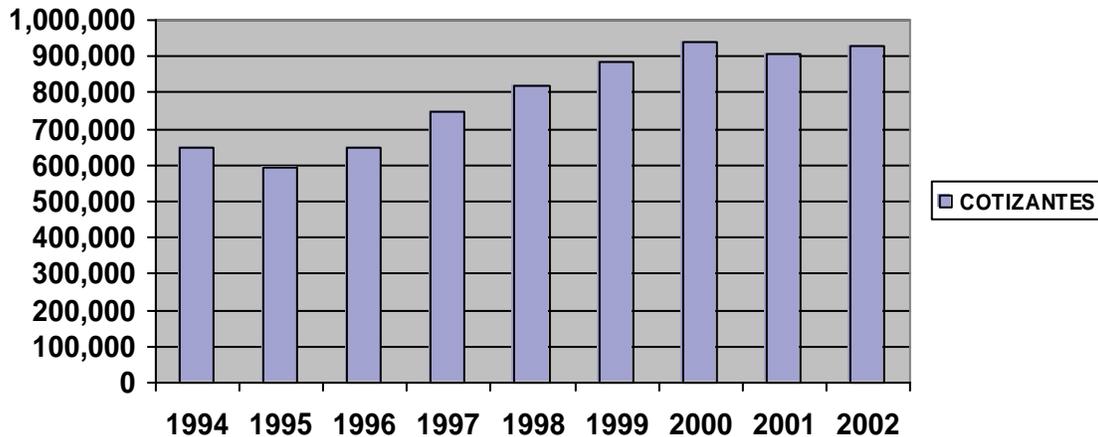


Comprobemos si realmente el empleo esta por encima de la delincuencia, según los datos del INEGI, veamos la gráfica del número de salarios mínimos que perciben en el estado.



Como apreciamos en 1994 el número de cotizantes de 1-2 y de 3-5 era casi el mismo, a partir de 1995 al 2000 se incrementaron los cotizantes de 1-2, de 2001 a 2002 el número de cotizantes de 3-5 aumentó en relación a los de 1-2 salarios mínimos, en lo referente a cotizantes que perciben de 6-10 salarios mínimos es

claro que no tiene grandes cambios, en promedio el número de cotizantes al IMSS que percibían de 1-2 salarios mínimos de 1994 al 2002 es de 52.06%, los cotizantes de 3-5 en el mismo periodo es de 37.51% y, finalmente, de 6-10 salarios mínimos 10.4%. Vale la pena, también, tener en cuenta como se dio el crecimiento de la oferta laboral, para lo cual tenemos la siguiente gráfica:



El crecimiento de la oferta laboral en Jalisco, como es visible en la gráfica, se incrementó de 1994 al 2002 en doscientos ochenta y cuatro mil ciento sesenta y nueve empleos, esto implica que para el año 2001 el 13.7% de la población del estado tenía un empleo, otro 22.78% tenía actividad escolar, esto es que el 36.48% realizaba una actividad formal.

Antes de concluir este trabajo de investigación, podemos decir a manera de conclusión en este capítulo III que las variables aquí utilizadas: población, educación, empleo e incidencia delictiva se correlacionaron unas con otras de manera que, en algunos casos, nos hicieron pensar que una de éstas se relacionaban más íntimamente con el incremento de los índices delictivos en cada Estado.

En el caso de Baja California, la situación es diferente a los demás Estados por su ubicación geográfica, sin embargo podemos concluir que en este caso el

aumento de la incidencia delictiva está ligada a la baja de salarios que se presentó en el periodo en análisis, dando lugar a las actividades ilícitas entre la población.

El Distrito Federal es, como ya sabemos, una ciudad muy pequeña en cuanto a su territorio, pero muy poblada y quizás esto haga que las variables se correlacionen de distinta manera, la delincuencia se localizó siempre por encima de las demás variables lo cual crea una situación de peligro para los jóvenes que se encuentran en situación vulnerable al no encontrarse con proyectos educativos o laborales.

La situación de Guerrero fue, en cuanto al empleo y a la educación una tendencia a la alza por debajo del crecimiento de la delincuencia, sin embargo en el caso de Jalisco como ya se observó se presentó una tendencia a la baja de forma marcada en lo referente a la delincuencia, pero no debemos olvidar que existen dos formas de interpretar las gráficas, donde se compara cada año con el de 1994 y donde la comparación se realiza tomando en cuenta el año anterior inmediato, y como ya se mencionó esto se hace dependiendo de la intención del investigador.

Lo que podemos observar es que, cada una de estas variables están de cierta manera relacionadas entre sí para determinar el incremento o decremento de la incidencia delictiva siempre y cuando se les de la interpretación correcta.

CAPÍTULO IV.

MODELO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: PREVENCIÓN DEL DELITO.

4.1.- INTERINSTITUCIONALIDAD.

Siguiendo en sentido estricto la normatividad referente a la seguridad pública encontramos que en lo relacionado a cooperación interinstitucional se tienen los siguientes artículos al respecto:

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana

"Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad... *es fundamental promover la cultura de la denuncia* por parte de las víctimas de los delitos..."

Estrategias

a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando,

asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública” .⁵⁶

Como podemos observar dentro del Plan Nacional al referirse a la prevención del delito, se menciona la importancia de promover una cultura de denuncia, sin embargo al proponer una estrategia, se refleja la clásica visión del modelo punitivo, es decir: Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización... de los cuerpos policiacos, manejando entonces un doble lenguaje, participar sí, cómo participar: a través de la denuncia.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 3º: “el estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Artículo 4º: cuando las disposiciones de esta ley *comprendan materias y acciones que inciden en diversos ámbitos de competencia* de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, *se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional*”.⁵⁷

En lo referente a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se hace mención de programas en coordinación con otras dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, sólo lo referente a convenios generales y específicos entre las partes del

⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo, <http://pnd.presidencia.gob.mx>

⁵⁷ Presidencia de la República, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF, México, 2000, pág. 1.

Sistema Nacional. Es necesario que se tome en cuenta la participación de otras áreas de la Administración Pública en donde recae el impacto delictivo.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006:

III MARCO GENERAL:

PRINCIPIOS GENERALES DE GOBIERNO.

Desarrollo sustentable y prevención del delito: ... dada la complejidad y carácter multifactorial de la prevención del delito, se requiere de una estrategia integral de estado, con políticas públicas que coordinen acciones interinstitucionales, con la participación de la sociedad, para incidir de manera efectiva en el desarrollo sustentable del país.

CRITERIOS BÁSICOS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.

Federalismo, Coordinación y Cooperación Interinstitucional... a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública se fortalece la coordinación entre los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, para orientar la distribución de los fondos públicos autorizados y reforzar sus esquemas de seguridad pública, de acuerdo a los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo debidamente fundamentados y justificados.

Participación Ciudadana... El programa promueve mecanismos de comunicación y coordinación con la sociedad civil, así como *prevé celebrar convenios con instituciones educativas, asociaciones comerciales, empresariales, laborales y organizaciones sociales, entre otros, para definir acciones en la prevención de delitos, faltas administrativas.* Asimismo, plantea evaluar programas de trabajo y el desempeño de las instituciones de seguridad pública.

IV ANÁLISIS DEL SECTOR

Coordinación Interinstitucional... dada nuestra conformación federal, la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los estados y municipios, en un espíritu de colaboración de corresponsabilidad y respetando el ámbito de atribuciones que a cada soberanía compete, al mismo tiempo que se ofrezca una respuesta integral y coordinada a las demandas de la comunidad, en esta materia... el esquema de prevención con que cuenta el gobierno mexicano tiene grandes problemas en cuanto a la coordinación de acciones entre las policías preventivas de los niveles federal, estatal y municipal...”⁵⁸

En lo referente al Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, queda claro que el problema delictivo es multifactorial, y por lo tanto, deben existir políticas públicas que coordinen acciones interinstitucionales con la participación de la ciudadanía, sin embargo, en el último apartado se refiere nuevamente a la policía y a la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno de ésta; lo cual hace pensar que se tiene la misma idea del viejo Modelo Punitivo, la policía es la encargada de prevenir el delito y la sociedad solamente de esperar los resultados.

Con base en lo anterior, podemos decir que el gobierno tiene la responsabilidad de brindar seguridad a los ciudadanos a través de sus instituciones, pero la seguridad no puede ser posible si éstas trabajan sus programas y servicios de manera aislada y sin coordinación, precisamente en esto consiste el concepto de Interinstitucionalidad; las instituciones públicas y privadas en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) deben de coordinarse al poner en marcha programas para beneficio de la sociedad, pero no sólo deben de participar instituciones de esta índole, sino que es importante que organizaciones de la sociedad civil participen y coadyuven en el diseño, implementación, desarrollo y evaluación de los mismos.

⁵⁸ Presidencia de la República, Programa Nacional de Seguridad Pública, DOF, México, 2003, Pág. 10.

El concepto de Interinstitucionalidad hace referencia al trabajo entre dos o más instituciones, hemos dicho que administración pública significa transformar, renovar, evolucionar; en este sentido el trabajo interinstitucional debe buscar nuevas formas de entrelazarse, de complementarse entre las diferentes áreas de la administración pública. Ejemplo de ello es lo que se realiza en materia de prevención juvenil la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Instituto Mexicano de la Juventud, los Centros de Integración Juvenil, entre otras dependencias; cuentan con programas de Prevención de Adicciones, sin embargo, cada institución trabaja bajo sus objetivos y metas.

El trabajo conjunto entre las diferentes instituciones dará como resultado mejores servicios a la sociedad; cada institución trabaja en sus propios programas, pero algunas de las veces éstos parecen ser inoperables por falta de coordinación y si todas y cada una de las instituciones suman esfuerzos, recursos y voluntades se ampliará la cobertura de atención, lo cual significa eficientar la atención ciudadana. Pero esto tampoco es novedad y muchas veces, hay que reconocerlo, los altos funcionarios desconocen los programas que llevan las diferentes instituciones de la administración pública, esto también es uno de los obstáculos que deben saber sortear los encargados de su implementación.

En los tres ámbitos de gobierno el personal que labora en las instituciones públicas debe tener presente que se trabaja para la sociedad, para servir a la comunidad en su conjunto y sólo a través de éstas el gobierno puede reflejar los resultados obtenidos durante una administración; por lo tanto, la coordinación entre todas y cada una de ellas debe fomentarse y los programas darían mejores resultados si fueran operados de forma conjunta y no de manera aislada.

4.2.- INTEGRALIDAD.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006:

III MARCO GENERAL:

PRINCIPIOS GENERALES DE GOBIERNO.

Desarrollo sustentable y prevención del delito: ... dada la complejidad y carácter multifactorial de la prevención del delito, se requiere de una estrategia integral de estado, con políticas públicas que coordinen acciones interinstitucionales, con la participación de la sociedad, para incidir de manera efectiva en el desarrollo sustentable del país”.⁵⁹

Tal como lo menciona el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 es necesaria una estrategia integral de estado para hacer frente al problema delictivo, sin embargo, haciendo una lectura exhaustiva de la normatividad sobre seguridad pública se pierde el sentido de esta estrategia.

Mientras el gobierno federal no contemple dentro de sus acciones estrategias integrales que ataquen las diferentes causas que posibilitan el crecimiento de la delincuencia, seguiremos viendo que el aumento en los presupuestos en materia de seguridad pública crecerá a la par de la delincuencia, ya que “no es casualidad que en las sociedades más desiguales exista mayor seguridad. Cuanto más evidente es la desigualdad entre una parte de la sociedad y otra más proclive se vuelve a la delincuencia. Un tratamiento integral de la problemática de la inseguridad necesariamente debe establecer los vínculos con las políticas de desarrollo social”⁶⁰.

El fenómeno delictivo no se puede analizar y entender sólo con una visión particular, por el contrario, se requiere de la intervención de diversas disciplinas

⁵⁹ Ibidem, pág. 4.

⁶⁰ Lima Malvado, María de la Luz, Un Nuevo Paradigma: La Participación Ciudadana en Seguridad Pública en Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, UNAM-UI-IJ, México, 2002, pág. 180.

que permitan la elaboración de diagnósticos que ataquen las causas que lo originan y a su vez desarrollar programas que lo resuelvan.

La delincuencia actúa en todos los sectores de la población y muchas de las veces va un paso adelante de las instituciones encargadas de combatirla, por no decir que siempre, esto se debe a la necesidad de que se cometa un delito y posteriormente que haya una denuncia; sólo abarcando todos los sectores podremos hacer un frente común para atacarla. El combate a la delincuencia debe ser de forma integral con la participación del gobierno, la iniciativa privada y la ciudadanía en conjunto; el gobierno propicia que intervengan distintas disciplinas en este combate, es decir, no puede haber una sola visión que estudie el problema delictivo, deben ser varias y éstas interactuar entre sí, se debe contar con la participación de los tres niveles de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil.

Sería absurdo asegurar que la delincuencia nace sólo por problemas económicos; hay otros factores que la generan como la desintegración familiar, la sobrepoblación, la mala infraestructura de las ciudades, la marginación social, etc. sin embargo es cierto que todos y cada uno de estos factores se conjugan para generarla.

En muchas ocasiones se habla de la creación de Programas Integrales en instituciones de gobierno, sin embargo, éstos no cubren las expectativas de la población, las visiones que comprenden los programas se enfocan solamente a una en particular, éstas deben ser múltiples para que penetren en todas las capas de la sociedad; para la creación de un programa preventivo conviene emplear distintas disciplinas para la elaboración de diagnósticos que sirvan como guía para atacar las causas que originan el delito.

Cuando hablamos de disciplinas, nos referimos a la interacción de distintas áreas de una o varias instituciones para conseguir un fin común, en este caso la

prevención del delito; el trabajo integral genera una visión más completa de la problemática y a su vez puede generar una mejor política para atacarla.

Es necesario instrumentar la coordinación a nivel nacional para combatir las causas generadoras del delito y de conductas antisociales y asimismo fomentar los valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y los derechos humanos.

El conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia deben ser aplicadas de manera coherente y sistematizada para un fin común, que en este caso, son las causas que generan los ilícitos.

El llamado para que este concepto se desarrolle óptimamente debe hacerse a todas y cada una de las instituciones que conforman la administración pública del Estado Mexicano, así como sus distintas áreas.

4.3.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Estrategias

e) Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

”Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita

y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad”.⁶¹

En el Plan Nacional de Desarrollo la participación ciudadana en seguridad pública es restringida a la actuación que llegasen a tener los ciudadanos con las instancias policiales, en lugares en donde se de la convivencia, en el respeto de los derechos y en la promoción de la denuncia, con esta normatividad percibimos que no existe en realidad intención, por parte del gobierno, de impulsar el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 8º: “las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables”.⁶²

A pesar de que en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se estipula que las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe, no existe difusión sobre los mecanismos y funcionamiento que prevé esta ley, por lo que la ciudadanía no tiene conocimiento de cómo llevar a cabo esta participación.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006:

III MARCO GENERAL:

PRINCIPIOS GENERALES DE GOBIERNO.

CRITERIOS BÁSICOS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.

⁶¹ <http://pnd.presidencia.gob.mx>, Op. Cit.

⁶² Presidencia de la República, Op. Cit. pág. 2.

Participación Ciudadana. La participación comunitaria es una de las principales estrategias de acción del nuevo gobierno para hacer frente a la delincuencia a fin de: lograr un trabajo incluyente y plural en donde se tomen en cuenta de manera real y articulada las necesidades y prioridades de los distintos grupos sociales que conforman el país.

Con una participación incluyente, activa, comprometida y responsable, se podrán tener efectos positivos en las acciones del gobierno para lograr resultados exitosos, máxime si tomamos en cuenta que el crecimiento de las ciudades ha incorporado una mayor complejidad a la estructura social caracterizada por conformar patrones de dinamismo, masificación, diversificación, dispersión de intereses, pluralidad, anonimato y decadencia de los principios de solidaridad; aspectos que favorecen la comisión de conductas delictivas y un bajo nivel de cohesión social... el programa promueve mecanismos de comunicación y coordinación con la sociedad civil, así como prevé celebrar convenios con instituciones educativas, asociaciones comerciales, empresariales, laborales y organizaciones social, entre otros, para definir acciones en la prevención de delitos, faltas administrativas. Asimismo, plantea evaluar programas de trabajo y el desempeño de las instituciones de seguridad pública.

IV ANÁLISIS DEL SECTOR

Participación Ciudadana. Para enfrentar de manera más eficiente a la delincuencia es necesario contar con la participación decidida de la ciudadanía, ya que esta tarea no sólo requiere de la acción de las autoridades y cuerpos policiales, sino que reclama que la sociedad participe organizadamente en los programas de prevención y combate a la delincuencia...⁶³

Al igual que los ordenamientos que hemos mencionado, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 hace referencia a la participación ciudadana, el

⁶³ Presidencia de la República, Op. Cit. pág. 10.

programa menciona la importancia que representa para el gobierno la participación incluyente, activa, comprometida y responsable, ya que es una de las estrategias principales para obtener información sobre todos aquellos factores que propician la comisión de delitos.

Muchos son los esfuerzos realizados para combatir la inseguridad pública, fenómeno social que a principios de este siglo se está convirtiendo en un problema de seguridad nacional.

Por un lado el Estado mexicano esta centrando sus actividades en el fortalecimiento de las estructuras formales y en el aumento de penas; por otro lado, las víctimas aumentan y día a día aparecen nuevas formas de llevar a cabo crímenes cada vez más organizados, sofisticados y violentos, lo cual demanda mayor reacción coordinada entre gobierno y sociedad.

Aunado a ello, la percepción de la ciudadanía sobre los sistemas de justicia, hace que exista un distanciamiento entre ambas partes, es así que el ciudadano es visto como acusado o víctima, ya que es la única forma de presentarse ante una autoridad, “cada vez es menor la denuncia, por temor o por desconfianza de las prácticas corruptas”⁶⁴.

Es por eso que la administración pública, especialmente la Procuración y Administración de Justicia, están obligadas a diseñar modelos de participación y corresponsabilidad ciudadana, por lo que el Gobierno Federal a través de disposiciones legales ha dispuesto que:

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el apartado de Orden y Respeto: “se iniciará un esfuerzo para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones

⁶⁴ Lima Malvado, María de la Luz, Un Nuevo Paradigma: La Participación Ciudadana en Seguridad Pública en Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, UNAM-UI-IJJ, México, 2002, pág. 171.

civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la creación de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas... asimismo, simultáneamente se necesita, con la participación de gobierno y ciudadanos realizar actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de tolerancia, legalidad, diálogo, dignidad humana, convivencia, responsabilidad ciudadana, libertad y civismo proactivo, elementos todos indispensables para crear una cultura de orden y respeto entre los mexicanos”.⁶⁵

- Ley General que Establece las Bases de Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 3 previene que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto a la legalidad; artículo 8: las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública; el artículo 49 señala que el Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país. Artículo 50 dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública se promoverá la participación de la comunidad para:
 1. Conocer y Opinar sobre políticas de seguridad pública;
 2. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
 3. realizar labores de seguimiento;
 4. Proponer reconocimientos por méritos con estímulos para los miembros de las instituciones policíacas;
 5. Realizar denuncias o quejas respecto a irregularidades;

⁶⁵ Presidencia de la República, Op. Cit. pág. 150-151.

6. auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades no confidenciales que debiendo contar cada institución de seguridad pública con un organismo ciudadano.

Para ello, la participación de la ciudadanía debe tomar cada vez más importancia y el gobierno debe revalorar las condiciones en las que se da su participación, por lo que debe buscar las formas de fomentar cada vez más una mejor y mayor participación incentivando a la ciudadanía. Existen diferentes formas de participación, sin embargo, para el caso de México, consideramos que la mejor manera en la que la sociedad se puede involucrar es informándose y realizando acciones sencillas, sin necesidad que dediquen demasiado tiempo en estas actividades.

4.4.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

El propósito de esta investigación es proponer la creación de un Programa Preventivo, para lo cual, como ya se mencionó, tendrán que intervenir, entre otras dependencias la Secretaría de Educación Pública la cual tiene como propósito esencial crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde lo demanden.

La Secretaría de Educación Pública tiene a su cargo los siguientes asuntos:

En cuanto a las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: analiza y propone normas pedagógicas, planes de estudio y materiales didácticos para la enseñanza y el aprendizaje de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, física, normal, secundaria técnica, educación indígena, educación superior e investigación científica, tecnológica, agropecuaria, forestal, en ciencia y tecnología del mar y educación tecnológica industrial. Supervisa los sistemas educativos abiertos.

Elabora los contenidos de los libros de texto gratuitos para las escuelas y los distribuye. Otorga becas en instituciones educativas en el país y en el extranjero, promueve actividades de intercambio científico, cultural, técnico, artístico y educativo con otros países en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, la SEP exhibe programas educativos por televisión y audiovisuales y controla los servicios educativos federales en los estados de la República Mexicana.

La SEP organiza y administra las bibliotecas que sostenga la propia Secretaría; mantiene al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro; promueve la creación de institutos de investigación científica y técnica, el establecimiento de laboratorios, observatorios y planetarios que requiera el desarrollo tecnológico del país.

Acredita las aptitudes y conocimientos que se adquirieron en escuelas, o en los sistemas abiertos de aprendizaje y otorga los certificados correspondientes; también autoriza la validez oficial de estudios o su revalidación en planteles particulares. A nivel profesional, evalúa los conocimientos adquiridos por el estudiante y registra los títulos adquiridos.

Lleva el Registro Público del Derecho de Autor, protege este derecho e interviene en conflictos que se susciten entre autores y usuarios de las obras; formula y maneja los catálogos del patrimonio histórico nacional y los monumentos nacionales.

La SEP desarrolla e imparte la educación artística y la difusión de las bellas artes y de las artes populares mediante escuelas e institutos oficiales e incorporados, asimismo, a esta Secretaría le corresponde dirigir y coordinar la

administración de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al Gobierno Federal, con exclusión de las que dependen de otras Secretarías de Estado.⁶⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 38 habla de las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Educación Pública, entre las cuales encontramos:

Con respecto al tema que nos compete se menciona lo siguiente:

“XXVII Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las Dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados para tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

XXX Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes...”⁶⁷

No existe algún artículo que haga mención sobre la posible coordinación con otras dependencias del gobierno federal para la creación de programas preventivos, sin embargo el que más se aproxima es el XXVII aun cuando sólo habla de capacitación y adiestramiento, así como sistemas de orientación vocacional.

Por otro lado, en lo referente a los jóvenes en el artículo XXX se menciona la organización de acciones tendientes al desarrollo de la juventud. Resulta de

⁶⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Sista, México, 1994, pág.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 32.

suma importancia establecer mecanismos de coordinación entre una dependencia y otra, y sobre todo, en los tres niveles de gobierno para que se cumpla el concepto de interinstitucionalidad.

4.5.- SECRETARÍA DE SALUD.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 39 las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Salud, dentro del cual se encuentra en los siguientes incisos XVI, XX y XXIII que menciona lo siguiente:

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad.

XX. Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

XXIII. Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados.⁶⁸

Los incisos más apegados a esta investigación son el XVI y XX, mismos que en sentido estricto dan la posibilidad de diseñar medidas que combatan las toxicomanías, las cuales están relacionadas con la comisión de delitos; directamente o en coordinación con los Estados y el Distrito Federal.

⁶⁸ Ibidem, pág. 34.

4.6.- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

Dentro de las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentran:

VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común.

XV. Efectuar en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.⁶⁹

Así pues, la Secretaría tiene facultades de proponer acciones y estrategias, fomenta la participación ciudadana en la formulación de planes y programas y puede celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y el Distrito Federal y llevar a cabo acuerdos de colaboración con organismos internacionales, quedando pendiente lo referente al enfoque integral.

⁶⁹ Ibidem, pág. 13 y 14.

4.7.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Artículo 43 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

- I. Desarrollar programas y campañas permanentes con la finalidad de prevenir conductas ilícitas...
- II. Proponer la celebración de convenios de colaboración con los Gobiernos del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, así como con organizaciones de los sectores social y privado, para promover la prevención del delito;
- III. Diseñar y ejecutar el programa de vinculación de la Procuraduría con la sociedad...
- IV. Difundir e intercambiar experiencias en materia de prevención del delito y servicios a la comunidad, con instituciones nacionales y extranjeras y valorar la conveniencia de adoptar las medidas que recomienden los diversos organismos internacionales;
- V. Promover la participación social, para el apoyo de los servicios que presta la Institución...

Aunque este reglamento es una ley secundaria, observamos que existen ordenamientos jurídicos que facultan su actuación en los términos de interinstitucionalidad y participación ciudadana, quedando fuera la visión integral del fenómeno delictivo.

4.8.- CREACIÓN DE UN PROGRAMA PREVENTIVO BAJO TRES ELEMENTOS.

La creación de un Programa Preventivo debe enmarcarse dentro de una política social y económica diseñada y puesta en práctica por el Estado, ya que las circunstancias socioeconómicas resultan, en muchas ocasiones, condicionales (aunque no determinantes) de la elevación de los índices delictivos.

Como hemos señalado en el capítulo dos, los programas de prevención ya existen, sin embargo su operación es la que resulta deficiente, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al igual que la Procuraduría Capitalina y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, estas cuatro instituciones desarrollan programas preventivos, por ejemplo: la Secretaría de Seguridad Pública Federal y del Distrito Federal, ambas cuentan con sociodramas; en el caso de la dependencia federal, este sociodrama es realizado por elementos de la Policía Federal Preventiva y habla sobre los delitos del fuero federal: tráfico de drogas, extorsión, secuestro, entre otros; por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el sociodrama que presenta a través de elementos del Agrupamiento Fuerza de Tarea explica los delitos del fuero común, asalto, drogadicción, etc. En ambos casos, nunca se explica la diferencia entre un delito del fuero federal y del fuero común, por lo que esta técnica puede ser implementada por cualquier institución con la asesoría de algún especialista de las mismas.

Las dependencias de la administración pública cuentan con programas que pretenden atacar las diferentes problemáticas que aquejan a la sociedad, sin embargo en el afán de solucionar dichos problemas se da un fenómeno conocido, la duplicidad de funciones, el cual genera que los recursos económicos, financieros, humanos, materiales; destinados para estos fines se vean disminuidos, el hecho de que dos o más dependencias realicen la misma actividad no es malo, por el contrario, en la batalla contra la delincuencia mientras más organismos, instituciones, ciudadanos, etc., se sumen puede ser capitalizable el esfuerzo, pero tienen que ser organizados y dirigidos por una cabeza, misma que debe de marcar las estrategias, las metas, el diseño de los programas, los objetivos, etc.; para el éxito de los mismos.

Podemos hablar de otro ejemplo de esta duplicidad, en el caso de las Procuradurías, del Distrito Federal y de la República, también se cuenta con un

teatro guiñol sobre el secuestro, la venta de drogas, el maltrato familiar, entre otras, los cuales son vistos como factores de riesgo que pueden propiciar que los menores incurran en conductas delictivas.

Pero no sólo es el caso de estas cuatro instituciones, por el contrario, dependencias como el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC), los Centros de Integración Juvenil (CIJ), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), la Central Mexicana de Servicios Generales de Alcohólicos Anónimos (A.A.), la Dirección General de Prevención y Tratamiento del Menor (TX), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Federación Nacional de Padres de Familia (FENAPAF), el Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública (CONSEGU), entre otras, participan en una Mesa Interinstitucional Nacional, al lado de las citadas anteriormente Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual tiene por objetivo formar promotores del *Programa Juvenil de Prevención Integral*, el cual fue presentado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Vicente Fox Quesada, en el año 2001, en ese momento se llevó a cabo el *Primer Encuentro Nacional de Promotores*, en el campamento Scout de Meztitla, Morelos, lo que se pretendía en este encuentro era dar herramientas metodológicas, a los jóvenes interesados en la prevención, a través de foros, pláticas, conferencias, paneles, etc. para que al volver a sus comunidades pudiesen implementar estos programas.

En ese año, la experiencia de este primer encuentro concluyó en que se tenía que hacer un esfuerzo mayor en la organización del mismo, ya que asistieron alrededor de mil jóvenes de todo el país, para el año siguiente, una vez que pasó la euforia del momento y la novedad del mismo, el evento tuvo una afluencia de trescientos a cuatrocientos jóvenes, una pobre participación de las diferentes instancias que son integrantes de la Mesa Interinstitucional Nacional, ya que a inicios del año 2003, a petición de funcionarios del Instituto Mexicano de la Juventud, se convocó a una reunión para determinar los apoyos que

podían aportar las dependencias, muchas de las cuales no tienen contemplado un gasto de esta naturaleza, esto provocó que en los estados no se contara con apoyos para poder apoyar con recursos, a los interesados en participar en el Segundo Encuentro Nacional de Promotores.

Por lo que los programas podrían ser maximizados si estas dependencias sumaran recursos materiales, financieros, humanos; para poder complementarse y cubrir más frentes. Aún sin complementarse de esta forma, se podría tratar de llevar una agenda de actividades conjuntas, aunque esta propuesta parecería irreal, sería una buena medida para poder realizar acciones de manera coordinada, y así llegar a más sectores de la sociedad.

Aunque en la operación muchas veces los encargados de implementar los programas no tienen problemas en trabajar coordinadamente, los altos funcionarios siempre quieren tener más crédito uno que otro, lo que no les queda claro a estos funcionarios es que la delincuencia no conoce divisiones, ni clases, mucho menos partidos.

El Programa que se propone en esta investigación deberá ser regido bajo tres conceptos básicos: Interinstitucionalidad, Integralidad y Participación Ciudadana; como antes ya se mencionó, algunos programas preventivos puestos en marcha por dependencias del gobierno federal no han funcionado por diferentes causas, entre ellas la duplicidad de funciones. Es por eso que debe crearse un programa de trabajo interinstitucional integrada por dependencias como la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República para definir la participación de cada una de ellas.

Otro de los conceptos básicos que se pretenden implementar en este Programa es la Integralidad, entendida ésta como la conjugación de diversas disciplinas

que permitan detectar las verdaderas causas del delito y el desarrollo de programas integrales.

La promoción de la participación ciudadana es indispensable para el fortalecimiento de un Programa Preventivo, ya que ninguna acción preventiva puede aspirar a ser efectiva sin el apoyo decidido de la población.

Sólo por mencionar un ejemplo podemos hablar sobre el caso de la Ciudad italiana de Palermo, conocida en todo el mundo por la Mafia Siciliana o la “Cosa Nostra”, en donde la Mafia tuvo un extraordinario éxito durante más de un siglo.

Sin embargo en 1986-87, surgieron algunas señales en la sociedad civil y en el mundo político. La indignación general por el asesinato de varias personas, inspiró la creación de múltiples asociaciones anti-mafia, dirigidas principalmente por educadores, personajes religiosos y voluntarios, que se involucraron en una labor de proselitismo a pesar del peligro que corrían sus vidas.

Las voces de altos jerarcas eclesiásticos, rompieron el silencio de la Iglesia Católica, y adoptaron una postura pública de condena a los crímenes de la Mafia y a su comportamiento.

En el sector educativo la Superintendencia de Palermo designó a un grupo de maestros y directores, conocidos como "el grupo de la legalidad", el cual empezó a analizar, planear y promover actividades que buscaban desarrollar la conciencia cívica en los alumnos.

En la esfera política empezaron a denunciar públicamente el clima de complicidad y las conexiones que existían entre la Mafia, los políticos y el negocio.

Plan estratégico integral

El problema al que había que hacer frente era extremadamente complejo, por lo que el gobierno de la ciudad puso en práctica varias estrategias. Primero fue necesario restaurar la credibilidad en la institución municipal misma, la cual en el pasado a través de la mayor contaminación de la Mafia evidente para todos, se había convertido en una corrupción política y en una fuente de increíbles privilegios indecentes, amenazas y ganancias ilícitas.

La educación para la legalidad

La nueva administración empezó a moverse en tres direcciones: El desarrollo de la conciencia cívica vinculado al respeto por la legalidad. Las esferas de acción elegidas fueron la escuela, la planeación urbana y la cultura. La escuela es definitivamente el lugar más apropiado para poner en práctica campañas educativas de largo plazo, ya que es allí dónde se forman los futuros ciudadanos.

Proyectos de educación continua y exposiciones informativas.

1. Organiza seminarios de capacitación para los maestros involucrados en los proyectos de la ciudad, en coordinación con el Ministerio de Educación.
2. Promueve la participación activa en campañas interministeriales que persiguen combatir el fenómeno del "abandono escolar". En el año escolar de 1991-1992, el porcentaje de abandono escolar disminuyó 3.5% en primaria y 16.8% en secundaria. Entre 1996-97 bajó aún más, 1.9% y 13.9% respectivamente y ha continuado disminuyendo hasta casi desaparecer.

3. Se ha retomado el control de la construcción de escuelas, que durante años fue una de las fuentes de ingresos de la Mafia. La escasez de aulas forzó a muchos colegios a establecer doble turno, uno matutino y otro vespertino, lo cual presentaba muchas inconveniencias tanto para los estudiantes como para los maestros y dio por resultado un bajo desempeño del profesorado.
4. El proyecto llamado "Palermo abre sus puertas. El colegio adopta un monumento". La meta era "extender el conocimiento de la herencia cultural y artística de la comunidad y promover su plena utilización poniendo énfasis en el rol fundamental de las escuelas como lugar para educar a las generaciones jóvenes.

La realización de los proyectos involucró a grupos de voluntarios, movimientos anti-mafia, asociaciones cívicas y ecologistas, dependientes de tiendas, artesanos y otros actores económicos en las áreas afectadas.

Sólo en la medida que se deje a un lado la idea de hacer distinciones entre los ciudadanos por su condición socioeconómica, preferencia sexual y política, etc. podremos hacer un frente común junto con las autoridades que nosotros mismos elegimos para combatir a la delincuencia y así trabajar codo a codo por el bien de nuestro país.

Así pues, la propuesta de programa esta enfocado a trabajar en cuatro ejes básicos en los tres órdenes de gobierno:

1. Educación: a través de la Secretaría de Educación Pública se pretende dar herramientas teóricas sobre los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos mexicanos, al tiempo de fomentar la prevención de

adicciones y del delito en coordinación con instituciones como la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Salud; para finalmente concluir con la participación ciudadana, en donde se puede incluir a la Secretaría de Gobernación, Organizaciones no Gubernamentales y las diferentes áreas que fomentan la Participación Ciudadana.

2. Empleo: vincular al sector productivo (cámaras empresariales, de comercio, de la industria de la transformación, etc.) con el sistema educativo, así en caso de dejar truncados los estudios pueden realizar estudios técnicos o de capacitación para el trabajo y poder desempeñar una actividad productiva.
3. Salud: a través del Consejo Nacional contra las Adicciones realizar estudios sobre adicciones y en apoyo a la Secretaría de Educación Pública, fortalecer la impartición de cursos, talleres, pláticas, conferencias para padres, maestros y alumnos, además del diseño de la metodología de la o las materias a implementar dentro del sistema educativo
4. Seguridad Pública: La Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal en coordinación con el Consejo Nacional contra las Adicciones, elaborarán un mapa de prevalencia de consumo de drogas y de tráfico de las mismas, para posteriormente en el sistema educativo puedan hablar sobre el uso y abuso de sustancias tóxicas y sus consecuencias legales.

Propuesta de Programa:

DEPENDENCIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS SECUNDARIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS DE NIVEL MEDIO SUPERIOR, TECNOLÓGICAS Y DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	PARTICIPACIÓN POR DEPENDENCIA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	X	X	X	<p>A través del sistema educativo, implementar a nivel primaria, programa que fomente en la educación el respeto a los Derechos y Obligaciones de los ciudadanos (educación cívica).</p> <p>En el sistema de Secundarias, llevar a cabo la implementación de un programa que fortalezca los derechos y obligaciones, incluyendo temas como el uso y abuso de sustancias tóxicas y su consecuencia jurídica.</p> <p>En el sistema de educación media superior, educación tecnológica, así como, capacitación para el trabajo implementar materias que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en actividades deportivas, recreativas y culturales.</p>

DEPENDENCIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS SECUNDARIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS DE NIVEL MEDIO SUPERIOR, TECNOLÓGICAS Y DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	PARTICIPACIÓN POR DEPENDENCIA
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL		X	X	<p>En coordinación con la SEP, la SSA, la PGR y la SSPF, aportar elementos jurídicos que fortalezcan el conocimiento de situaciones que propician conductas delictivas, así como el mapa delictivo del país, para conocer los delitos de mayor incidencia.</p> <p>En el sistema de educación media superior, educación tecnológica, así como, capacitación para el trabajo implementar materias que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en actividades deportivas, recreativas y culturales, en coordinación con dependencias gubernamentales, que propicien un mayor acercamiento y cooperación.</p>
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA		X	X	<p>En coordinación con la SEP, la SSA, la SSPF y la PGR, aportar elementos jurídicos que fortalezcan el conocimiento de situaciones que propician conductas delictivas, así como el mapa delictivo del país, para conocer los delitos de mayor incidencia.</p> <p>En el sistema de educación media superior, educación tecnológica, así como, capacitación para el trabajo implementar materias que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en actividades deportivas, recreativas y culturales, en coordinación con dependencias gubernamentales, que propicien un mayor acercamiento y cooperación.</p>

DEPENDENCIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS SECUNDARIAS	PARTICIPACIÓN EN ESCUELAS DE NIVEL MEDIO SUPERIOR, TECNOLÓGICAS Y DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	PARTICIPACIÓN POR DEPENDENCIA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	X		X	<p>En lo referente al programa de Derechos y Obligaciones, participar en el diseño e implementación de programas.</p> <p>En el sistema de educación media superior, educación tecnológica, así como, capacitación para el trabajo implementar materias que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en actividades deportivas, recreativas y culturales, en coordinación con dependencias gubernamentales, que propicien un mayor acercamiento y cooperación.</p>
SECRETARÍA DE SALUD		X	X	<p>En coordinación con la SEP, la SSPF, la PGR y la SSA, aportar elementos teórico-metodológicos que fortalezcan el conocimiento de los efectos y consecuencias del uso y abuso de sustancias tóxicas, así como el mapa de prevalencia de drogas.</p> <p>En el sistema de educación media superior, educación tecnológica, así como, capacitación para el trabajo implementar materias que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en actividades deportivas, recreativas y culturales, en coordinación con dependencias gubernamentales, que propicien un mayor acercamiento y cooperación.</p>
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES			X	<p>En el sistema de educación media superior, educación tecnológica, así como, capacitación para el trabajo implementar materias que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en actividades deportivas, recreativas y culturales, en coordinación con dependencias gubernamentales, que propicien un mayor acercamiento y cooperación entre la sociedad civil organizada y el gobierno.</p>

Antes de abarcar las conclusiones finales, podemos concluir en este último capítulo que resulta de vital importancia la creación de un Modelo Preventivo para contribuir al mejoramiento de la Seguridad Pública en México.

El Modelo que en esta investigación se propone es un Modelo que contenga tres elementos fundamentales: interinstitucionalidad, integralidad y participación ciudadana, al analizar las leyes que fundamentan las dependencias que se proponen para este modelo nos pudimos dar cuenta de que en algunas de ellas no se trata el tema de la integralidad, sólo se abordan los conceptos de interinstitucionalidad y participación ciudadana, y sin embargo en algunos casos no se especifica de manera clara la forma en que la ciudadanía puede participar.

Con la creación de este Modelo se busca la optimización de recursos humanos, financieros y materiales, siempre y cuando las dependencias involucradas se comprometan a trabajar en conjunto y no intervengan otros factores, como los ya mencionados en este capítulo.

En esta investigación se tomaron en cuenta cuatro órganos de gobierno para la composición del Modelo Preventivo: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República por las funciones que cada una de éstas tienen encomendadas, pero sería interesante que otras dependencias se sumaran a este esfuerzo y no sólo dependencias de gobierno, es necesario que participen conjuntamente la ciudadanía y gobierno.

El gobierno tiene la responsabilidad de brindar seguridad a los ciudadanos a través de sus instituciones, y si éstas trabajan sus programas de manera conjunta podrán brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Ya en esta investigación se ha venido mencionando la participación ciudadana, ésta debe entenderse como una participación razonada y positiva que ayude a la

solución de los problemas de inseguridad pública en nuestro país; sólo en la medida que gobierno y ciudadanía hagamos conciencia de que la delincuencia está un paso adelante de nosotros vamos a poder hacer algo, recordemos que las cárceles hoy en día no están llenas de delincuentes peligrosos sino de delincuentes pobres.

Este trabajo de investigación fue pensado para dar una propuesta en materia de Seguridad Pública a las autoridades encargadas de procurar justicia en nuestro país, pensando que como estudiosos de la administración pública podemos crear planes o programas en beneficio de la sociedad.

CONCLUSIONES

Antes de finalizar con esta investigación retomamos algunos datos para poder hacer una reflexión que nos lleve a una conclusión lo más objetiva posible, por lo que en la siguiente tabla presentamos los promedios de crecimiento de cada una de las variables que manejamos en el capítulo tres en el periodo que va de 1994 al 2002.

	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO
POBLACIÓN	3.73	0.4	1.6	1.58
EDUCACIÓN	5.02	0.6	1.3	0.58
EMPLEO	5.99	2	2.4	4.94
DELINCUENCIA	4.02	4.02	2.5	-6.89

Jalisco tiene un promedio de crecimiento poblacional de 1.58%; mientras Guerrero creció 1.6%; el Distrito Federal aumentó el 0.4%; Baja California incrementó su población en 3.73%; en lo referente a educación el estado de Jalisco, en comparación con el crecimiento poblacional, tiene un crecimiento menor siendo de tan sólo el 0.58%; Guerrero alcanza el 1.3%; el Distrito Federal únicamente del 0.6%; Baja California creció el 5.02%; en lo referente a empleo el crecimiento se dio de la siguiente forma: Jalisco 4.94%, Guerrero 2.4%; Distrito Federal 2%, Baja California 5.99%; mientras que la delincuencia en Jalisco tuvo una tendencia a la baja del 6.89%, Guerrero aumentó en 2.5%, Distrito Federal el 4.02%, Baja California el 4.02%.

Viendo los resultados de las tablas, percibimos pues que resulta complicado establecer una correlación que determine qué es lo que propicia el aumento de la incidencia delictiva, sin embargo, si en un futuro algún estudioso toma como punto de partida este trabajo, puede implementar otras variables que aquí no se consideraron y sólo así, en su caso, llegar a establecer la relación de cada una de ellas.

Aunque aparentemente los mejores resultados los arroja Baja California en realidad no es así, ya que si hacemos un cruce de datos entre el número de habitantes y la incidencia delictiva, tenemos que el más bajo promedio de delitos por habitante lo tiene Guerrero con el **0.07%**, Jalisco tiene el **0.10%**, Distrito Federal el **0.19%** y Baja California el **0.41%**, por lo que resulta difícil determinar las causas que originan la delincuencia, sin embargo a través de las gráficas que ya hemos expuesto en el capítulo tres llegamos a las siguientes conclusiones:

Baja California a pesar de contar con una extensión territorial de 69,921 km², que representa el 3.5% del total nacional y tener una densidad de población de 8.2 hab./ km², siendo su total de población de 2,505,300 habitantes, al ser un estado fronterizo cuenta con problemas típicos de la migración por lo que:

1. De los cuatro estados, Baja California ha presentado un mayor crecimiento poblacional, esto puede atribuirse a que es un estado fronterizo en el que mucha gente espera para poder llegar a los Estados Unidos de Norteamérica; en este mismo sentido las personas deportadas son llevadas a esta parte de la frontera y permanecen ahí hasta lograr cruzar de nueva cuenta, es decir, sirve de estancia temporal para migrantes.
2. Al estar de paso los migrantes y no tener ninguna identidad con las costumbres del estado y, por el contrario, la necesidad de obtener ingresos para subsistir en lo que logran su objetivo, pueden delinquir para poder mantenerse más tiempo esperando su paso.
3. A pesar de que la educación y el empleo han tenido un crecimiento constante, esto no se ha reflejado debido al fenómeno de migración que presenta el estado.

El Distrito Federal siendo el más pequeño en cuanto a extensión territorial concentra un gran porcentaje de la población por lo que presenta grandes desigualdades:

1. Por un lado la oferta de trabajo en esta entidad no es suficiente respecto a su crecimiento poblacional.
2. Debido a que el nivel de percepción es bajo y si consideramos que el hecho de vivir en una ciudad en donde la demanda de servicios es tan grande y por lo mismo se encarecen, crea un panorama en el que la gente tiene que vivir en zonas de alto riesgo, en condiciones deplorables, creando los llamados cinturones de miseria.
3. La infraestructura y servicios que se demandan en una ciudad como esta son insuficientes para poder llegar a la mayor cantidad de población, por lo que se vuelve una ciudad que no cuenta con zonas de esparcimiento, cultura, educación, etc.
4. La educación sigue siendo un reto para una entidad como esta, ya que la necesidad de trabajar para poder subsistir en una ciudad así, provoca la deserción y el bajo rendimiento de los alumnos.

Guerrero a pesar de tener una cantidad de población similar a Baja California:

1. Es un Estado semi-rural, por lo que mantiene más arraigadas sus tradiciones y costumbres;
2. Aunque casi el 62% de su población percibe entre 1-2 salarios mínimos, esto no ha afectado su desenvolvimiento como individuos, las causas pueden deberse a que por lo regular la gente de este estado cuenta con

tierras que utilizan para siembra y posteriormente la cosecha es utilizada para auto-consumo.

Tomando como base los resultados que nos arrojaron los datos y las gráficas realizadas, podemos decir que Jalisco ha salido adelante y tiene mejores índices que los tres restantes, ya que es el segundo en tener promedio de delincuencia por habitante y eso lo debemos a que:

1. A través del periodo de 1994 al 2002, tuvo una mejor distribución de sueldos, ya que en estos años, en promedio el 50% de los cotizantes percibía de 1-2 salarios, casi el 40% recibía de 3-5 salarios.
2. Al ser un estado relativamente grande, no existen problemas de concentración de habitantes, por lo que los servicios no son tan demandados en comparación con el Distrito Federal.
3. En promedio el empleo en Jalisco creció el 4.94% por año en el periodo, siendo mayor en comparación con su crecimiento poblacional.

Así pues, las variables que se manejaron tienen cierto grado de correlación, por lo que para diseñar un programa de esta naturaleza tenemos que hacer varias consideraciones:

- Para el diseño de un programa enfocado a Prevenir el Delito es necesario tener en cuenta que el delito esta ligado a pobreza, educación y crecimiento demográfico;
- La implementación de un programa de prevención debe contemplar la participación de la ciudadanía desde su planeación y, por consiguiente, en su ejecución, es decir, dejar claramente definida la forma en que participará la sociedad en su conjunto, es decir: cómo y para qué;

- En el diseño de un programa de prevención del delito es necesario incluir los diferentes puntos de vista de aquellos que son más golpeados por este fenómeno y a su vez, buscar soluciones que disminuyan la incidencia en sus respectivos ámbitos, contemplar la participación de diferentes organismos como la CANAPAT, CONCANACO, CANACO-SERVYTUR, entre otras;
- Por último, como mencionamos en el capítulo II, tanto la Secretaría de Seguridad Pública Federal como la Procuraduría General de la República promueven pláticas y conferencias, así como la formación de multiplicadores en prevención, sin embargo, vale la pena preguntar si con la impartición de las mencionadas, aquellos que tengan necesidades que cubrir y que en un momento dado tengan que delinquir, lo dejarían de hacer, por lo que los programas y acciones encaminadas a prevenir el delito deben estar obligados a dar respuesta a las demandas de la sociedad, es decir, fomentando el empleo, la inversión en empresas sociales, proyectos productivos, entre otros, que den a corto plazo una respuesta a esas necesidades sociales.

Vale la pena rescatar algunos datos adicionales de las diferentes Secretarías de Estado, que tienen atribuciones para poder intervenir en una política que genere condiciones de mejoría en la calidad de vida de los mexicanos y a su vez limite la aparición de conductas antisociales; para lo cual iremos de lo general a lo particular, empezando por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y adentrándonos en los Reglamentos Internos de las instituciones que tienen ingerencia.

Secretaría de Desarrollo Social:

“I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza...

III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida...

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos... grupos indígenas, pobladores de zonas áridas, así como colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la ...”¹

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Artículo 7.
Corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano:

“V. Impulsar el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, el federalismo y la participación comunitaria, a través de los programas regionales, municipales y especiales de desarrollo, promoviendo la conjunción de esfuerzos y recursos con los gobiernos estatales y municipales y con las demás dependencias de la Administración Pública Federal;

VI. Promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en los programas de desarrollo social y humano;

VIII. Apoyar y fortalecer la atención a los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad por parte de los gobiernos municipales, así como la operación de los programas para el desarrollo social y la superación de la pobreza, en las entidades federativas y municipios que así lo requieran”².

Secretaría de Economía:

¹ Op. Cit. Ed. Sista, México, 2003, pp. 16.

² Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Respaldo magnético, México, 2002.

“X-bis.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas... previa calificación”³.

“Artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría.- La Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, tendrá las siguientes atribuciones:

IV.- Promover el desarrollo del sector microfinanciero en la población urbana y rural en condiciones de pobreza, y los apoyos relacionados con dicho sector”⁴.

Secretaría de Educación Pública:

“XXX.- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes...”⁵

Artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría.- Corresponde a la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

“I.- Proponer, en coordinación con la Dirección General de Normatividad, innovaciones a los contenidos educativos, métodos, materiales y auxiliares didácticos para la aplicación de los planes y programas de estudio de la educación inicial, especial, básica y normal, con la finalidad de apoyar el trabajo de los maestros y de los alumnos, tomando en consideración las observaciones de las autoridades educativas locales y del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación;

³ Op. Cit. Ed. Sista, México, 2003, pp. 22.

⁴ Reglamento interior de la Secretaría de Economía, Respaldo magnético, México, 2002.

⁵ Op. Cit. Ed. Sista, México, 2003, pp. 32.

II.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, a partir de las propuestas de contenidos generadas por la Dirección General de Normatividad, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

VII.- Asesorar a las direcciones generales de Investigación Educativa, de Educación Indígena y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, en la elaboración de los contenidos, materiales, métodos y auxiliares didácticos para los proyectos experimentales de planes y programas de estudio, normas e instrumentos de evaluación del aprendizaje de la educación básica y normal”⁶.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

“VII.- Establecer y vigilar el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.

XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país”⁷.

Artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fracciones:

- “II. *Apoyar la formulación de políticas, programas y líneas de acción para ampliar las oportunidades de empleo de la población tanto urbana como rural;*
- III. *Participar en estudios para determinar las causas del desempleo y subempleo de la mano de obra rural y urbana;*
- IV. *Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;*
- V. *Promover directa o indirectamente el aumento de las oportunidades de empleo”⁸.*

⁶ Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública, Respaldo magnético, México, 2002.

⁷ Op. Cit. Ed. Sista, México, 2003, pp. 35.

⁸ Reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Respaldo magnético, México, 2002.

Si realizáramos una revisión exhaustiva de lo existente referente a la prevención del delito, observaríamos que ya existen diferentes planes y programas, herramientas y mecanismos creados por el gobierno federal, sin embargo, ningún material hasta el momento, propone la coordinación de estas secretarías y explica con claridad la relación que mantienen y vincula las actividades de cada una de ellas.

Por ello, vale la pena poner especial interés en las actividades que realizan y cómo las realizan, si es que de alguna manera tienen considerado trabajar en un plan o programa integral de prevención del delito que fortalezca el empleo, el autoempleo si así fuese el caso, la inversión en proyectos productivos, en empresas sociales, entre otros; de lo contrario, es tiempo de empezar a trabajar interinstitucionalmente, en forma integral y fomentando la participación ciudadana, como aquí lo hemos planteado.

Entendiendo entonces que la normatividad actual impide la actuación de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en actividades de prevención, ya que las pláticas y cursos de ninguna forma garantizan la disminución de los hechos delictivos y su actividad está encaminada a la investigación y persecución, resulta necesario rediseñar las estrategias para atacar el origen de las causas generadoras de este fenómeno.

En este sentido, es de suma importancia considerar que los programas sociales de las diferentes Secretarías que ya hemos mencionado (SEDESOL, STyPS, SE, SEP, SSA, SEGOB, PGR y SSPF), se complementen y cada una realice una actividad específica para poder conjuntar un mejor análisis y diseño de políticas que generen propuestas de solución para este fenómeno social.

Es importante resaltar que la propuesta de programa que se hizo en este trabajo, puede tomarse como base para un estudio legislativo que proponga la creación de organismo que concentre estas funciones de Desarrollo Social y Prevención del Delito, ya que las características de la delincuencia están ligadas a la falta de oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, cultura, recreación, entre otras tantas.

En la medida que se considere oportuna la creación de este organismo, se darán pasos hacia la consolidación de un modelo de prevención que ofrezca soluciones a la inexorable y creciente demanda de la sociedad de vivir en un lugar seguro, en donde se respeten los derechos básicos de todos los individuos de la colectividad y se haga valer un verdadero Estado de Derecho.

Estas consideraciones son importantes, ya que en la actualidad la ciudadanía demanda seguridad para sus familias; un lugar seguro donde no tengan que preocuparse por un asalto, México merece ser un mejor país para el futuro de jóvenes y niños; pero no hay que confundirnos y pensar que con el hecho de crear uno de estos programas se va a resolver el problema, no sólo las medidas deben ser preventivas, es necesario crear un equilibrio entre la legalidad y el Estado de Derecho; el respeto irrestricto a las leyes; a la constitución y a todo aquello que de ella emane, sin duda, esto forjará un México con mejores ciudadanos, con una sana convivencia, con más y mejores oportunidades para todos.

Finalmente, queda en el tintero lo referente a la educación y al empleo; por un lado debemos de percatarnos que anteriormente, la educación era vista como un medio para poder acceder a un mejor empleo, a la cultura, a un mejor nivel de vida, tener un patrimonio, entre otras cosas; por otra parte, el empleo ha tenido una de las crisis más severas de la historia, ya que a pesar de que cada vez son más los jóvenes egresados de alguna universidad del país existen menores oportunidades de emplearse y tener un desarrollo profesional y económico, por

lo que la educación esta dejando de ser una alternativa para superar las situaciones de pobreza, hay que evitar retroceder en el tiempo, busquemos la forma de mantener a los jóvenes estudiando en las escuelas, encontremos fórmulas que generen un crecimiento en materia laboral, recuperemos los espacios que nos ha ganado la delincuencia y la indiferencia.

Rescatemos aquella... *“enterrada y resucitada cada día, convivida en calles, plazas, autobuses, taxis, cines, teatros, bares, hoteles, palomares, catacumbas... la ciudad que nos sueña a todos y que todos hacemos y deshacemos y rehacemos mientras soñamos, la ciudad que despierta cada cien años y se mira en el espejo de una palabra y no se reconoce y otra vez se echa a dormir”*... Octavio Paz.

ANEXO I

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 27 DE DICIEMBRE 2002, ART. 1, PÁG. 11.

Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de distintas figuras administrativas

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de Unidades Especializadas;
- VI. Directores Generales;
- VII. Delegados;
- VIII. Agregados;
- IX. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y
- X. Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones aplicables.

ANEXO II

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1996, ART. 2, PÁG. 1-3.

Artículo 2.- Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

- Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo
- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- Subprocuraduría de Procedimientos Penales A, B y C
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- Oficialía Mayor
- Visitaduría General
- Contraloría Interna
- Unidad Especializada en Delincuencia Organizada
- Unidad Especializada contra Lavado de Dinero
- Dirección General de Comunicación Social
- *Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad*
- Dirección General de Coordinación Interinstitucional
- Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal
- Dirección General de Organización y control del Personal Ministerial, Policial y Pericial
- Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales
- Dirección General de lo Contencioso y Consultivo
- Dirección General de Asuntos Legales Internacionales
- Dirección General de Amparo
- Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica
- Dirección General de Normatividad Técnico-Penal
- Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales A, B y C
- Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado A, B y C
- Dirección General de Visitaduría
- Dirección General de Inspección Interna
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Recursos Humanos

- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales
- Dirección General de Servicios Aéreos
- Dirección General de Informática y Telecomunicaciones
- Dirección General de Auditoría
- Dirección General de Supervisión y Control
- Dirección General de Quejas y Denuncias
- Dirección General de Protección a los Derechos Humanos
- Centro de Control de Confianza
- Oficina Central Nacional INTERPOL México

Órganos Desconcentrados

- Delegaciones
- Instituto de Capacitación
- Agregadurías
- Instituto Nacional de Ciencias Penales

ANEXO III

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, ARTÍCULO 3, RESPALDO MAGNÉTICO.

La Secretaría de Seguridad Pública Federal cuenta con su Reglamento Interior, el cual establece que para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- I.- Secretario del Despacho;
- II.- Subsecretario de Seguridad Pública
- III.- Subsecretario de Servicios a la Comunidad;
- IV.- Oficial Mayor;
- V.- Coordinación General de Asuntos Jurídicos;
- VI.- Coordinación General de Asuntos Internos;

- VII.- Dirección General de Comunicación Social;
- VIII.- Dirección General de Planeación y Estadística;
- IX.- Dirección General de Vinculación con Instituciones Policiales;
- X.- Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana;
- XI.- Dirección General de Protección de los Derechos Humanos;
- XII.- Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada;
- XIII.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XIV.- Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos;
- XV.- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- XVI.- Dirección General de Desarrollo Tecnológico, y
- XVII.- Órganos Administrativos Desconcentrados:
 - a) Policía Federal Preventiva
 - b) Prevención y Readaptación Social, y
 - c) Consejo de Menores.

ANEXO IV

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO 1994				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
CONCEPTO	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,000,400	4,409,4000	1,460,90	3,020,700	N/D
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,029,700	4,177,800	1,428,100	2,909,200	N/D
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	294,668	1,133,137	570,722	1,00,511	14,955,436
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	94,368	522,293	132,783	287,931	4,546,511
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	N/D	325,603	66,871	117,731	1,938,246
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	11,440	67,149	6,354	23,327	397,778
2.7.- NUMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	2,517	8,198	8,650	10,426	187,185
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	369,403	1,963,285	102,713	645,741	8,795,812
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	194,835	702,953	56,511	278,972	4,032,855
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	128,705	728,595	34,107	265,038	3,216,635
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	32,688	311,359	8,481	68,474	998,117
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMÚN POR ROBO	2,190	4,924	376	2,853	33,179
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMÚN POR HOMICIDIO	215	714	231	533	7,864
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMÚN POR VIOLACIÓN	N/D	N/D	102	N/D	2,770
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	174	N/D	N/D	N/D	N/D
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	472	698	180	728	N/D
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	781	231	243	947	8,554
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMÚN DE 18 A 29 AÑOS	3,801	N/D	866	4,813	N/D
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	791	N/D	262	1,041	N/D

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 1995 Y 1996
 IMSS: www.imss.gob.mx
 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 1995				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,047,549	4,413,105	1,483,150	3,067,255	44,900,290
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,664,591	4,075,902	1,433,417	2,923,921	46,257,791
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	1,337,545	5,930,922	1,313,760	3,546,299	55,378,161
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	55,337	182,115	413,869	285,108	6,222,813
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	310,103	1,123,415	573,611	1,003,777	14,976,724
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	102,383	520,983	141,641	303,426	4,750,132
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	41,490	319,756	73,608	127,501	2,066,981
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	13,918	61,071	6,295	20,882	391,768
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	2,712	8,725	8,890	10,725	194,428
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	394,632	1,777,339	95,234	591,869	8,283,045
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	229,353	759,096	60,442	318,572	4,437,448
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	120,278	602,028	25,994	196,927	2,623,541
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	29,259	246,399	6,404	51,304	791,417
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	2,006	5,307	383	2,986	35,041
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	147	640	280	597	7,637
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	N/D	N/D	117	105	2,563
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	155	N/D	N/D	N/D	N/D
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	697	853	165	911	10,861
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	675	199	184	955	8,649
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	2,938	6,749	869	5,123	65,545
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	875	786	190	1,094	12,202

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 1996 Y 1997
IMSS: www.imss.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 1996				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,059,978	4,453,546	1,509,497	3,122,447	47,160,089
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,090,079	4,210,941	1,479,606	3,012,026	46,411,517
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	2,064,054	8,404,552	2,274,707	5,680,521	83,559,444
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	N/D	1,105,368	570,708	999,235	15,052,249
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	N/D	522,634	150,337	314,032	4,898,442
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	N/D	325,103	75,972	137,995	2,201,303
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	N/D	62,030	6,427	17,864	385,840
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	N/D	8,379	8,616	10,467	195,038
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	462,913	1,882,027	94,913	646,512	9,040,094
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	262,586	820,805	58,801	357,106	4,853,497
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	148,005	607,216	26,157	206,191	2,805,054
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	35,057	257,896	6,847	54,135	866,028
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	3,418	8,022	386	2,974	47,972
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	138	438	232	392	5,960
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	124	209	75	129	2,988
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	742	948	212	1,017	11,687
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	851	229	161	805	9,582
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	3,277	8,002	898	4,001	67,461
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	976	882	218	1,028	13,614

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 1997 Y 1998

IMSS: www.imss.gob.mx

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 1997				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,131,227	4,469,140	1,533,091,	3,206,308	48,032,341
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,109,802	4,050,970	1,461,274	2,955,129	45,683,991
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	2,124,068	8,455,675	2,320,940	5,778,939	85,139,108
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	340,009	1,096,183	565,331	997,778	15,094,864
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	112,178	520,172	155,736	321,056	5,002,872
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	47,135	350,273	80,774	144,884	2,337,750
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	10,690	76,023	6,081	17,182	395,624
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	2,684	7,901	9,180	10,676	202,331
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	502,282	2,034,712	111,098	748,243	10,154,944
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	249,362	873,646	70,772	399,172	5,308,720
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	187,142	633,889	29,054	248,045	3,218,870
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	43,411	283,097	7,897	65,916	1,005,528
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	3,320	8,850	416	2,556	46,469
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	162	516	204	307	5,713
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	105	254	84	133	2,957
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	N/D	N/D	N/D	N/D	623
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	479	N/D	235	992	10,960
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	N/D	N/D	238	687	8,599
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	N/D	8,634	646	3,360	64,241
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	832	588	277	912	11,871

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 1998 Y 1999
IMSS: www.imss.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 1998				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,123,748	4,497,420	1,558,191	3,216,254	48,714,063
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,146,449	4,283,934	1,527,335	3,114,954	47,937,872
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	2,181,659	8,505,800	2,372,769	5,869,030	86,694,094
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	342,274	1,085,635	569,590	965,038	15,084,882
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	115,825	510,948	163,243	316,348	5,149,242
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	48,770	343,618	80,981	141,820	2,303,924
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	9,372	70,417	6,045	16,813	384,178
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	2,545	7,924	9,559	10,676	207,676
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	550,722	2,149,352	116,110	820,268	11,050,796
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	290,402	1,029,802	78,457	471,622	6,191,953
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	193,594	640,402	27,578	153,332	3,311,563
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	44,469	269,636	7,211	64,008	980,780
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	3,445	8,870	419	2,318	47,017
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	148	571	259	256	5,910
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	108	253	109	130	3,257
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	N/D	16	N/D	N/D	837
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	906	682	312	1,013	11,612
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	722	217	372	689	8,588
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	3,160	8,649	772	2,740	62,730
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	923	608	370	914	12,102

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 1999 Y 2000
IMSS: www.imss.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 1999				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,155,524	4,514,122	1,581,633	3,264,267	49,458,739
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,174,161	4,251,163	1,550,313	3,161,456	48,673,679
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	2,241,157	8,546,153	2,420,994	5,956,645	88,319,176
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	363,291	1,076,326	575,091	987,427	15,172,383
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	122,541	503,597	168,054	332,440	5,315,312
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	52,658	246,546	80,787	153,743	2,489,904
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	9,408	65,588	6,242	15,328	366,290
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	2,905	8,224	9,590	10,973	209,071
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	601,584	2,237,968	119,720	883,856	11,807,827
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	237,220	928,689	70,495	421,256	5,620,334
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	269,204	717,433	35,370	328,204	4,134,188
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	62,511	320,408	9,891	88,414	1,280,221
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	3,691	9,020	591	2,588	48,366
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	166	552	264	278	5,897
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	143	289	110	N/D	3,287
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	279	14	N/D	N/D	847
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	848	697	293	766	10,950
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	688	432	305	738	8,287
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	N/D	N/D	915	3,039	63,766
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	N/D	N/D	306	809	11,379

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 2000 Y 2001
IMSS: www.imss.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 2000				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
1.- POBLACIÓN	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,238,875	4,494,754	1,590,668	3,263,458	50,043,919
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,248,825	4,110,485	1,484,415	3,057,820	47,317,792
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	1,467,148	6,042,370	1,441,829	3,843,923	56,841,673
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	53,694	180,901	396,498	265,190	5,942,091
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	371,985	1,040,785	575,117	981,008	N/D
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	126,912	511,896	117,986	339,091	N/D
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	55,155	343,300	83,741	155,448	N/D
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	7,816	58,724	6,439	15,379	N/D
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	2,976	8,328	9,482	11,068	N/D
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	640,473	2,269,281	126,685	941,540	12,406,565
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	226,981	882,627	73,021	448,837	5,481,032
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	307,669	752,841	37,827	381,075	4,620,082
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	69,862	342,961	11,363	103,144	1,441,605
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	35,578	106,148	12,173	67,634	782,747
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	3,799	8,569	509	2,109	45,926
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	193	583	244	304	5,926
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	152	274	105	139	3,370
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	286	25	N/D	N/D	1,052
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	736	516	156	666	8,824
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	1,071	529	260	626	9,562
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	N/D	8,749	803	2,778	N/D
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	N/D	739	263	630	N/D

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 2001
IMSS: www.imss.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA CONCEPTO	AÑO 2001				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	NACIONAL
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,217,500	4,558,400	1,626,900	3,351,100	50,942,200
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,229,800	4,269,300	1,594,700	3,256,200	50,054,400
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	3,843,923	N/D
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	265,190	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	N/D	1,057,120	N/D	977,917	N/D
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	N/D	507,366	N/D	347,466	N/D
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	N/D	341,117	N/D	163,112	N/D
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	N/D	52,833	N/D	16,791	N/D
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	N/D	8,319	N/D	N/D	N/D
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	576,234	2,200,206	120,853	905,307	11,914,225
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	190,335	795,385	66,456	370,937	4,979,567
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	280,717	260,028	38,348	376,604	4,580,416
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	68,994	346,743	11,211	104,636	1,472,335
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	3,906	8,858	430	N/D	47,643
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	196	563	256	N/D	6,084
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	213	298	130	N/D	3,736
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	244	25	2	N/D	1,115
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	728	321	339	N/D	10,061
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	1,153	636	273	N/D	9,246
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	4,346	8,830	N/D	N/D	N/D
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	1,55	626	N/D	N/D	N/D

FUENTES: INEGI ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS: BAJA CALIFORNIA, DISTRITO FEDERAL, GUERRERO Y JALISCO DE 2001 Y 2002
IMSS: www.imss.gob.m
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

DIAGNÓSTICO DE CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS 1994-2002					
ENTIDAD FEDERATIVA	AÑO 2002				
	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	JALISCO	
CONCEPTO	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	
1.- POBLACIÓN					
1.1.-POBLACIÓN TOTAL DE MUJERES	1,248,200	4,578,200	1,648,500	3,393,400	51,642,100
1.2.-POBLACIÓN TOTAL DE HOMBRES	1,257,100	4,279,600	1,616,200	3,300,800	50,735,500
2.- EDUCACIÓN					
2.1.- POBLACIÓN ALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.2.- POBLACIÓN ANALFABETA MAYOR DE 15 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.3.- ALUMNOS INSCRITOS EN PRIMARIA	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.4.- ALUMNOS INSCRITOS EN SECUNDARIA	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.5.- ALUMNOS INSCRITOS EN BACHILLERATO	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.6.- ALUMNOS INSCRITOS EN PROFESIONAL MEDIO	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2.7.- NÚMERO DE ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
3.- TRABAJO					
3.1.- TOTAL DE COTIZANTES EN EL IMSS	575,939	2,189,997	122,068	929,910	12,001,229
3.2.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 1 Y HASTA 2 SALARIOS MÍNIMOS	189,819	762,776	66,584	373,908	1,795,738
3.3.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 3 Y HASTA 5 SALARIOS MÍNIMOS	277,885	778,489	39,172	393,680	4,719,488
3.4.- POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOS DE 6 HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS	70,509	349,710	11,497	108,924	1,496,864
3.5.- TOTAL DE PATRONES EN EL IMSS	36,691	106,305	12,215	71,689	811,244
4.- INCIDENCIA DELICTIVA					
4.1.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR ROBO	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.2.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR HOMICIDIO	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.3.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMUN POR VIOLACIÓN	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.4.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.5.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL POR LEY FED. DE ARMAS DE FUEGO	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.6.- DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO FEDERAL EN MAT. DE NARCÓTICOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.7.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO COMUN DE 18 A 29 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
4.8.- DELINCUENTES SENTENCIADOS POR DELITOS DEL FUERO FEDERAL DE 18 A 29 AÑOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

FUENTES: IMSS: www.imss.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PRIMER Y SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO 2001 Y 2002

ANEXO V

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

INTRODUCCIÓN

La soberanía nacional, en su sentido más amplio, salvaguarda la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al Estado de derecho. México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática.

Una de las prioridades del gobierno actual es garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho.

Las bases para un desarrollo económico sólido y con certeza, que permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos mexicanos y alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida, se encuentran en la estabilidad política y social del país.

Los mexicanos queremos convivir en armonía con un sistema político que, a la vez que procese adecuadamente los conflictos, nos permita coexistir en la diferencia y unir voluntades en torno a causas comunes, así como avanzar en la consecución del bien común.

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades del Ejecutivo federal por convicción y exigencia ciudadanas.

Como un gobierno que se ha propuesto consolidar la democracia y eliminar todo vestigio de autoritarismo, formarán parte esencial del quehacer político y de las acciones que se realicen, la búsqueda de consensos y convergencias entre las instituciones y entre los actores políticos; la tolerancia; la libertad de expresión; la participación ciudadana plural en los procesos de decisión gubernamental y la rendición de cuentas.

El Ejecutivo apegará estrictamente su conducta a los principios del Estado de derecho y contribuirá a que la población observe las normas jurídicas. Mantendrá fidelidad a las formas democráticas de ejercicio del poder público propias de todo Estado democrático.

Para tener vigencia, la democracia requiere una actitud y una conducta consecuentes de parte de las autoridades públicas, de los actores políticos y de la población en general, que refleje los valores democráticos, que manifieste compromiso con el interés público y que extienda un sentido de corresponsabilidad.

En esta tarea existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos. Resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho para restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas. El esfuerzo del Ejecutivo federal será complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional.

En el área de orden y respeto, las aspiraciones de los mexicanos para el año 2025 pueden expresarse así:

Un México soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad y en donde no existan riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país.

Un México en el que impere la ley, en el que prevalezca el Estado de derecho, en el cual exista certeza jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños, como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; de la difusión de una cultura de la legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.

Una nación con sólidas credenciales democráticas que se reflejen en el ejercicio del poder público; el procesamiento institucional de conflictos; la posesión de una cultura democrática por los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos; la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos; el pleno ejercicio de las libertades políticas; la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad; el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos; un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

Para garantizar estas expectativas ciudadanas, la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.

En este contexto, la visión del gobierno es la de consolidar, con apego irrestricto a las garantías individuales y a libertades políticas, un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional; se dé cabal vigencia al Estado de derecho; se procure, eficaz y honestamente, la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente de género, condición social o étnica.

Así se construirá una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, lucha permanente y vigorosamente contra la impunidad,

la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción, y en donde se consolide, cada día, la estructura política del pacto federal, la democracia y la vida republicana, con la participación creciente de la población en las definiciones y tareas nacionales.

ANTECEDENTES

En regímenes anteriores el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del gobierno federal carecían de una perspectiva integral, lo cual reflejaba una insuficiente coordinación y falta de congruencia interinstitucional. Esta situación condujo, en muchas ocasiones, a la duplicidad de funciones con el consecuente derroche de recursos y la reducida eficacia en los resultados.

Existe la necesidad fundamental de que, como todo Estado democrático moderno, el Estado mexicano cuente con información para garantizar la seguridad nacional. El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Por décadas la gobernabilidad del país se sustentó en la concentración y centralización del poder, en un presidencialismo en el que se ejercieron facultades metaconstitucionales, en acuerdos clientelares y en una participación ciudadana acotada.

El Estado requiere reformarse, entre otras vías, mediante una revisión integral de la Constitución, dirigida a lograr el correcto funcionamiento de sus instituciones y adaptarlas a las circunstancias actuales.

Es necesario revalorar el papel de los ciudadanos en el desarrollo integral del país, pues aún existen obstáculos para el florecimiento de una cultura cívica participativa y responsable. Esto ha impedido que las personas desarrollen plenamente las destrezas y habilidades requeridas para trabajar productivamente con otros en la promoción de intereses y en la solución de problemas comunes, así como para promover causas sociales o políticas.

Un rasgo fundamental de las sociedades democráticas es el libre flujo de la información. Sin embargo, el acceso a información de fuentes oficiales estuvo acotado en nuestro país. Por lo que respecta a la radio y la televisión, es necesario fortalecer la función social que les corresponde desempeñar en su calidad de medios concesionados y permisionados por el Estado. Por lo que respecta a los medios propiedad del Estado existe un potencial que no ha sido suficientemente aprovechado, observándose cierta descoordinación.

La excesiva concentración del poder en la Presidencia de la República desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. Estos desequilibrios afectaron a los otros poderes federales y debilitaron la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

Ello afecta la equidad en el acceso de los mexicanos a oportunidades, así como en sus niveles de vida. Muchos males se explican por un centralismo absorbente, un federalismo simulado que concentraba de manera excesiva el poder y mantenía mecanismos de control político y financiero.

La distribución de competencias reales y formales entre la Federación, los estados y los municipios no favoreció la aportación óptima de todos los ámbitos de gobierno a favor del bien común. La promoción del interés público muestra ineficacias derivadas de una inadecuada organización de los espacios de competencia que limita las atribuciones, las responsabilidades, así como los recursos de que disponen las entidades federativas y los municipios.

Este gobierno está obligado a propiciar el cambio mediante la democratización profunda de la vida nacional: el impulso a una coherente arquitectura de gobiernos; el desempeño eficaz y transparente que tienen encomendadas las autoridades; la contribución a la vigencia de la división de poderes; la promoción del diálogo respetuoso y permanente entre los poderes de la Unión, privilegiando siempre el interés superior del bien común; la negociación tolerante, libre, propositiva y responsable que dé lugar a la construcción de convergencias entre los distintos actores políticos, económicos y sociales; el respeto irrestricto a la libertad de expresión, así como la apertura de la política y el ejercicio del poder a la participación y el control desde la base social, pues constituyen pilares del Estado democrático.

La insuficiente rendición de cuentas por parte del poder público, así como la escasez de instancias de participación y de control ciudadano, limitaron la construcción de un esquema eficaz de seguimiento y de evaluación de los alcances y logros de las metas propuestas. Esto propició la improvisación, la discrecionalidad en la realización de los programas, la pobreza de resultados y un problema cuyo combate será una tarea primordial de la nueva administración: la corrupción y la impunidad. La impunidad y la corrupción han degradado nuestra vida pública, además de haber lesionado gravemente nuestra economía y nuestro prestigio.

Nuestro país ha visto empañada su imagen y autoridad moral internacional por el descrédito en materia de derechos humanos. El nuevo gobierno está llamado a promover una cultura que consolide su respeto y repudie cualquier violación a los mismos.

Las insuficiencias del marco normativo e institucional abrieron espacios a la impunidad y a la proliferación de vicios que minaron la vigencia del Estado de derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana por la incapacidad de respuesta de las instituciones, lo cual ubicaba al país en una situación de vulnerabilidad en temas como seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción y a la impunidad, derechos humanos, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo.

El nuevo gobierno asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en las formas de ejercer el poder público, así como en la operación de la administración pública federal. Las instituciones se deben apuntalar y fortalecer, a fin de garantizar los intereses vitales del Estado mexicano, tales como la seguridad pública. Se debe lograr una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas en la lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, la impunidad y otros vicios, mediante el desempeño coherente y eficaz del Ejecutivo federal.

Este gobierno asume los siguientes objetivos rectores en el área de orden y respeto:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

OBJETIVOS RECTORES Y ESTRATEGIAS

7.3.1. Independencia y soberanía

Diagnóstico

En México la defensa de la soberanía está sustentada en una larga tradición diplomática de defensa a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Hoy día las relaciones internacionales están cada vez más fundamentadas en los ideales de cooperación y en fórmulas de interdependencia que propicia la globalización. Por ello, aunque siempre alerta a las presiones internacionales, actualmente el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional.

La soberanía nacional se sustenta en la fortaleza de los esfuerzos para el desarrollo nacional y en la vigencia de la democracia. No obstante hay riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada,

el terrorismo y el deterioro ambiental. En consecuencia, la política de defensa debe hacerse más versátil y dinámica con la participación activa de todas las instituciones gubernamentales.

El escenario internacional actual y previsible en el futuro mediano está marcado por la distensión, la cooperación y la interdependencia de los pueblos.

En el norte de nuestro país compartimos una frontera considerada como una de las más dinámicas y complejas entre países vecinos en el mundo debido a la profusa red de relaciones económicas, sociales, familiares y culturales establecidas a ambos lados de la línea divisoria y que además representa una vulnerabilidad acentuada por ser un campo propicio para la comisión de delitos.

El sur es otro lugar de encuentros y oportunidades para ensanchar la hermandad y promover el desarrollo de nuestros pueblos de la región Sur-Sureste, en conjunción con los pueblos centro y sudamericanos. Sin embargo, también en la frontera sur se registra un tráfico ilegal creciente de enervantes, personas y armas que es necesario controlar.

Ante este nuevo horizonte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras.

Nuestro país enfrenta graves problemas que las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar:

El tráfico de drogas y la delincuencia organizada representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones. Ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando nuestras relaciones internacionales.

El tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional que aprovechan las facilidades de comunicación y transporte que trae consigo la globalidad, buscan evadir las leyes de los estados nacionales.

Las carencias y rezagos que existen en las zonas deprimidas de nuestro país, en las que es necesario prestar apoyo realizando tareas de índole social, educativa y de salud.

El maltrato a los migrantes extranjeros en nuestro territorio se debe erradicar para ser congruentes con la defensa de nuestros migrantes en el extranjero.

En materia de flujos y movimientos migratorios es preocupante la ocurrencia de vejaciones a extranjeros que se internan ilegalmente en el territorio nacional. Por otra parte, los 170 puntos de internación a cargo del Instituto Nacional de Migración no cuentan con el personal, las instalaciones y el equipo necesarios para un adecuado desempeño de sus funciones.

Objetivo rector 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la

nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivos de enervantes, del aseguramiento de psicotrópicos y de la opinión de la población civil en caso de desastres.

Son éstas las amenazas a las que las Fuerzas Armadas han combatido de manera ejemplar y cuyo esfuerzo es necesario continuar. Las Fuerzas Armadas erradicaron cultivos ilícitos en más de 168000 hectáreas en el periodo de 1995 a 2000 y aseguraron casi 3000 toneladas de marihuana y más de 76 toneladas de cocaína en el mismo lapso.

Las emergencias que ponen en peligro a la población son riesgos ciertos. Las instituciones armadas han brindado auxilio y protección de manera oportuna y eficaz. En el año 2000 participaron en la extinción de más de 1500 incendios forestales y además han brindado un promedio de 300000 servicios médicos por año.

El apoyo del personal de las Fuerzas Armadas es fundamental en las actividades relativas a la vigilancia del territorio, del espacio aéreo y de los mares nacionales; en el control de armas de fuego; en el uso de explosivos, así como en las tareas sociales y de auxilio a la población civil.

Estrategias

a].Preservar la soberanía de nuestro territorio.

Realizar acciones preventivas mediante la vigilancia del espacio aéreo, de las fronteras, la masa continental, el mar territorial y las aguas interiores, con el fin de asegurar las condiciones propicias para el desarrollo de la nación.

b].Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.

Optimizar los recursos humanos, materiales y presupuestales, privilegiando la calidad sobre la cantidad, a fin de que el resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas siga siendo una contribución real, permanente y fundamentada para el desarrollo y la estabilidad nacionales. Incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles.

Garantizar la protección civil ante desastres ocasionados por fenómenos naturales o

provocados por el hombre, brindando apoyo permanente a las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.

Cuidar el patrimonio natural del país, así como vigilar la buena administración de los recursos naturales, lo que implica un aprovechamiento y un uso racional y sustentable de los mismos.

c].Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.

Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto.

d].Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.

Fortalecer los programas del Servicio Militar Nacional para que el joven mexicano por obligación y las jóvenes mexicanas voluntarias, presten su esfuerzo en beneficio de sus comunidades, particularmente en actividades relacionadas con la educación extraescolar y física, así como de auxilio a la población en casos de desastres y de labor social.

Mejorar la estructura jurídica de las Fuerzas Armadas, con especial atención a las estructuras administrativas y a los derechos humanos en el seno de sus dependencias, así como al desarrollo de sus funciones institucionales y a los órganos del fuero de guerra, para que sigan contribuyendo de manera permanente al desarrollo y la estabilidad de la nación.

Con el objetivo de promover la equidad y el desarrollo de oportunidades se incrementará la participación de la mujer mexicana en las Fuerzas Armadas y se fortalecerá la política de mejoramiento económico individual para el personal del activo, retirados y sus derechohabientes. Para optimizar funciones y procedimientos logísticos se fortalecerán las capacidades de la industria militar y se encauzarán algunas ramas de la industria nacional relacionadas con la seguridad.

e].Impulsar el desarrollo marítimo nacional.

Vincular a la Secretaría de Marina con otras entidades públicas y privadas involucradas en el impulso, fortalecimiento y desarrollo de la investigación científica y tecnológica para explotar eficaz y racionalmente los recursos de las zonas marinas mexicanas. Repercutir positivamente en el desarrollo económico del país protegiendo el patrimonio marítimo para que los mexicanos lo aprovechen en su beneficio.

Aunado a lo anterior, la Armada desarrolla operaciones de apoyo para proteger la vida

humana en el mar y garantizar el cumplimiento de la normatividad en materia de protección del medio ambiente y explotación de recursos. Esto influye directamente en el desarrollo de las actividades pesqueras, turísticas, de transporte e investigación en el medio marítimo.

f].Ampliar profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.

Promover temas de interés nacional en América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Medio Oriente y África, mediante el fortalecimiento o establecimiento de mecanismos de diálogo, concertación política y cooperación, así como de planes y programas bilaterales y multilaterales que apoyen el desarrollo económico y social de México y permitan enfrentar desafíos de orden internacional, sobre todo en el diseño de una estrategia para enfrentar la delincuencia organizada.

g].Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.

Impulsar una política de migración internacional de largo plazo, coherente con los principios de la política exterior de México que, a partir de la consideración de la pluralidad de las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio, defina con claridad los mecanismos de entendimiento y de regulación migratoria con otras naciones y organizaciones internacionales y que defienda los derechos de los mexicanos en el exterior y fortalezca su sentido de pertenencia. Participar activamente en el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de los connacionales, en el ámbito de la competencia laboral internacional.

Formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México. Por otra parte, elevar la calidad y eficiencia de los servicios migratorios.

7.3.2. Seguridad Nacional

Diagnóstico

En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas. El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.

La confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función

de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado.

El proceso de democratización del régimen político mexicano plantea la exigencia indispensable de salvaguardar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Una visión actualizada de la defensa del interés nacional tiene como corolario el diseño de una política de seguridad nacional. La estrategia de seguridad nacional del gobierno ha de ser instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales y para el avance democrático.

El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.

Por esta razón se presenta la impostergable necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos ciudadanos, con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población.

En este sentido es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio.

El creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación, cuyos efectos en los sistemas hidrológicos del país y en la biosfera influye de manera negativa en la sociedad, en la economía y en la seguridad.

Los efectos adversos de los fenómenos naturales hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos causantes de desastres que ponen en riesgo la vida y las propiedades de la población.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia.

A partir de esta valoración se buscará establecer un sistema de investigación y análisis sobre los riesgos que amenazan la seguridad nacional que contribuya a preservar y consolidar dicha seguridad dentro del nuevo arreglo democrático.

Objetivo rector 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la

governabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.

Estrategias

a].Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.

Dar coherencia, unidad y amplitud de visión a la estrategia de seguridad nacional, elaborar definiciones actualizadas de interés y de seguridad nacional que se identifiquen con los propósitos del nuevo arreglo democrático del país y someter a los aparatos de inteligencia a los controles gubernamentales y al régimen jurídico.

b].Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.

Las acciones a cargo de las instancias del Ejecutivo Federal habrán de realizarse con base en una precisión de principios rectores de defensa de la seguridad nacional y con una identificación clara de los riesgos, presiones y adversidades.

Asimismo, habrá que tomar en cuenta otros factores que pueden afectarla: la naturaleza dinámica y cambiante de toda sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de globalización. Otra consideración es que en una sociedad plural como la mexicana, donde conviven distintos intereses, el Estado tiene la obligación de afrontar los desafíos y riesgos producto de la interacción y posible fricción entre los mismos, con políticas y estrategias en los que siempre prevalezca el Estado de Derecho como premisa de acción.

c].Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.

Realizar un análisis exhaustivo de los riesgos a la seguridad nacional que posibilite la elaboración de una agenda de riesgos sistematizada, a fin de diseñar las políticas para su prevención y contención. Coadyuvar en el sostenimiento de una visión estratégica

que defina políticas de Estado que conduzcan el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país.

d].Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.

Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional y de la promoción del interés nacional.

e].Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de Derecho. Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional.

7.3.3. Gobernabilidad democrática

Diagnóstico

La antigua gobernabilidad política de México estuvo sustentada en dinámicas de concentración y centralización del poder y en un presidencialismo que ejerció facultades metaconstitucionales. El régimen político tuvo, como uno de sus fundamentos, acuerdos clientelares que se fueron distanciando de las bases sociales. Las decisiones públicas no siempre estuvieron apoyadas por una adecuada deliberación pública. La interacción tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de las autoridades federales y estatales se fue alejando del espíritu constitucional.

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas fue limitada. En ocasiones, el sistema político no supo estimular el papel que a los ciudadanos corresponde desempeñar en toda democracia.

La creciente complejidad de la sociedad mexicana fue dando origen a un mayor cúmulo de demandas de corte diverso que, aunadas a la construcción de nuevas reglas para la competencia político-electoral, dieron lugar a una integración plural de los cargos de elección popular.

El Estado mexicano enfrenta hoy nuevos desafíos y necesidades que plantean las circunstancias actuales. Por otra parte, es posible incrementar la eficacia con que el Estado satisface el interés público y contribuye al bienestar de los mexicanos. A lo largo de décadas se han acumulado insuficiencias e inconsistencias en el sentido y contenido de algunos de los preceptos constitucionales. Por ello, es necesario emprender una revisión exhaustiva, crítica y plural de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El perfil de la cultura política predominante no corresponde al que requiere la vigencia y subsistencia de un sistema político democrático. Dentro de los factores que, a lo largo de décadas, han dado lugar a esta situación se encuentran las insuficiencias de nuestra democracia, las actitudes autoritarias, el paternalismo, la omnipresencia del Estado, el clientelismo, los bajos niveles educativos con que ha contado la población, la ausencia de una contribución sistemática a la formación ciudadana por parte del sistema educativo nacional, la escasez de prácticas ciudadanas, la insuficiente identificación de la población con los partidos políticos, el desprestigio de la política, los bajos niveles de lectura de diarios y revistas, así como la insuficiente promoción de la cultura democrática en la radio y la televisión.

Si bien en los últimos años el Instituto Federal Electoral ha emprendido importantes esfuerzos en la promoción de la educación cívica, todavía no se ha logrado la suficiente articulación de esfuerzos con el Ejecutivo Federal y, asimismo, la interacción de la Secretaría de Gobernación con la Secretaría de Educación Pública ha sido marginal y distante. De acuerdo con indicadores correspondientes al periodo 1997-2000, la alta participación electoral contrasta con la baja participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, así como con su modesta incorporación a las actividades de organizaciones políticas, sociales y civiles y a otras actividades no lucrativas.

Participación electoral de los ciudadanos en elecciones presidenciales, 1982-2000

Año	Lista nominal (miles de personas)	Total de votos (miles de personas)
1982	32386.0	20956.8
1988	38487.0	17992.2
1994	45729.1	33782.6
2000	58782.7	37601.6

FUENTE: IFE.

A pesar de su actividad, la sociedad civil aún no despliega toda su fuerza y vigor. En los ciudadanos existe un enorme potencial que no ha sido debidamente incentivado ni capitalizado en favor del desarrollo político y social del país. La falta de un marco normativo que fomente las actividades de desarrollo social constituye un ejemplo.

Por otra parte, se carece de figuras de democracia directa en el nivel federal, como son el referéndum y el plesbicitito. Los ciudadanos no han contado con un entorno favorable ni con condiciones de experiencia que favorezcan su capacidad para articular sus esfuerzos con los desarrollados por otros individuos en pos de una causa común.

El libre flujo de la información es condición necesaria de una gobernabilidad democrática. En México el acceso a información de fuentes oficiales estuvo restringido sin que existiese un marco regulatorio que precisara las condiciones para que los ciudadanos pudieran tener acceso a información en poder de autoridades gubernamentales. Por otra parte es necesario fortalecer la función social que corresponde desempeñar a la radio y la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados por el Estado. Por lo que respecta a los medios propiedad del Estado existe un potencial que no ha sido suficientemente aprovechado, observándose cierta descoordinación.

La falta de continuidad en la instrumentación de políticas públicas en materia religiosa ha impedido garantizar a plenitud el ejercicio de la libertad de creencias y de culto, así como consolidar la cultura de la tolerancia y respeto a la pluralidad religiosa, en el contexto de una sociedad abierta y plural. Ello ha dificultado que se reconozca y entienda cabalmente el aporte sociocultural de las religiones y valorar, en su real magnitud, la acción ministerial de las instituciones religiosas. Se carece de mecanismos institucionales, eficaces y transparentes, que permitan articular la colaboración en diversos ámbitos entre las tareas públicas y las realizadas por las instituciones religiosas.

Objetivo rector 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.

Estrategias

a]. Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.

Se partirá del principio de que el gobierno debe tener como fuente y destino al ciudadano. En consecuencia, se promoverá la cabal observancia de los mandatos derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La democratización del ejercicio del poder público guiará las tareas de la Administración Pública Federal. Para ello, se pondrá especial énfasis en el respeto a los derechos humanos y en la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política. La Administración Pública Federal cuidará de prevenir la comisión de actos que vulneren los derechos humanos y dará seguimiento especial a las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirija a autoridades del Ejecutivo Federal. Se alentará la expresión de la pluralidad social y política, incluyendo la manifestación del carácter pluricultural de la nación originado a partir de sus pueblos indígenas. El Ejecutivo alentará la existencia de un entorno político abierto y dinámico. Se privilegiará el diálogo para construir convergencias y alcanzar

acuerdos que impulsen la consecución del interés colectivo. Se otorgará la debida consideración a las demandas legítimas y se dará adecuado procesamiento a los conflictos. Como parte del proceso de democratización se abrirán mayores espacios a la participación activa de la ciudadanía. Además, se manejará de manera transparente y eficiente la Administración Pública Federal.

b].Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.

Se impulsarán cambios en el Estado mexicano, para consolidar una relación democrática con la sociedad. Un aspecto que se privilegiará es la apertura de la política y el ejercicio del poder al control desde la base social. Asimismo, se buscará fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, así como la legítima expresión de intereses. De manera complementaria se fortalecerá el sistema de representación política. Como parte del proceso de ajustes fundamentales al Estado, se trabajará para lograr una mayor eficiencia en el servicio público. Los ajustes de naturaleza constitucional que implique la reforma del Estado se impulsarán mediante la generación de convergencias políticas como parte de un proceso de revisión integral de la Constitución.

c].Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.

Se propiciará un diálogo permanente con los partidos y las agrupaciones políticas nacionales y se contribuirá a que tenga lugar una relación constructiva, digna y transparente. Con el fin de incrementar la participación de los ciudadanos vinculada a los partidos y de fortalecer la vida interna de éstos conforme a principios democráticos, se fomentará la cultura democrática entre los mexicanos.

Por otra parte, se promoverán reformas para mejorar el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales. Asimismo y dentro del ejercicio de las atribuciones propias del Ejecutivo, se contribuirá a la vigencia efectiva del orden jurídico electoral. Para extender las vinculaciones de los partidos con los mexicanos, se promoverá la ampliación del cuerpo electoral mediante la incorporación a éste de los connacionales radicados en el extranjero. En estricto apego a las atribuciones legales del Ejecutivo, se coadyuvará con las instituciones responsables en la optimización del uso de las prerrogativas de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales.

d].Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.

Se pondrá especial énfasis en conducir los asuntos de la política interior mediante formas democráticas del ejercicio del poder público. Con este propósito se reorientarán los programas y las tareas de la Administración Pública Federal para que su trabajo contribuya a construir la nueva gobernabilidad democrática y fomente la legitimidad de las instituciones públicas. Particular prioridad tendrá la redefinición de la misión de la dependencia que tiene a su cargo la conducción de la política interior, a partir del replanteamiento de los valores que inspiran su acción.

La Secretaría de Gobernación dará especial importancia a la responsabilidad que le asigna la ley de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y de dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

e].Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.

Apoyaremos al ciudadano para que se convierta en fuerza motora de la transformación del país. A partir de un diagnóstico de la cultura política y de la identificación de los factores que la explican, se fomentará la difusión de una cultura cívica que dé sustento a la gobernabilidad democrática. Para contribuir a esta estrategia, se ampliará el acceso de la población a la educación en general y, de manera particular, se definirá como prioridad del sistema educativo la formación cívica. En el fomento de la formación ciudadana se privilegiará la concertación intergubernamental e interinstitucional. Se incentivará que los ciudadanos sean constructores de su propio destino comunitario y se desenvuelvan de manera activa, informada, responsable y comprometida en la defensa y promoción tanto del interés público como de sus intereses legítimos, particulares y de grupo. Como parte del proceso y para fomentar la participación de los ciudadanos en la política, se contribuirá al fortalecimiento de un sistema de partidos que refleje la pluralidad del país.

Se difundirán desde el Ejecutivo los derechos, prerrogativas y deberes ciudadanos fundamentales, para contribuir a que los mexicanos estén en mejores condiciones de interactuar con su gobierno, de hacer valer sus intereses legítimos, de desenvolverse en la vida pública y de someter a sus autoridades a una efectiva rendición de cuentas. Se pondrá especial cuidado en fortalecer, con hechos y actitudes, la credibilidad de las autoridades gubernamentales y la confianza de la población en sus instituciones de gobierno.

f].Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.

Para vigorizar la actividad social, política y económica en nuestro país, se promoverá una mayor participación ciudadana. En aplicación del principio de subsidiariedad se abrirán nuevos espacios a la acción social. Se buscará contribuir a que los ciudadanos

tengan acceso a más información y dispongan de mayores capacidades y destrezas de manera que ello les faculte a participar en los asuntos públicos con mayor intensidad y contribuya a que lo hagan conforme a un sentido de corresponsabilidad y de compromiso para con el interés público.

Se ampliarán las vías por medio de las cuales puede la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones de la Administración Pública Federal . Se reforzarán los canales de comunicación del Poder Ejecutivo Federal con la sociedad, incluidos los de la propia Oficina de la Presidencia. Se estimulará la energía social para atender problemas comunitarios y afrontar desafíos sociales con sentido de servicio a las personas, a la comunidad y a la nación. Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización.

g].Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.

La Administración Pública Federal respetará de manera irrestricta las libertades de expresión y de prensa, independientemente de que las opiniones se formulen y difundan desde una perspectiva crítica a la actuación o el desempeño del Poder Ejecutivo Federal.

h].Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo Federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.

Se pondrá en marcha una nueva política de comunicación social del Ejecutivo que informe de manera oportuna a la sociedad sobre las acciones de la Administración Pública Federal, para que la ciudadanía esté en mejores condiciones de analizar y evaluar las políticas públicas y se fortalezca la legitimidad de las instituciones. Se promoverá una nueva relación entre los medios de comunicación, la ciudadanía y el Ejecutivo Federal que refleje el sentido humanista y de cercanía a la población de las instituciones. Para ello se coordinará eficazmente la política de comunicación social de la Administración Pública Federal, se fortalecerá la instancia de comunicación social de la Presidencia de la República y se promoverá una eficiente administración y utilización de los tiempos oficiales. Además, se instrumentará una política dirigida a dar transparencia al gasto en materia de comunicación social de la Administración Pública Federal.

i].Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desplegarán esfuerzos para difundir información de interés público con la que cuenten. En cuanto a solicitudes de información, se garantizará la absoluta transparencia y oportunidad en el manejo y acceso de los ciudadanos a documentos emitidos por fuentes oficiales del

Poder Ejecutivo Federal que sean de interés público, sin más restricciones que las que establezca el marco jurídico con el objeto de proteger el interés nacional y la vida privada de las personas. Se promoverá el establecimiento de nuevas normas que regulen esa apertura a los ciudadanos interesados en la gestión pública, de manera que éstos puedan conocer y vigilar las acciones de las autoridades. Se contribuirá a la modernización de los sistemas con los que operan los archivos que resguardan y catalogan la información originada en instancias gubernamentales.

j]. Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.

Se garantizará y fomentará el ejercicio pleno de la libertad de creencias y de culto, a la vez que se preservará el carácter laico del Estado y el apego al principio de separación entre el Estado y las iglesias. A partir del reconocimiento de la labor social de las iglesias y de la aportación sociocultural de las religiones, éstas se facilitarán, se favorecerá el desarrollo integral de las asociaciones religiosas, así como su participación en programas afines con el desarrollo sustentable y se contribuirá a la preservación del patrimonio cultural de carácter religioso.

Se dará mayor transparencia a las actividades del Ejecutivo Federal en la aplicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Asimismo, se impulsará la revisión del marco legal en la materia, con la premisa de preservar el carácter laico del Estado y el apego al principio de separación entre el Estado y las iglesias. Por otra parte, se promoverá la convivencia respetuosa y tolerante entre éstas. Se fomentará, con esquemas de trato igualitario, la interlocución del Poder Ejecutivo Federal con las instituciones religiosas. También se favorecerá la colaboración entre los tres órdenes de gobierno que contempla la ley de la materia. Se fomentarán mecanismos para facilitar el acceso de asociaciones religiosas a instalaciones de centros de salud, de asistencia social y de readaptación social para atender peticiones de particulares sobre asistencia espiritual.

7.3.4. Relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo

Diagnóstico

El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre las diversas instancias de autoridad del Estado mexicano tuvo importantes repercusiones: limitó el desarrollo de la democracia, distorsionó mecanismos de representación política, obstaculizó la debida interacción de los poderes, atrofió mecanismos de contrapeso entre poderes, desalentó deliberaciones en torno al interés público, dificultó el debido escrutinio y control sobre las decisiones gubernamentales, favoreció abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas y minó el adecuado desarrollo del país. En el ámbito federal esto se reflejó negativamente en el vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.

Todo ello desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país.

El desequilibrio entre los poderes se expresó en un ineficiente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, a la vez que debilitó la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

El Gobierno Federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipios. La promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios. Además, las autoridades gubernamentales de estos espacios geopolíticos han visto afectados los recursos de que disponen para potenciar su desarrollo económico, social y político. La capacidad de las instancias locales de gobierno para, por sí mismas, recaudar y generar recursos, se ha limitado desde el centro.

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo preocupantemente inequitativo y está profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa en la que se radica.

En el último lustro se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud, infraestructura social, al tiempo que se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas y se crearon las transferencias condicionadas vía el Ramo 33. La mayor debilidad de este proceso es que se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro con escasa participación de estados y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado.

Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo

La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada una de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

Estrategias

a).Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.

El Ejecutivo Federal coadyuvará a la construcción de relaciones armónicas entre los poderes de la Unión, guardando, siempre, el respeto debido a los ámbitos de competencia de los poderes Legislativo y Judicial. Adicionalmente se contribuirá al proceso de vigorización del Poder Judicial, considerando que este último es un elemento fundamental para la vigencia de las garantías y derechos de la persona, para limitar al poder público que ejerce la autoridad estatal y para regular relaciones intergubernamentales en el marco de lo dispuesto por la Constitución.

b).Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo Federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.

Se coadyuvará en la renovación del marco normativo que rige la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los poderes de la Unión. Simultáneamente, se favorecerá el fortalecimiento de la imagen de los tres poderes de la Unión, de manera que las percepciones públicas sobre los mismos refuercen la legitimidad necesaria para que el poder del Estado sirva con eficacia al interés público. Por otra parte, el Ejecutivo concebirá los tiempos oficiales que corresponden al Estado mexicano en la radio y la televisión como espacios, bajo la administración del Ejecutivo Federal, en cuyo uso tienen participación los tres poderes de la Unión.

c).Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.

En el ámbito de las responsabilidades que comparte con alguno de los otros poderes de la Unión, el Ejecutivo Federal contribuirá a que se favorezca la promoción del interés público. En aquellos asuntos que sean de especial prioridad para la nación se hará especial énfasis en propiciar acuerdos del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión y con cada una de sus cámaras en un espíritu de corresponsabilidad. Simultáneamente, se alentará una estrecha relación del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en los espacios de interacción establecidos en la Constitución y en las leyes. Para aliviar la carga de asuntos en los que debe intervenir el Poder Judicial Federal se someterán a consideración del Congreso reformas legales que den lugar a penas alternativas al encarcelamiento, tratándose de delitos menores. Se iniciarán reformas al marco legal tendientes a crear medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, se promoverá una política de apoyo y promoción de la defensoría de oficio, misma que incluirá esfuerzos para extenderla al fuero común y fortalecerla mediante esquemas de capacitación y de mayor remuneración. En el ámbito de la procuración de justicia, se hará más eficaz y rápido el acceso de las víctimas de delitos federales al Ministerio Público Federal y se simplificarán los procedimientos ante éste. Para disminuir la carga de asuntos administrativos que terminan siendo resueltos con intervención del Poder Judicial Federal, se pondrá énfasis en la simplificación de los trámites y procedimientos administrativos y se crearán mecanismos que fomenten el sentido de responsabilidad de los ciudadanos para con sus obligaciones administrativas.

d].Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del Gobierno Federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

e].Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.

Se impulsará un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de la gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana.

f].Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.

Se impulsarán mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

g].Impulsar el federalismo en materia económica.

Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atingente de los recursos asignados por la Federación.

h].Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Se transferirán atribuciones y responsabilidades educativas del gobierno federal y se compartirá mayormente el desahogo de la función educativa con los diversos órdenes de gobierno y con los agentes involucrados en el proceso de formación de las personas y la sociedad en general.

7.3.5. Población y protección civil

Diagnóstico

No obstante los esfuerzos desplegados en materia demográfica, los retos son todavía enormes; con 100 millones de habitantes en la actualidad, la población de México seguirá creciendo y se prevé que en el año 2025 contará con 26 millones de personas más, lo que traerá consigo una cada vez mayor demanda de empleo y de servicios esenciales, fuertes presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales que será necesario prevenir y contener y asignar cuantiosos flujos de inversión para atender las necesidades de la población. En el futuro mediano la estructura por edades de la población continuará envejeciendo gradualmente, lo que se traducirá en un peso relativo y absoluto creciente de los adultos y adultos mayores. Asimismo, la población seguirá concentrándose cada vez más en las poblaciones del país, profundizando con ello el proceso de urbanización, lo que exigirá satisfacer los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Por su parte, el patrón de distribución territorial de la población en las zonas rurales, que se dispersa en miles de pequeñas localidades, continuará dificultando acercarle la oferta de servicios esenciales a sus residentes. Por ello, se requiere armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

La política de población se caracteriza por tener tanto una orientación multisectorial como un carácter de política pública de Estado. Ésta tiende a la evolución del cambio demográfico y sus múltiples determinantes y opera mediante la instrumentación de acciones en los ámbitos de la salud reproductiva y la planificación familiar, de la educación y comunicación sobre población y del desarrollo regional, entre otras.

Las acciones propias de la planeación demográfica son una referencia fundamental de todas las acciones y programas de gobierno y aportan elementos indispensables mediante la previsión de escenarios futuros para la formulación de las políticas de desarrollo económico y social. De cumplirse la evolución demográfica prevista por el Consejo Nacional de Población, la población mexicana alcanzaría cerca de 108 millones de habitantes en 2006 y cerca de 126 millones en 2025, lo que implica una desaceleración del crecimiento natural de 1.73% en la actualidad a 1.43% en 2006 y a 0.76% en 2025. Debido a la escala y al ritmo de crecimiento previsto, México enfrentará en los próximos años el desafío de proporcionarle a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

El tránsito de una estructura joven a otra más madura continuará acentuándose en el futuro, lo que se reflejará en una disminución del tamaño de la población de menores de 15 y en una gradual estabilización y posterior reducción de la población de 15 a 24 años, así como en el continuo aumento de la población de adultos (25 a 64 años) y adultos mayores (65 años y más). Estas tendencias ofrecen nuevas oportunidades y condiciones más favorables para enfrentar algunos problemas sociales crónicos y simultáneamente plantean algunos desafíos emergentes que obligarán a evaluar de manera permanente los criterios de asignación de los recursos públicos. De hecho, la evolución demográfica prevista favorecerá la entrega de servicios de cobertura universal y de mejor calidad a las nuevas generaciones de niños y adolescentes. Sin embargo,

también representará un enorme desafío debido a los cuantiosos requerimientos de empleo y viviendas que demanda la población joven y adulta, al tiempo que impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura de salud y seguridad social para garantizar un sustento digno a la población de edad avanzada.

Todos estos retos conllevan la necesidad de desplegar un trabajo imaginativo y responsable que contemple como premisa básica la de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, basado, entre otras muchas estrategias, en los esfuerzos dirigidos a armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable.

En cuanto al registro y acreditación de la identidad de las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el exterior, hoy día no se cuenta aún con el Registro Nacional de Población que estará integrado por el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana. No se ha asignado la Clave Única de Registro de Población (CURP) a todos los mexicanos así como a los extranjeros residentes en el país. No se ha concluido la modernización de los registros civiles en todo el territorio nacional, ni se cuenta con la información de los nacionales que no se encuentran inscritos en el Registro Civil. No se cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria que permita iniciar la conformación de la Base de Datos del Registro Nacional de Población para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana (CIC) y la Cédula de Identidad Personal (CIP).

En materia de protección civil existe un escenario de riesgo para la población, sus bienes y el entorno en que viven. Lo anterior se explica por una mayor vulnerabilidad, así como por amenazas cada vez mayores tanto naturales como producidas por el hombre. Se requiere impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades: falta de información y difusión, así como de una cultura de la prevención entre la población; una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias y un rezago en su homogeneización; débil corresponsabilidad de gobierno, población y sectores social y privado en la materia; excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información; insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables (niños, mujeres, tercera edad, con capacidades diferentes); débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil; rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada; faltan de constituirse 70% de las unidades de protección estatales y municipales, hay una incipiente articulación de los esfuerzos gubernamentales e institucionales y escasas opciones de financiamiento para la prevención y atención de daños. Finalmente, otra limitante del sistema es que el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) no ampara los sectores informales en los que predominan los estratos menos favorecidos de la población.

Objetivo rector 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución

7.3.6. Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo

Diagnóstico

La corrupción es uno de los grandes problemas del mundo, que deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones. En el ámbito nacional es una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos. Se propicia por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que, paradójicamente, permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones del servidor público, y por la falta de honestidad en la prestación de servicios públicos.

Esto ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental que repercute de manera sustantiva en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.

Por ello, una de las prioridades del nuevo gobierno es la prevención y el combate a la corrupción y a la impunidad, mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción.

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, México se ubica en un sitio nada favorable, con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubica en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo.

Puesto que estos índices reflejan la situación de la esfera pública en México, las estrategias y las acciones dirigidas a enfrentar la corrupción y disminuir significativamente sus niveles actuales son de la mayor relevancia.

El costo de la corrupción es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causan a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones.

No obstante la apreciación correcta de la ciudadanía respecto de la corrupción que priva en una proporción significativa de la actividad pública, en el seno de las instituciones gubernamentales se cuenta con información limitada sobre las áreas proclives a la corrupción y se observa una clara resistencia a reconocer y documentar conductas irregulares. Esto se debe, en gran medida, a la ausencia de un entorno de confianza que facilite la participación de los servidores públicos y de la propia ciudadanía para advertir y denunciar conductas irregulares.

Por otra parte, los mecanismos e instancias de control existentes no habían sido orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad; se carece de mecanismos que permitan controlar y mejorar los procesos, de sistemas de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos y se ha puesto un gran énfasis en la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas irreparables de recursos.

Si bien la participación ciudadana se ha incrementado en los últimos años por medio de mecanismos como la contraloría social y los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la sociedad. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar y ampliar sustancialmente los espacios para que la ciudadanía participe de una manera activa y permanente en el diseño, la ejecución y la evaluación de la actividad pública.

Un aspecto que merece especial atención, referido también a la ciudadanía, es el muy limitado aprovechamiento de la organización de la sociedad, en distintos organismos privados y sociales, para establecer actividades de colaboración dirigidas a la solución de problemas de corrupción en aspectos específicos y en el logro de una mejora permanente de los servicios públicos.

La sociedad piensa que existe un alto porcentaje de impunidad en las decisiones para sancionar a los funcionarios públicos que incurrieron en conductas ilícitas, debido, entre otros factores, a los procesos burocráticos y a la falta de efectividad en la aplicación de la ley. Esto exige abandonar esquemas obsoletos de investigación y sanción que no van al origen de los problemas.

A pesar de que se han hecho esfuerzos recientes para informar a la ciudadanía sobre el desempeño de las instituciones, la información no ha sido del todo clara, ni oportuna, ni confiable en lo relativo a la gestión gubernamental.

Finalmente, es importante destacar la limitada atención que se ha dado a la formación y capacitación de los servidores públicos para dotarlos y actualizarlos en el desempeño de su quehacer y facilitar su asunción de responsabilidades mayores. Además, un tema pendiente de resolver es la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos. Por lo anterior, se requiere un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño.

Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores

internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.

Estrategias

a].Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno federal y, en su caso, con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y el combate a la corrupción.

b].Controlar y detectar prácticas de corrupción.

Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener.

Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.

c].Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.

Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose

en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo Federal en el combate a dicha lacra.

d].Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo es importante ampliar y garantizar la eficacia de mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan conocer con mayor puntualidad la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción.

Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación corresponsable en esta tarea nacional.

e].Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.

7.3.7. Seguridad pública

Diagnóstico

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración. La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los

mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Estrategias

a].Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

b].Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e

infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

c]. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

d]. Restructurar integralmente el sistema penitenciario.

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

e]. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

7.3.8. Procuración de justicia

Diagnóstico

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de

vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignados la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de este desequilibrio es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República se destinan a la persecución de los delitos contra la salud, no obstante que durante los últimos seis años (1995-2000) la incidencia de este tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud. Los delitos del fuero federal, aunque reducidos en comparación con los ocurridos en el ámbito del fuero común (representan cerca de 5% del total de delitos registrados en el país), representan un grave desafío para la seguridad pública, situación que se refleja en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la procuración de justicia. De ahí que, aun cuando el número de averiguaciones previas iniciadas aumentó sólo 14%, al pasar de 61214 en 1995 a 71505 en 2000, la opinión ciudadana considera que el aumento es mucho mayor. Esta situación se explica en parte por la existencia de la llamada "cifra negra del delito", es decir por el número de delitos que se cometen pero que no son denunciados ante las autoridades del fuero común o federal y por lo tanto permanecen fuera de los registros estadísticos oficiales. Se explica también por el gran número de delitos del fuero común que se cometen y que el ciudadano, como víctima, no distingue entre ámbitos de competencia, sino que simplemente registra los daños ocurridos a su persona o sus bienes, atribuyéndole la impunidad a las instituciones ministeriales y policiales indistintamente. La demanda ciudadana de justicia y de seguridad es una tarea que debe ser por lo tanto compartida por los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley. Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1724 agentes del Ministerio Público y 4414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1620 y 3180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.

Debido a que es uno de los puntos terminales de los procesos de la institución, se deben aplicar los programas necesarios para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público de la Federación, así como la de sus auxiliares (Policía Judicial y peritos), pues en el periodo mencionado, sólo se logró sentencia condenatoria en 28 de cada 100 consignaciones ante juzgados de Primera Instancia; simultáneamente se deben emprender políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la Federación, el cumplimiento de

leyes y tratados internacionales y las demás funciones del Ministerio Público de la Federación.

Una de las políticas a emprender es la renovación e innovación institucional controlada partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

Estrategias

a]. Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial, los peritos y el personal

administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

Replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia. Consecuentemente se aplicarán procedimientos, normas y estándares para la certificación de algunos procesos administrativos.

b]. Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignatoria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con esas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial se transformará también a partir de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que se crearán para que su función de auxilio a la procuración de justicia federal sea la más pertinente, efectiva y profesional. Asimismo el servicio pericial será reforzado para que su trabajo apunte con fehacientes elementos de prueba, científicamente validados, la toma de decisiones de las autoridades ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva Administración Pública Federal .

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional para el Control de las Drogas, entre otros proyectos tendientes a integrar los esfuerzos que realizan instituciones públicas para coadyuvar en la procuración de justicia por medio de instancias como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras. La información también será un insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el quehacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para

lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

c]. Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de esta representación social adscritos ante los juzgados de primera y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles, cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución. La vigilancia especial de las áreas de más alto riesgo será otro lineamiento de prevención de la corrupción institucional, entre otras acciones.

d]. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incrementa los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos.

La información generada por este tipo de instrumentos tendrá beneficios inmediatos, entre ellos: 1]. La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional. 2]. Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad delictiva de su competencia. 3]. Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estarán

sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad. Este último beneficio, sin duda alguna, será mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y la propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimal.

Simultáneamente se requiere, con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

ANEXO VI

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

Fecha de actualización

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,
a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.-

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2.-

Artículo 2.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3.-

Artículo 3.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Artículo 4.-

Artículo 4.- Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito

Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.

Artículo 5.-

Artículo 5.- La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Artículo 6.-

Artículo 6.- La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Artículo 7.-

Artículo 7.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública.

Artículo 8.-

Artículo 8.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

TITULO SEGUNDO

DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

CAPITULO I

De la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios

Artículo 9.-

Artículo 9.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Artículo 10.-

Artículo 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley;

- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11.-

Artículo 11.- Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

CAPITULO II

De las Instancias de Coordinación

SECCION Primera

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12.-

Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13.-

Artículo 13.- Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

Artículo 14.-

Artículo 14.- El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener más de 35 años de edad;
- III. Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y
- IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.

Artículo 15.-

Artículo 15.- El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley.

Artículo 16.-

Artículo 16.- El Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar.

Corresponderá al Presidente, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento.

Artículo 17.-

Artículo 17.- Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional:

- I. Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;
- II. Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que refiere el artículo 11;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV. Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
- V. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;
- VI. Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- VII. Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;
- VIII. Informar periódicamente al Consejo de sus actividades;
- IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
- X. Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- XI. Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y
- XIII. Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

SECCION Segunda

De los Consejos Locales y Regionales de Coordinación

Artículo 18.-

Artículo 18.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 19.-

Artículo 19.- Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

Cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Artículo 20.-

Artículo 20.- Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 21.-

Artículo 21.- Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

CAPITULO III

De la Actuación y Formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales

Artículo 22.-

Artículo 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

- VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;
- IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

Artículo 23.-

Artículo 23.- La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

Artículo 24.-

Artículo 24.- La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

CAPITULO IV

De la Información Nacional sobre Seguridad Pública

Artículo 25.-

Artículo 25.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley.

SECCION Primera

Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública

Artículo 26.-

Artículo 26.- El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Artículo 27.-

Artículo 27.- El Registro contendrá, por lo menos:

- I. Los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública;

II. Los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público; y

III. Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando a los integrantes de las instituciones de seguridad pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, se notificará inmediatamente al Registro.

Las órdenes de detención o aprehensión se notificarán cuando no pongan en riesgo la investigación o la causa procesal.

El reglamento especificará los demás datos que deban aportar al Registro cada una de las instituciones de seguridad pública.

Artículo 28.-

Artículo 28.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios inscribirán y mantendrán actualizados en el Registro los datos relativos a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en los términos de esta ley y el reglamento. Se consideran miembros de las instituciones de seguridad pública, a quienes tengan un nombramiento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente.

Artículo 29.-

Artículo 29.- Los integrantes de las instituciones de seguridad pública ostentarán una identificación que incluya fotografía, nombre, nombramiento y clave de inscripción en el Registro.

Artículo 30.-

Artículo 30.- La consulta del Registro será obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación. Con los resultados de la consulta la autoridad procederá de conformidad con las normas conducentes.

Artículo 31.-

Artículo 31.- Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del poder judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

SECCION Segunda

Del Registro Nacional de Armamento y Equipo

Artículo 32.-

Artículo 32.- Además de cumplir con las disposiciones contenidas en otras leyes, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios manifestarán al Registro Nacional de Equipo:

I. Los vehículos que tuvieran asignados, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor para el registro del vehículo; y

II. Las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación.

Artículo 33.-

Artículo 33.- Cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 34.-

Artículo 34.- Las armas sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o para un horario, misión o comisión determinados, de acuerdo con los ordenamientos de cada institución.

Artículo 35.-

Artículo 35.- En el caso de que los elementos de seguridad pública aseguren armas y/o municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo y las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 36.-

Artículo 36.- El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 33 al 35 de esta ley dará lugar a que la portación de armas se considere ilegal y sea sancionada en los términos de las normas aplicables.

Artículo 37.-

Artículo 37.- Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del poder judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

SECCION Tercera

De la Estadística de Seguridad Pública

Artículo 38.-

Artículo 38.- El reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

Artículo 39.-

Artículo 39.- Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica.

Artículo 40.-

Artículo 40.- La estadística de seguridad pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública.

SECCION Cuarta

De la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia

Artículo 41.-

Artículo 41.- Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

Esta información servirá para lograr los propósitos que refiere el artículo 38 y para instruir la mejor detección y persecución de los delitos.

Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

Artículo 42.-

Artículo 42.- La institución del Ministerio Público sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, pero la proporcionará inmediatamente después que deje de existir tal condición.

SECCION Quinta

De las Reglas Generales sobre la Información

Artículo 43.-

Artículo 43.- El reglamento determinará las bases para incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos modernos que den agilidad y rapidez a su acceso.

También determinará las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tendrá siempre un responsable de inscripción. En los casos necesarios se asignará una clave confidencial a los responsables de inscribir y a las personas autorizadas para obtener la información en los sistemas, a fin de que quede la debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

Artículo 44.-

Artículo 44.- Para el acceso a la información sobre seguridad pública, podrán establecerse los diferentes niveles de consulta, respecto de:

- I. La policía preventiva;
- II. La policía judicial;
- III. El Ministerio Público;
- IV. Las autoridades judiciales;
- V. Las autoridades administrativas de readaptación social; y
- VI. Otras autoridades.

El reglamento señalará el nivel en la clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información y la que podrá tener carácter público.

Artículo 45.-

Artículo 45.- La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva. No se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas. El incumplimiento de esta obligación se equiparará al delito de revelación de secretos, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza.

Artículo 46.-

Artículo 46.- Cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, podrá solicitar la investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

CAPITULO V

De los Servicios de Atención a la Población

Artículo 47.-

Artículo 47.- El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.

Artículo 48.-

Artículo 48.- El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

TITULO TERCERO

DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Artículo 49.-

Artículo 49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50.-

Artículo 50.- Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento;
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Artículo 51.-

Artículo 51.- Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

TITULO CUARTO

DE LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Artículo 52.-

Artículo 52.- Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

Artículo 53.-

Artículo 53.- Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.

Artículo 54.-

Artículo 54.- Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se registrarán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.-

ARTICULO PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.-

ARTICULO SEGUNDO.- Conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal realizará las transferencias presupuestarias necesarias, a efecto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública y las instancias, los instrumentos, mecanismos y programas que lo conformen, puedan establecerse y desarrollar las funciones ordenadas en la presente ley.

ARTICULO TERCERO.-

ARTICULO TERCERO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública se instalará dentro del plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la presente ley.

ARTICULO CUARTO.-

ARTICULO CUARTO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su primera sesión, determinará los procedimientos y los plazos máximos, para que se instalen las demás instancias de coordinación y se establezcan los instrumentos y servicios que prevé esta ley.

ARTICULO QUINTO.-

ARTICULO QUINTO.- Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por la presente ley.

ARTICULO SEXTO.-

ARTICULO SEXTO.- Se deroga el Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994.

México, D.F., a 21 de noviembre de 1995.- Sen. Ernesto Navarro González, Presidente.- Dip. Fernando Salgado Delgado, Presidente.- Sen. Graciela Larios Rivas, Secretario.- Dip. Aurelio Marín Huazo, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.

REFORMAS

SE REFORMAN DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 20 y 32, fracción I, y se adiciona la fracción I BIS al artículo 47 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; se reforman los artículos 4, fracción I, 117, 161, primer párrafo, y 173, segundo párrafo, y se adicionan el artículo 148 BIS al capítulo denominado "Del Reclutamiento", y un inciso F) a la fracción II del artículo 170 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas; se reforma el artículo 57 y se adiciona un inciso E) a la fracción I del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Armada de México; se reforma el artículo 4, fracción I, del Código de Justicia Militar; se adiciona el artículo 5 BIS a la Ley del Servicio Militar; se reforman los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; 9, fracción I, de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; 20, inciso a), 22 y 23, en sus respectivas fracciones I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 19, 34 y 35, en sus respectivas fracciones I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 76, 91, 103, 114 y 120, en sus respectivos incisos a), del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22 y 50, en sus respectivos primeros párrafos, de la Ley de Navegación; 7, primer párrafo y se le adiciona un segundo párrafo, se reforman los artículos 38 y 40, primer párrafo, de la Ley de Aviación Civil; 189, 216 y 612, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo; 267 de la Ley del Seguro Social; 156, fracción I, y 166, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 28, primer párrafo, 50, fracción IV, y se deroga la fracción III del artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; se reforman los artículos 21, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 51 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; 9, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 8, fracción I, de la Ley Federal de Correduría Pública; 6, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; 32, fracciones I a III, de la Ley de Inversión Extranjera; 14, fracción I, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 5o., fracción I, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; 10, fracción I y 14, fracción I de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 12, fracción I, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; 39, fracción I, de la Ley del Banco de México; 26, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica; 121, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional; y 15, fracción I y último párrafo de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para quedar como sigue:

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 20 de marzo de 1998.

México, D.F., a 12 de diciembre de 1997.- Sen. Heladio Ramírez López, Presidente.- Dip. Luis Meneses Murillo, Presidente.- Sen. José Antonio Valdivia, Secretario.- Dip. Jaime Castro López, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.

REFORMAS CORRESPONDIENTES AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2000

Artículo TERCERO. Se reforma el artículo 52 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS

Artículo PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo SEGUNDO.- Los traspasos que por motivo de este Decreto deban realizarse de una dependencia a otra, incluirán las adecuaciones presupuestarias que comprenden las modificaciones a la estructura programática y financiera, a los calendarios financieros y de metas, así como los traspasos de recursos humanos y de los activos patrimoniales tales como bienes inmuebles, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para los asuntos a su cargo. Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley.

Artículo TERCERO.- Los asuntos que con motivo de este Decreto, deban pasar de una Secretaría a otra, permanecerán en el último trámite que hubieren alcanzado hasta que las unidades administrativas que los despachen se incorporen a la dependencia que

señale el mismo, a excepción de aquellos urgentes o sujetos a término los cuales se atenderán por las dependencias que las venían despachando.

Artículo CUARTO.- El Presidente de la República, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de las Secretarías correspondientes, deberán concluir aquellas adecuaciones presupuestarias y trasposos de personas, recursos materiales y financieros, así como de activos patrimoniales, en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Artículo QUINTO.- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones.

Artículo SEXTO.- El Presidente de la República deberá expedir el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, así como realizar las adecuaciones correspondientes a los reglamentos interiores de las Secretarías, en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Artículo SÉPTIMO.- En un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se deberá crear la Entidad Pública señalada en la fracción XXI del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Artículo OCTAVO.- Cuando en la Ley de Pesca se mencione a la desaparecida Secretaría de Pesca, deberá entenderse como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Artículo NOVENO.- La facultad prevista en la fracción XXV, del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, subsistirá hasta en tanto se cree una entidad pública encargada de promover el desarrollo del potencial de las mujeres, su participación en la vida política, social y cultural del país y el ejercicio pleno de todos sus derechos.

Artículo DÉCIMO.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

México, D.F., a 28 de noviembre de 2000.- Dip. Ricardo Francisco García Cervantes, Presidente.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Manuel Medellín Milán, Secretario.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de noviembre de dos mil.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano.- Rúbrica.

REFORMAS A LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

REFORMAS: 2 PUBLICACION: 11 DE DICIEMBRE DE 1995

Aparecidas en el Diario Oficial de la Federación en: 23-I-1998, 30-XI-2000

ANEXO VII

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 2001 2006

(DIARIO OFICIAL DEL 14 DE ENERO DE 2003)

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 - 2006

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 26 de la propia Constitución; 9, 30 bis, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 16, 22, 23, 27, 28, 29, 30, y 32 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece entre sus objetivos rectores el salvaguardar la seguridad pública, proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, con apego estricto al marco jurídico y al respeto a los derechos humanos.

Que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública llevar a cabo las funciones para cumplir con sus atribuciones contenidas tanto en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública; todo ello, en beneficio de la sociedad.

Que como resultado de la consulta ciudadana y recogiendo las aportaciones que en su momento formularon los diversos sectores de la sociedad, la Secretaría de Seguridad Pública elaboró el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, que contiene los objetivos, la misión, la visión, las estrategias y las líneas de acción, que orientarán el quehacer en la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Seguridad Pública ha sometido el referido Programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

ARTICULO SEGUNDO.-El Programa será de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en lo que les corresponda como instancias de coordinación, apoyo o coadyuvancia y conforme a las disposiciones legales aplicables. La coordinación en la ejecución del Programa se propondrá a los gobiernos de las entidades federativas en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Seguridad Pública, elaborará su correspondiente Programa Anual, el cual servirá de base para la integración de su respectivo anteproyecto de presupuesto, a fin de prever los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa materia de este Decreto, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y en el marco de la programación del gasto público.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaria de Seguridad Pública, en ejercicio de sus funciones y con la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará de manera periódica el avance del Programa, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; además realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las adecuaciones que procedan al citado Programa.

ARTICULO QUINTO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilará en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de enero de dos mil tres.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad pública. Alejandro Gertz Manero.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006

INDICE

I. INTRODUCCION

II. FUNDAMENTO JURIDICO

III. MARCO GENERAL

Principios Generales de Gobierno

- Desarrollo Incluyente
- Desarrollo Sustentable y Prevención del delito

Criterios Básicos de 4a Acción Gubernamental

- Federalismo, Coordinación y Cooperación Interinstitucional
- Participación Ciudadana
- Transparencia
- Rendición de Cuentas

IV. ANALISIS DEL SECTOR

Entorno Socioeconómico

Incidencia Delictiva

Análisis Delictivo por Región

- Región Centro
- Región Centro-Occidente
- región Sur-Sureste
- Región Noreste
- .Región Noroeste

Tipología del delito

Reformas a los Ordenamientos Jurídicos

Corrupción

Sistema de Readaptación Social

Participación Ciudadana

Coordinación Interinstitucional

Servicios de Seguridad Privada

V. DESAFÍO

Política Criminal y Prevención del Delito

Adecuación del Marco Jurídico

Combate Contra la Corrupción

Homogeneización de las Corporaciones Policiales

Servicios de Seguridad Privada

Readaptación y Reinserción Social

Participación Ciudadana

Coordinación Interinstitucional

Visión y Misión

VI. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES IMPLEMENTADAS

VII LÍNEAS DE ACCIÓN

VIII. INDICADORES

ANEXO

I. INTRODUCCIÓN

Como instrumento normativo y de planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública establece las bases para coordinar las acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Es el resultado de un amplio proceso de consulta ciudadana que se llevó a cabo en todo el país, al incorporar las propuestas y alternativas de solución a las demandas planteadas por la población, para mejorar la seguridad pública y reducir la criminalidad.

Este Programa sectorial se basa en las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el "Área de Orden y Respeto"; que es la base fundamental para establecer y desarrollar una política integral en materia de seguridad pública.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, contiene los principios generales de gobierno y los criterios básicos de la acción gubernamental, que perfilan el nuevo modelo del sistema de seguridad pública nacional.

Parte de un análisis sobre los factores que interactúan en la seguridad pública; del estudio de sus causas y efectos, de los retos que enfrentan las corporaciones policiales, integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la necesidad de modernizar su equipamiento e infraestructura inmobiliaria, de comunicaciones y tecnológica. .

Establece la Visión y Misión de la Secretaría de Seguridad Pública, así como los objetivos, líneas estratégicas y de acción para prevenir la comisión de conductas ilícitas y combatir a la delincuencia.

La política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia, tiene como objetivos fundamentales:

Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana

Las crisis económicas de finales del siglo XX, y particularmente la de 1994, tuvieron efectos devastadores en materia de empleo, pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población, factores entre otros que sin lugar a dudas, alentaron la generación de conductas antisociales y estimularon el incremento de la delincuencia.

El análisis de las causas que propiciaron el comportamiento delictivo permiten establecer mecanismos de prevención para desactivar posibles escenarios y causas propiciatorias de conductas delictivas por lo que es importante promover una política

criminal integral, fomentar la participación ciudadana y el respeto a los ordenamientos jurídicos, así como fortalecer la coordinación interinstitucional de los tres niveles de Gobierno.

Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública

Los sistemas tradicionales y obsoletos de las instituciones de seguridad pública, no han brindado resultados positivos para disminuir los índices delictivos, por lo que se requiere impulsar las transformaciones que posibiliten el desarrollo homogéneo **(1)** de la policía y promover la participación de la sociedad, para dar respuesta a los reclamos sociales de orden, respeto y paz social.

(1) Por homogeneización o estandarización se entiende el conjunto de acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, análisis y desactivación de escenarios predelictivos, manejo e integración de información e investigación preventiva y conocimientos de las condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios. El desarrollo profesional debe basarse en técnicas modernas y la formación de valores cívicos, conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, vocación de servicio y de comportamiento ético.

Se pretende provocar los cambios estructurales necesarios para generar un nuevo paradigma en materia de seguridad pública **(2)**, que transforme cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y profesionalización policial; el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos, los mecanismos de control; evaluación, medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad del servicio de seguridad pública.

(2) Los cambios en el subsistema de prevención para que logren los resultados esperados, deben caminar de la mano con la renovación de los subsistemas de readaptación social, procuración e impartición de justicia, aunado a una reforma de fondo de los ordenamientos jurídicos que sirva de soporte institucional al sistema visto de manera integral.

Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales.

La corrupción ha permeado todos los estratos y sectores de la sociedad, constituyéndose en un elemento negativo de la cultura de nuestro país, las diversas corporaciones policíacas han sido infiltradas, en mayor o menor medida, por la delincuencia corrompiéndose ante la falta de estímulos y reconocimientos a su labor, generando un alto grado de impunidad.

Es imperativo dignificar y enaltecer la función policial, erradicando la corrupción.

Avanzar en la prevención de prácticas corruptas y mejorar la imagen institucional, con el diseño de políticas, instrumentos, mecanismos para atender las quejas y denuncias ciudadanas; establecer un sistema de inspección y supervisión, promoviendo el servicio

civil de carrera policial, un control riguroso en el reclutamiento, selección, contratación, la estabilidad laboral, y la evaluación del desempeño, inculcando una mística de servicio, honestidad, disciplina y eficiencia.

Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario.

Los centros penitenciarios no han cumplido con las expectativas de readaptación social, convirtiéndose en centros de reclusión y de socialización de prácticas que reproducen la criminalidad, con deficientes sistemas de supervisión y vigilancia, donde impera la sobrepoblación y el hacinamiento, provocando amotinamientos y altos niveles de corrupción.

Como alternativa se propone la dignificación y renovación integral del sistema penitenciario, reformando los ordenamientos jurídicos para garantizar una rehabilitación efectiva de los infractores de la ley e impulsando el cambio de paradigma en la readaptación social, transformando los centros de reclusión en instituciones de reincorporación a la sociedad ya la vida productiva. Combatiendo la corrupción, mejorando las instalaciones y desarrollando nuevos sistemas de ejecución y sustitución de penas modificando los ordenamientos jurídicos, para ser posible la conformación de un sistema moderno.

Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

La prevención del fenómeno delictivo por su naturaleza social y causas estructurales, no es una tarea exclusiva del Gobierno, sino que precisa de la participación de las instituciones públicas, privadas y de manera destacada de la ciudadanía, mejorando y cuidando no se deterioren las condiciones del entorno social, denunciando los ilícitos, exigiendo la aplicación de la Ley y evaluando el trabajo policial como objetivo para restaurar la credibilidad y confianza en las Instituciones de seguridad pública.

Mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación, organización, colaboración social, se debe impulsar una formación cívica de respeto a los ordenamientos jurídicos y administrativos, fomentando la cultura de la denuncia, el combate a la impunidad y la corrupción y una actitud de colaboración, vigilancia y evaluación de resultados de las corporaciones policiales.

Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Persisten aún dificultades en la coordinación entre las corporaciones policiales que Integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, particularmente entre los niveles estatal y municipal, existiendo diferencias de formación, capacitación, equipamiento y esquemas operativos que obstaculizan su desempeño, por lo que se deben consolidar las bases jurídicas y mecanismos de coordinación que permitan hacer frente común a la delincuencia.

Se debe promover la celebración de convenios o acuerdos con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de estandarizar los aspectos básicos de operación de las corporaciones policiales, tales como capacitación (3), adiestramiento, desarrollo profesional, tácticas y estrategias de operación, la

renovación de los sistemas operativos, el equipamiento, la coordinación de acciones, cobertura nacional del sistema de comunicaciones e implementación de operativos conjuntos.

(3) Modernizar los sistemas de capacitación para hacer acorde la formación teórica con la actividad práctica de policía, a fin de generar un perfil profesional congruente al entorno delictivo

La Secretaría de Seguridad Pública ha llevado a la práctica una serie de acciones basadas en los objetivos y estrategias que aquí se plantean; lo ha hecho del conocimiento de la ciudadanía. Asimismo, verifica su viabilidad y funcionalidad tal y como se podrá observar en los resultados obtenidos en el año 2001.

El Programa Nacional de Seguridad Pública en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, establece las bases, criterios, políticas, indicadores de medición y evaluación, así como mecanismos de coordinación, de los servicios de seguridad pública, encaminados a consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

II FUNDAMENTO JURIDICO

La Secretaría de Seguridad Pública elaboró el programa sectorial en materia de seguridad pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa y con fundamento en los artículos: 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 20, 21, 22, 23, 26, 29, 30, 31, 32 y 37 de la Ley de Planeación; 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en él se plasman las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para la prevención de conductas delictivas, el mantenimiento del orden público y la preservación de los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, contribuyendo al bienestar social.

III. MARCO GENERAL

La seguridad pública continúa siendo uno de los grandes retos y campo de oportunidades del Estado mexicano. La prevención del delito se encuentra indisolublemente ligada a la procuración, administración de justicia ya la readaptación social.

No es posible hoy en día concebir la prevención del delito de manera aislada, una concepción limitada sin duda contribuye al fracaso de cualquier iniciativa gubernamental. Ya que éstas constituyen un sistema de instituciones que deben funcionar de manera estructurada y perfectamente coordinadas en cuanto a sus acciones y resultados.

A la mayoría de los ciudadanos nos queda claro que si la prevención del delito no está dando los resultados esperados, lo más seguro es que el clima de inseguridad se apodere de los espacios públicos afectando la convivencia social y por lo que se refiere a la procuración de justicia, ésta tenga volúmenes crecientes de delitos denunciados, lo

cual se puede traducir en averiguaciones previas mal integradas por sobrecargas de trabajo y en consecuencia un mayor número de sentencias absolutorias.

Si se tienen deficiencias en la procuración de justicia, ésta no será capaz de procesar el volumen creciente de remisiones de presuntos delincuentes que la policía preventiva pone en manos del Ministerio Público, teniendo como consecuencia la acumulación de denuncias, la devolución de un mayor número de averiguaciones previas de los juzgados, casos archivados, la prescripción de delitos y las órdenes de aprehensión no cumplimentadas.

Por lo que hace a la administración de la justicia, la acción penal no se ejerce plenamente, siendo altísimo el número de casos que se sustraen a la acción de la justicia.

El alto nivel de impunidad muestra que el sistema de prevención, procuración y administración de justicia no logra procesar de manera aceptable el volumen de demandas en materia de procuración y administración de justicia que la sociedad le plantea.

Se genera un círculo en donde las instituciones unas a otras se pasan la responsabilidad, lo cual genera incentivos para delinquir, ya que la actividad criminal resulta ser un negocio rentable y de bajo riesgo, que se refuerza con el alto nivel de impunidad que aunado a una corrupción extendida y al contubernio de algunos servidores públicos con la delincuencia, colocan a la sociedad en un estado de indefensión tanto jurídica como física frente al hampa.

Otro efecto lo podemos advertir en el alto número de población procesada cuya situación jurídica aún no ha sido resuelta del todo, la sobrepoblación en las cárceles y el fracaso de la política de readaptación social.

Ver imagen (página 7)

Prevención del delito

Procuración de justicia

Readaptación social

Administración de justicia

La cifra negra, no obstante, la dificultad de contar con un sistema de información confiable, refleja la desconfianza de la sociedad hacia un sistema que dada su estructura jurídica actual es incapaz de ofrecerle una aceptable prevención, readaptación social, procuración y administración de justicia.

Por ello, partiendo del marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Secretaría de Seguridad Pública plantea el Programa Nacional de Seguridad Pública, recogiendo en una visión integral la problemática de la seguridad pública y el tratamiento del fenómeno delictivo; pretende con objetividad ser pro positivo a fin de activar, renovar y coordinar mecanismos que contribuyan a la acción conjunta de los tres niveles de gobierno, así como de, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública se circunscriben al ámbito de la prevención del delito y la readaptación social, en esas tareas se inscriben sus acciones,

cuyos resultados sin duda afectan a las demás instancias del sistema y sobre todo a las expectativas que la sociedad espera de dichos órganos.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, es el instrumento programático que guía la acción del Gobierno Federal y propone criterios para la coordinación interinstitucional con los gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales.

Su acción se inspira en el respeto a los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes que de ella se derivan, preservando de manera prioritaria la seguridad pública, procurando reestablecer la confianza de los ciudadanos, buscando crear las condiciones de seguridad pública soporte del desarrollo armónico, incluyente, sustentable y moderno, que garantice el orden público y la convivencia social, así como brindar servicios de seguridad pública de calidad a todos los mexicanos.

PRINCIPIOS GENERALES DE GOBIERNO

Desarrollo Incluyente.

El Programa se formuló básicamente, con las opiniones vertidas por la ciudadanía durante la consulta nacional, consolidando su participación en las acciones de gobierno y fortaleciendo la política incluyente de la actual administración. Asimismo, este programa se basó en la normatividad vigente y en el examen de las condiciones actuales de seguridad pública en el país.

La participación de la sociedad fue de gran interés y se caracterizó por ser amplia, seria, analítica, crítica, propositiva y representativa. Esta participación se llevó a cabo de diversas formas: encuestas por correo directo y vía Internet, mediante el "Programa Mande"; reuniones de opinión, con tres modalidades: foros con ponencias, reuniones temáticas y sesiones de planeación.

La Secretaría de Seguridad Pública organizó a principios del año 2001, foros con ponencias prácticamente en todas las ciudades importantes del país; en ellos se presentaron más de 400 trabajos. Asimismo, se organizaron sesiones regionales de planeación en las ciudades de: Cuernavaca, Puebla, Querétaro, Monterrey, Ciudad Juárez, Veracruz, Guadalajara, Villahermosa, Mexicali y Tijuana.

Es importante señalar que en cada una de las sesiones intervinieron especialistas en materia de seguridad pública, de cuatro entidades en promedio y se cubrió la totalidad de los estados.

El análisis de la problemática de la seguridad pública, reflejó la preocupación y el interés de la ciudadanía en las diversas propuestas y alternativas de solución que se presentaron.

Destaca el sentido corresponsable en acciones conjuntas que concretaron propuestas a nivel nacional, estatal, municipal e incluso de colonia o barrio.

Los resultados obtenidos de la consulta ciudadana son la parte vertebral de los compromisos asumidos por el Gobierno.

VER: Grafico No. 1 (página 8)

PND-----		Propuestas generales	Sistema de medición y evaluación
Consulta Ciudadana-- Seguimientos	Planeación Estratégica	-Prevención del delito -Profesionalización de	Órganos -
		La policía	ciudadanos -
Evaluación y Diagnóstico resultados de Estratégico-- la gestión	-Visión	-Combate a la corrupción	
	-Misión	e impunidad	Evaluación a
Marco Normativo---	-Análisis sectorial	-Reforma a la legislación	instituciones
	-Desafíos	-Reforma al sistema penitenciario	de seguridad y procuración de justicia
	-Estrategias	-Coordinación institucional	
	-Líneas de acción	-Sistema de información	
	-Indicadores y metas	-modernización tecnológica	-Correcciones
y		-Consolidar la participación ciudadana	orientación
continua			-Mejora

Retroalimentación

Uno de los factores críticos que incide en los logros limitados e impide frenar la delincuencia es la falta de una participación de la sociedad civil de manera organizada con instrumentos, objetivos y metas claramente definidos.

Esta premisa cobra relevancia ante la complejidad de las sociedades modernas, toda vez que los esfuerzos y acciones aisladas del gobierno y la sociedad por sí solas, no logran resultados que impacten de manera significativa la percepción que ésta tiene sobre la seguridad pública.

El Programa pretende establecer una nueva relación entre sociedad y gobierno, que haga posible revertir el fenómeno delictivo contribuyendo al desarrollo incluyente de la sociedad y propiciando un clima de certidumbre y confianza ciudadana en sus instituciones.

El Programa Nacional de Seguridad Pública con la instrumentación de sus acciones contribuye al desarrollo humano, a la equidad e igualdad de trato de todos los mexicanos, al tutelar y garantizar la prestación de los servicios de seguridad pública, independientemente de la edad, género, condición social o preferencias políticas, religiosas e ideológicas.

Desarrollo Sustentable y Prevención del Delito.

Para contribuir al desarrollo sustentable del país, la seguridad pública se constituye como un elemento esencial de soporte institucional contra el deterioro del medio ambiente social, a través de la prevención de conductas delictivas y expresiones antisociales **(4)**

(4) Las conductas antisociales no necesariamente constituyen delitos, pero sí pueden configurar escenarios predelictivos que forman parte del trabajo preventivo de las policías

La preservación del medio ambiente social es prioridad para hacer viable el desarrollo sustentable y moderno de México, por ello, el Programa, sintetiza las demandas y propuestas ciudadanas para el cuidado de los espacios de convivencia social y de expresión comunitaria, previniendo que el orden y la paz sociales no se alteren por la presencia de agentes delictivos o por el agravamiento de los factores que propician conductas contrarias a la Ley.

Dada la complejidad y el carácter multifactorial de la prevención del delito, se requiere de una estrategia integral de Estado, con políticas públicas que coordinen acciones interinstitucionales, con la participación de la sociedad, para incidir de manera efectiva en el desarrollo sustentable del país.

En la preservación del medio ambiente natural, el Programa propone la coordinación con otras instancias federales, estatales y municipales, en aquellas acciones tendientes a prevenir y frenar los delitos que se cometen en agravio de la ecología, y del patrimonio nacional. **(5)**

(5) Es prioritario reformar los ordenamientos jurídicos en materia de ecología y cuidado del medio ambiente, a fin de preservar las áreas que conforman el patrimonio de la humanidad y configurar los delitos que causan un daño social, en cuanto deterioran o inutilizan de manera irreversible los bienes sociales que le dan sustentabilidad al modo de vida de una comunidad, pueblo o Nación.

CRITERIOS BÁSICOS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

El Programa se sustenta en los criterios básicos de la acción gubernamental plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: federalismo, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Federalismo, Coordinación y Cooperación Interinstitucional.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la actual administración asume la corresponsabilidad de estrechar la colaboración con los gobiernos estatales y municipales, anteponiendo siempre el pleno y absoluto respeto a su soberanía en la toma de decisiones, a su autonomía y ámbitos de competencia, para avanzar hacia un auténtico federalismo y al mismo tiempo consolidar un sistema de cooperación y coordinación interinstitucional efectivo en la prevención de los delitos.

En el contexto de transición democrática que hoy vive México ya efecto de fortalecer el federalismo, el Programa contiene como una de sus estrategias operativas, apoyar a las localidades con servicios de seguridad pública, de acuerdo a sus necesidades ya los

recursos escasos con que cuenta la Secretaría, para responder de manera más certera y con la calidad que demandan los mexicanos.

A través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se fortalece la coordinación entre los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, para orientar la distribución de los fondos públicos autorizados y reforzar sus esquemas de seguridad pública, de acuerdo a los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo debidamente fundamentados y justificados.

Participación Ciudadana.

La participación comunitaria es una de las principales estrategias de acción del nuevo gobierno para hacer frente a la delincuencia a fin de: lograr un trabajo incluyente y plural en donde se tomen en cuenta de manera real y articulada las necesidades y prioridades de los distintos grupos sociales que conforman el país.

Con una participación incluyente, activa, comprometida y responsable, se podrán tener efectos positivos en las acciones del gobierno para lograr resultados exitosos, máxime si tomamos en cuenta que el crecimiento de las ciudades ha incorporado una mayor complejidad a la estructura social caracterizada por conformar patrones de dinamismo, masificación, diversificación, dispersión 'de intereses, pluralidad, anonimato y decadencia de los principios de solidaridad; aspectos que favorecen la comisión de conductas delictivas y un bajo nivel de cohesión social.

Sin duda que la tarea de prevención del delito, es de vital importancia para la articulación de acciones interinstitucionales, con la activa colaboración y participación de una sociedad organizada e incluyente.

La participación social en la promoción de valores cívicos de respeto a los ordenamientos jurídicos, administrativos y el fomento de la cultura de la denuncia, hace viable y más efectiva la política del Estado en materia de prevención del delito, para lograr mejores condiciones de armonía y convivencia social.

El Programa promueve mecanismos de comunicación y coordinación con la sociedad civil, así mismo prevé celebrar convenios con instituciones educativas, asociaciones comerciales, empresariales, laborales y organizaciones sociales, entre otros, para definir acciones en la prevención de delitos, faltas administrativas. Asimismo, plantea evaluar los programas de trabajo y el desempeño de las instituciones de seguridad pública.

La experiencia del programa "Ojo Ciudadano" puesto en marcha en Tijuana a principios del año 2001, se extiende por todo el país, a efecto de fomentar una participación social madura, crítica y propositiva para combatir algunas de las causas generadoras de conductas delictivas, desde el seno familiar e impulsar la cultura de la denuncia y como instrumento activo de la sociedad podrá evaluar de manera integral el sistema de prevención, procuración y administración de justicia.

Transparencia.

Es compromiso del gobierno federal y una responsabilidad ética de la Secretaría de Seguridad Pública, manejar con absoluta transparencia el manejo de sus recursos y el despacho de los asuntos de su competencia.

El manejo transparente de los recursos debe corresponderse con un esquema racional, que permita optimizar los resultados y eficientar el servicio en un marco de economía de los mismos.

Los procesos administrativos y operativos se realizan en estricto apego a la normatividad vigente, a fin de lograr resultados claros y confiables.

Una administración transparente es aquella que logra la congruencia de las instituciones en todos sus actos, haciendo del principio de legalidad el basamento que sustente confianza y certidumbre entre la sociedad.

Las acciones del Programa están abiertas al escrutinio público. Esta es una constante de la Secretaría de Seguridad Pública.

Rendición de Cuentas.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, es un esfuerzo integral, que pretende reemplazar los viejos sistemas gubernamentales, por un nuevo modelo de administración y funcionamiento de la institución, informando con mayor transparencia, amplitud y puntualidad.

Como expresión del nuevo gobierno federal, en la rendición de cuentas, se definen las prioridades, objetivos, líneas estratégicas, líneas de acción y metas, para contar con indicadores que midan su cumplimiento y que permitan adoptar acciones correctivas para adecuar y orientar los procesos del Programa. Con ello, se pretende fortalecer las acciones conjuntas de sociedad y gobierno, en una responsabilidad compartida en las tareas de seguridad pública.

La inclusión de mecanismos para evaluar resultados, con base en indicadores de desempeño claramente cuantificables, compromete a las unidades administrativas y operativas a responder de manera flexible y dinámica a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública.

Los resultados de las acciones emprendidas por la Secretaría de Seguridad Pública, serán ampliamente difundidas para generar confianza entre la ciudadanía y fortalecer la denuncia ciudadana.

La rendición de cuentas nos permitirá avanzar en la mejora continua, estableciendo prioridades de corto, mediano y largo plazos, para ofrecer seguridad pública de calidad, acorde con la demanda del medio social cambiante que requiere de instituciones que contribuyan a restituir la confianza de los mexicanos en sus instituciones públicas.

IV: ANÁLISIS DEL SECTOR

Entorno Socio-económico

Las crisis económicas, el alto crecimiento demográfico de las grandes ciudades y la falta de planeación urbana, alteraron las relaciones del tejido social y deterioraron gradualmente las condiciones de vida de la población, generando el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad pública, pobreza, desigualdades sociales, marginación, desempleo, restricciones en la oportunidad de acceso a la educación ya la salud.

El aumento en el consumo de alcohol y drogas, desintegración y violencia intrafamiliar, cambio acelerado de los valores tradicionales y la influencia de los medios de comunicación en la socialización y reproducción de otro tipo de valores, entre otros han incrementado la inseguridad pública.

Tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, sobre todo en aquellos que mostraron un modelo de crecimiento polarizado, las grandes ciudades que surgieron de ellos, enfrentan hoy en día, tasas crecientes de delincuencia como algo inherente a dicho proceso. La inseguridad pública es el indicador que mejor refleja los desequilibrios estructurales y por tanto el termómetro social para la rectificación de la política social del gobierno.

La distribución del ingreso en México está concentrada en un pequeño grupo social. La participación de la población con menores recursos en el ingreso total ha disminuido históricamente, en tanto que los sectores con los ingresos más altos han, incrementado paulatinamente su participación dentro del ingreso total del país.

Ver gráfica (página 11)

Porcentaje de Distribución del Ingreso en los Hogares 1989, 1992, y 2000

La desigual distribución de la riqueza es una de las causas estructurales de múltiples problemas sociales y económicos, cuyos efectos se constituyen como generadores de conductas delictivas.

El desarrollo polarizado de las actividades económicas provoca grandes desequilibrios regionales entre el campo y la ciudad. La inmigración a las ciudades ejerce grandes presiones en materia de vivienda, servicios públicos, generación de empleos, oportunidades de desarrollo, prestaciones sociales, entre otros, lo que ocasiona concretamente mayor demanda de seguridad pública.

La tasa general de desempleo abierto es de 2.2% **(6)** y casi 7 millones de personas se dedican al comercio informal, particularmente en las zonas Centro, Centro Occidente y Sur Sureste; las cuales registran un crecimiento en doce años de 01.4% al pasar de 1,872,900 a 5,645,300 personas de 1984 a 1996 **(7)**

(6) Fuente INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

(7) Fuente La Economía Informal de México. Revista Mercado de Valores, NAFINSA, 08/08/2000.

Esto es un reflejo de que el aparato productivo no está generando una oferta de trabajo acorde a las demandas del mercado laboral, de ahí que muchos mexicanos busquen otras alternativas que lamentablemente resultan ser válvulas de escape que complican

la cadena de distribución e intermediación respecto al consumidor final, en algunos casos encareciendo los productos y en otros abaratándolos, sobre todo aquellos de procedencia ilícita convirtiéndose en una verdadera "industria" parasitaria que no aporta valor agregado a la economía nacional, no obstante contribuye a aliviar las tensiones sociales.

De acuerdo a un estudio publicado por la UNAM **(8)** con datos del INEGI, la economía informal representa el 12.7% del PIB del país, lo cual refleja el impacto económico de esta actividad, ante la falta de capacidad del sistema productivo nacional para crear los empleos suficientes, constituyéndose en una actividad complementaria de la economía formal y que alivia las presiones sociales en el mercado laboral y en el ámbito político.

(8) Revista Humanidades No 205 del 21 de febrero de 2001 UNAM

Ver gráfica de población (página 12)

Es común que los lugares donde prolifera el comercio informal, se convierten en focos de inseguridad, y, áreas de refugio para el mercado negro de productos de dudosa procedencia.

La inseguridad en las grandes ciudades, no sólo afecta la imagen internacional del país, sino que desalienta la inversión y provoca la fuga de capitales, frenando el desarrollo de la economía y por ende afectando otras variables como son: el empleo y la distribución del ingreso.

La delincuencia también se acentúa por la emigración de contingentes de población rural a los centros urbanos ante las expectativas de mejores condiciones de vida, contribuyendo a la expansión desordenada de los mismos, a la creación de cinturones de miseria, presionando al mercado laboral y al detrimento de las economías regionales y locales, ante la ausencia de programas de fomento productivo en el campo y la ciudad, convirtiéndose en el principal desafío de las autoridades de los tres niveles de gobierno y en una de las mayores preocupaciones de la sociedad, principalmente por la evolución del delito en las grandes zonas metropolitanas del país.

Siendo la agricultura una de las ramas de la economía estratégica en la producción de alimentos, y un soporte fundamental para apoyar la expansión industrial y el crecimiento de las grandes ciudades, ésta se ha descuidado a tal grado que se ha acentuado la dependencia alimenticia de nuestro país, importando del exterior productos básicos.

Lo anterior, ocasiona vulnerabilidad en el esquema de crecimiento y un foco de Inestabilidad laboral, de migración de las áreas rurales a las urbanas, provocando el abandono de las actividades productivas en esta rama potencialmente importante para el empleo productivo.

No es casual que las zonas rurales sean las expulsoras de población y las de mayor atraso economía y pobreza, en tanto que las zonas metropolitanas y la frontera norte son las más atractivas por su mayor dinamismo.

Las expectativas del crecimiento económico movilizan a grandes contingentes de trabajadores a las grandes ciudades, en busca de un mejor nivel de vida, que en la mayoría de los casos se convierte en situación de frustración social, incluso para la

población ocupada que no logra satisfacer sus expectativas de consumo y de bienestar social al cual aspiran legítimamente.

Actualmente, el 75% de la población de nuestro país, habita en grandes ciudades mientras que el restante 25% vive en pequeñas comunidades rurales dispersas.

El tránsito del México rural al eminentemente urbano ejerció enormes presiones y desajustes al gobierno ya la sociedad para ofrecer respuestas a las demandas surgidas del reacomodo social propio de la migración, principalmente en la generación de empleos y en sentido negativo contribuyó con focos de inseguridad y cinturones de pobreza en tomo a las grandes ciudades.

El crecimiento de la inseguridad y la delincuencia, es una característica propia de los desequilibrios de las sociedades modernas, no es casual que los delitos con mayor frecuencia sean los de orden patrimonial, es decir, el robo en sus diversas modalidades.

Se advierten algunos síntomas de descomposición social en México al igual que en otros países. Los factores que influyen en dicho proceso tiene desde luego un efecto en el clima de inseguridad pública por su impacto en el entorno social, particularmente, el fenómeno se presenta en mayor medida en las grandes ciudades, en las cuales se pueden apreciar ciertos patrones de comportamiento que evidencian la tendencia descrita.

La violencia, el maltrato y la desintegración familiar, no sólo afectan la estructura social y el fundamento de la organización política del Estado moderno, sino que tiene múltiples repercusiones al interior de la familia, provocando problemas en el manejo de la autoridad y la ausencia en la comunicación intrafamiliar, factores que contribuyen al inicio de adicciones que a su vez generan una invitación a delinquir.

Ver encuesta de la violencia intrafamiliar... (página 14)

Golpes con objeto	2.60	
Bofetadas		4.50
Golpes con puño	4.70	
Amenazas verbales	6.20	
Jalones		6.70
Empujones	7.50	
Insultos		25.50
Enojo	40.80	
Alza de voz	85.10	
Abuso sexual	01.10	
Violencia física		11.20
Intimidación	16.40	
Maltrato emocional	99.20	
En hogares donde el jefe es viudo	16.60	
En hogares donde el jefe esta casado	14.60	
En hogares donde el jefe esta separado	46.00	
En hogares dirigidos por mujeres	22.00	
En hogares dirigidos por hombres	32.50	
Hogares con actos violentos	30.40	

porcentaje

FUENTE. INEGI Levantó en 6 mil viviendas de las 16 delegaciones políticas del DF y de los 34 municipios conurbados del Estado de México.

Por otra parte, la violencia, la deshumanización, la frustración y la neurosis son patologías inherentes al crecimiento de las grandes urbes, se acentúa la complejidad de la vida urbana, el cambio de los valores, la decadencia de la solidaridad, florecimiento cada vez más del sentido individualista que a la larga provoca problemas de adaptación al entorno social.

La decadencia del sistema de valores tradicional en los países en vías de desarrollo, se caracteriza por la transición a nuevos esquemas cuya orientación del sentido cultural y del patrimonio humano, bajo determinados principios y valores, aún no es previsible, de ahí el surgimiento de grupos y subculturas cuya diversidad de intereses y pluralidad de ideas hacen del cambio del paradigma un entorno complejo con un alto nivel de incertidumbre.

La anomia social es un reflejo de la debilidad en la observancia de los ordenamientos jurídicos y la emergencia de patrones de comportamiento, que difieren de las prácticas socialmente aceptadas.

En este contexto, la delincuencia ha evolucionado de manera radical consolidando organizaciones delictivas, en donde la corrupción y la ineficiencia institucional aportan un esquema de bajo riesgo para quienes delinquen; de igual forma y en paralelo ha proliferado una industria lícita, que se ha desarrollado en torno al crimen (empresas de seguridad privada, alarmas, equipos sofisticados de comunicaciones, de seguridad personal, vehículos blindados, venta de seguros contra el secuestro, entre otras).

INCIDENCIA DELICTIVA

Durante el año 2000 se denunciaron 14.26 delitos por cada mil habitantes **(9)**. De las 32 entidades federativas, 13 están consideradas como de Alta Incidencia delictiva, su rango de delitos oscila de 14 a 49.08 delitos por cada mil habitantes, otros 9 estados son de Mediana Incidencia, su indicador se ubica entre los 10 a 13.9 delitos por cada mil habitantes y las restantes 10 entidades son de Baja Incidencia delictiva, con menos de 10 delitos. Como se puede observar en la siguiente gráfica.

(9) Cifras calculadas con base a la proyección del Consejo Nacional de Población.

Ver gráfica de Número de entidades por rango de delitos (página 15)

Número de Entidades por rango de delitos (2000)

Número de Entidades

ALTA Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán

MEDIANA Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora y Tabasco.

BAJA Campeche, Colima, Chapas, Durango, Hidalgo, Michoacán, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Fuente: Elaborada con información de la Procuraduría General de la República y Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cifras calculadas con base a la proyección poblacional del Consejo Nacional de Población.

La inseguridad pública no es un fenómeno exclusivo de países como México, se manifiesta en todo el mundo. La incidencia delictiva en los países industrializados es muy alta y México al igual que otros países en desarrollo se caracteriza por esa dinámica delictiva.

Ver incidencias delictivas (página 15)

Como se puede apreciar en la gráfica, los países en vías de desarrollo muestran un patrón delictivo similar, tal es el caso de Jamaica, Singapur, Uruguay; México y Argentina, incrementando substancialmente su incidencia delictiva en la década de los noventa. Los países industrializados registran tasas de delitos mayores que los anteriores, pero semejantes entre si: Canadá, Dinamarca y Estados Unidos, cabe señalar que este último ve incrementada su incidencia delictiva en la década de los noventa.

Austria y Francia en 1985 presentaban una posición intermedia de acuerdo a la información disponible, Bulgaria se coloca ligeramente por arriba de los países en vías de desarrollo, el caso especial es China con un nivel muy bajo de delitos.

Es importante resaltar que los países en vías de desarrollo presentan niveles menores de denuncia delictiva a los realmente cometidos, por lo que sus tasas de la llamada cifra negra seguramente son mayores que las registradas en los países desarrollados.

El crecimiento de la delincuencia organizada ha alterado el escenario internacional al traspasar las fronteras de los países de origen, obligando a los gobiernos a establecer una relación de colaboración más estrecha a fin de determinar políticas de prevención y combate de dicho fenómeno y evitar se generen vacíos de impunidad en las zonas limítrofes que la delincuencia organizada utiliza como paraísos para sus actividades ilícitas.

Análisis Delictivo por Región.

La diversidad cultural, la distribución geográfica de la población, de las actividades productivas y el crecimiento urbano desequilibrado, entre otros factores, imprimen características delictivas particulares a cada región.

En las grandes urbes y ciudades importantes del país, se concentra un gran porcentaje de la población; siendo en estas zonas donde se comete el mayor número de delitos.

Durante 1998 en las 15 principales ciudades y zonas metropolitanas consideradas de alta incidencia delictiva, se registró el 46.1 por ciento del total de delitos denunciados en todo el país, cometándose 23.7 delitos por cada mil habitantes, rebasando la media nacional que fue de 15.01.

Conforme a la regionalización establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, se integró un análisis de la problemática delictiva de las cinco regiones de la República:

Ver gráfica No. 4 Delitos por región (página 16)

Fuente: Cifras calculadas con base a la proyección del Consejo Nacional de Población.

Las regiones del Noroeste, Centro y Noreste, se ubican por arriba de la media nacional de delitos cometidos por cada mil habitantes, representando una diferencia del 68.4%, 8.8% y 4.6% respectivamente.

Región Centro

Está integrada por los estados de Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México y el Distrito Federal. En suma tienen una población en el año 2000 de 33'359,389, que representa el 33.5% de la población total nacional. De ella, el 85 por ciento es urbana y el restante 15 por ciento es rural.

En el año 2000, se presentaron en esta región: 517,891 denuncias. de las cuales 28,434 corresponden al fuero federal y 489,457 al fuero común; representando el 36.5 por ciento del total nacional.

El promedio de delitos cometidos por cada mil habitantes en la región en ese año, ascendió a 15.52, ubicándose por arriba de la media nacional que fue de 14.26.

En esta región se localizan entidades que registran una, alta tasa delincuencia, tal es el caso del Estado de México y el Distrito Federal, donde las denuncias de los delitos cometidos, llegaron en el 2000 a 194,916 y 194,590 incidencias respectivamente; ambas entidades representan el 75.2 por ciento del total de incidencias de esta región y el 27.4 por ciento del total nacional.

Región Centro-Occidente

Está formada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. En conjunto su población para el año 2000 era de 22'017,072, que representa el 22.1 por ciento del total nacional; el 70 por ciento es urbana y el 30 por ciento rural.

En el año 2000, se registraron en esta región 254,514 denuncias, 13,945 del fuero federal y 240,569 del común. Para ese año su porcentaje de delitos ascendió a 11.6 por cada mil habitantes, encontrándose por abajo de la media nacional.

Es importante señalar que al menos cuatro entidades de esta región tienen una población preponderantemente rural (Zacatecas, San Luis Potosí, Nayarit y Michoacán), en tanto que Jalisco y Aguascalientes cuentan con un desarrollo industrial sostenido.

Región Sur-Sureste

Esta región está conformada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, los cuales sumaron en el año 2000, una población de 23'071,720, que representó el 23.2 del total nacional. El 61 por ciento de su población era urbana y 39 por ciento rural.

En el año 2000 se denunciaron en esta región 239, 767 ilícitos, 9,945 del fuero federal y 229,822 del fuero común. El promedio de delitos por cada mil habitantes fue de 10.39, colocándose por abajo de la media nacional.

La región concentra la mayor población rural del país. Los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, tienen 40 por ciento o más de población que vive en el campo. Esta característica hace de la región Sur-Sureste una zona sensiblemente delicada a los problemas económicos del país, ya que la gran mayoría de esta población depende de manera directa del trabajo en el campo.

Región Noreste

Los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango: Nuevo León y Tamaulipas integran esta región. La población en su conjunto era en el año 2000 de 13'592,659, que representa 13.6 por ciento del total nacional; de la cual 87 por ciento es urbana y 13 por ciento rural.

Las denuncias presentadas ante el Ministerio Público en esta región, en el 2000 sumaron 202,795, las del fuero federal ascendieron a 10,634 y las del fuero común contabilizaron 192,161. El promedio de delitos cometidos por cada mil habitantes fue de 14.9, es decir, ligeramente por arriba de la media nacional, la cual registró en el mismo año 14.26.

Todas las entidades que integran esta región tienen más del 80 por ciento de población urbana, cuentan con grandes extensiones territoriales y su escasa población rural está asentada de manera irregular, factores que indican un alto grado de concentración demográfica en las capitales.

Región Noroeste

Los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora forman la región noroeste, que en conjunto para el año 2000 sumaron 7'541,411 habitantes, que representa el 7.6 por ciento del total nacional; de los cuales 77 por ciento habitan en zonas urbanas y 23 por ciento en el ámbito rural.

En el año 2000, en esta región se registraron 181,121 delitos, 17,414 del fuero federal y 163,707 del fuero común. Su promedio de delitos por cada mil habitantes fue de 24.0, muy por encima de la media nacional, mismo promedio, que es más alto, que el registrado por las otras regiones.

En términos generales, salvo las excepciones ya señaladas, se advierte a nivel nacional una disminución de la incidencia delictiva del 3.7 % en el periodo de 1997 al año 2000, al pasar de 16.18 delitos por cada mil habitantes a 14.26. Por lo que se refiere al periodo de enero a octubre del 2000 contra el similar de 2001 se observa un crecimiento de la incidencia delictiva en un 4%.

Tipología del Delito.

Los delitos patrimoniales responden con mayor celeridad y amplitud a las condiciones económicas del país y son los que influyen de manera definitiva en la percepción de inseguridad, sin embargo, los crímenes contra las personas son los que mayor indignación e impacto causan entre la sociedad.

Entre los ilícitos patrimoniales de mayor frecuencia destaca el robo de vehículo. Esta actividad la efectúa principalmente la delincuencia organizada, cuyas redes de operación trascienden las fronteras nacionales.

El robo a transeúnte es el que mejor caracteriza el clima de inseguridad y desconfianza entre la ciudadanía y refleja una delincuencia común, básicamente no organizada que surge en algunos casos del desempleo, bajos salarios y limitadas oportunidades de acceso al trabajo, y en muchos otros de personas adictas con limitaciones económicas para solventar sus adicciones y que por su misma condición no pueden mantener un trabajo estable. Este delito afecta principalmente a las áreas densamente pobladas y de manera especial a las zonas conurbadas.

Los delitos contra las personas son los de mayor impacto social, ya que atentan contra la integridad física de las personas. Los homicidios, violaciones y los secuestros, no obstante que son los que registran una incidencia menor que los actos contra la propiedad, son los que más ofenden y dañan a la sociedad, repercuten en mayor medida en la percepción de inseguridad y desamparo que tiene la población y uno de los principales retos para el Estado Mexicano.

Los homicidios, secuestros, asaltos, violaciones y la corrupción en las corporaciones policiales, se han convertido en importantes indicadores de la inseguridad, que los habitantes asocian no sólo con la ausencia de policías eficaces, sino con un gobierno incapaz de establecer políticas anticrimen que garanticen un clima de plena seguridad, tanto en lo individual como en lo colectivo.

El narcotráfico es un fenómeno que atenta contra los principios y valores que nos dan cohesión social, integridad nacional y el Estado de Derecho; no sólo afecta la salud de los individuos, sino también a sus familias y las instituciones; altera la cultura de las comunidades, erosiona los recursos naturales, genera corrupción y violencia, amenazando la viabilidad del proyecto de Nación al que todos aspiramos.

El consumo producción y tráfico de drogas se ha incrementado a nivel mundial. AL crecimiento en los índices de adicción a fármacos, marihuana, cocaína y heroína, se han incorporado otro tipo de enervantes sintéticos que tienen menor costo y mayores efectos nocivos en la salud; el uso de estos productos, antes exclusivo de los países desarrollados, registra tendencias crecientes en países en vías de desarrollo.

En el caso de México, en el año 2000 se estimaba en un millón el número de personas con problemas de Adicción **(10)**

(10) INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000

Si bien el consumo de narcóticos es en principio un problema de salud pública, en la actualidad se ha convertido en un problema de seguridad pública, dado que es un detonante importante en la comisión de otros delitos.

Las personas adictas, pierden la capacidad de mantener su trabajo, los jóvenes marginados y con problemas socioeconómicos que no tienen acceso al trabajo ya la educación, al buscar este tipo de escapes, se convierten en operadores de las grandes mafias por la necesidad de satisfacer sus adicciones y no vacilan en delinquir dado que poco o nada tienen que perder.

La Encuesta Nacional de Uso de Drogas entre la Comunidad Escolar (ENUDECE), realizada en 1991 **(11)**, reportó que las drogas más consumidas por la población escolar fueron el tabaco y el alcohol, consideradas como drogas de inicio. Los inhalables son los tóxicos con los que más se experimenta, aunque la marihuana ocupaba el primer lugar en el índice de casos activos, en la actualidad, se encuentra cada vez con mayor frecuencia el uso de la cocaína.

(11) Realizada por la Dirección de Educación Extraescolar de la SEP, en coordinación con el Instituto Mexicano de psiquiatría. sobre una muestra representativa de alumnos de los niveles de primaria, secundaria y preparatoria.

Los esfuerzos en materia de prevención no han logrado frenar el consumo, y disminuir los índices de reincidencia de ex-adictos. En cambio, la producción y tráfico de enervantes, registra una tendencia creciente.

Reformas a los Ordenamientos Jurídicos.

Las deficiencias en la legislación se advierten en la existencia de 33 códigos penales y procesales, que no se justifican tratándose prácticamente de los mismos delitos, lo que obstaculiza una justicia pronta y expedita, así como la distinción entre fuero común y fuero federal tampoco se justifica, dado que el Ministerio Público y los jueces del fuero común son los que realizan principalmente las diligencias correspondientes al fuero federal.

La actual legislación contra la delincuencia organizada, se ve limitada ante la acometida de las bandas de delincuentes. La normatividad para desarticularlas ha sido insuficiente, careciendo de mecanismos jurídicos efectivos y acordes a la dinámica delictiva.

Los casos en proceso judicial de presuntos delincuentes por un lado y por el otro, las denuncias ciudadanas sobre hechos delictivos, son mayores a la capacidad de respuesta de la procuración y la administración de justicia.

Bajo este escenario se debe trabajar por lo menos en tres vertientes: la reforma integral de los ordenamientos jurídicos en materia penal y procesal, la modernización de los componentes del sistema de prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación social, así como combatir enérgicamente la corrupción en todos los circuitos del sistema y particularmente en sus áreas críticas.

Corrupción

El sistema de seguridad y procuración e impartición de justicia, junto con sus leyes, instituciones y sus miembros se constituyó para servir al poder político, al económico y al delictivo, pero no para apoyar o proteger a la comunidad, y los resultados están a la vista, cuerpos policiales corruptos, servicios deficientes de procuración de justicia y una cultura generalizada de aceptación de la corrupción como parte de la vida diaria, que no respeta leyes, reglamentos ni autoridades.

La corrupción es una práctica que ha minado a las instituciones públicas y privadas, que se ha convertido en una práctica cotidiana y en una subcultura arraigada.

Ver gráfica de entorno social (página 20)

La prevención contra la corrupción es una lucha ardua, involucra a las instituciones públicas, sociales y privadas, así como a la sociedad en su conjunto, para lograr resultados exitosos.

La participación ciudadana es de gran trascendencia en el seguimiento y evaluación de resultados del trabajo policial, denunciando la corrupción, el cohecho, la prepotencia y la extorsión de los malos servidores públicos, para poner un freno a la impunidad y exigir la aplicación cabal de la Ley, pero sobre todo es fundamental no propiciar por parte de la ciudadanía arreglos que lesionan el orden jurídico y administrativo del estado de derecho.

El país requiere de una sociedad más activa, propositiva y participativa en las tareas contra la corrupción y el fomento de una ética social, para tener instituciones públicas sólidas y confiables, apegadas a la normatividad, así como mejorar la probidad de los servidores públicos.

Sistema de Readaptación Social.

Uno de los rubros cuestionados por la ciudadanía, es el relativo a la organización, administración y funcionamiento de los centros federales de readaptación social, que no han ofrecido las condiciones adecuadas para el eficaz funcionamiento de los mismos. Por lo que es necesario hacer las propuestas de reforma a los ordenamientos jurídicos que los regulan, a fin de contar con instrumentos normativos que faciliten y orienten el cambio.

Es innegable que el modelo de readaptación social en México no ha cumplido con las expectativas previstas en la legislación, toda vez que en los centros de reclusión, los internos lejos de reincorporarse a la vida social y productiva del país, una vez purgada su sentencia, la mayoría de ellos reincide, lo que resulta una carga costosa para la sociedad, al no cumplirse el objetivo de su rehabilitación; otros en cambio se incorporan resentidos y son rechazados por la sociedad, prácticamente sin oportunidades para reinsertarse a la comunidad.

Las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente, de los más de 165 mil delincuentes presos, se estima que siete mil son de alta peligrosidad.

No obstante la preocupación del gobierno y la inversión ejercida durante los últimos años, todavía el sistema penitenciario funciona como un conjunto de centros de reclusión y no de readaptación social como está previsto por la legislación en la materia.

Existen deficiencias en la infraestructura, siendo ésta inadecuada e insuficiente para llevar a cabo los programas de readaptación social.

Por lo general los reos de alta peligrosidad comparten los espacios comunes con primodelincuentes, enfermos físicos y mentales, en franca inobservancia de las normas mínimas de salud e higiene.

La mayoría de los centros carecen de servicio médico; no existen programas de atención preventiva a la salud de los internos; tampoco hay atención especializada en los centros femeniles para el tratamiento de las enfermedades de la mujer. No obstante, existe la necesidad del cuidado de los hijos menores de edad de las internas.

Los centros no cuentan con áreas especiales para ubicar a los internos con enfermedad mental sean o no inimputables, además existe cantidad de irregularidades en sus procedimientos ministeriales, judiciales y de ejecución de sentencias.

La falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezagos en la revisión de expedientes; introducción, venta y consumo de drogas; extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento.

El estatus de los internos presenta un escenario de inseguridad jurídica, existen rezagos históricos en la revisión de los expedientes, limitando el acceso a los beneficios de la preliberación, lo que provoca frecuentemente corrupción y abuso de autoridad.

Participación Ciudadana.

Para enfrentar de manera más eficiente a la delincuencia, es necesario contar con la participación decidida de la ciudadanía, ya que esta tarea no sólo requiere de la acción de las autoridades y cuerpos policiales, sino que reclama que la sociedad participe organizadamente en los programas de prevención y combate a la delincuencia.

Existen factores que explican el porqué en un país como México la cultura de la participación ciudadana es limitada y muchas veces inexistente, destaca por su impacto en la sociedad la impunidad con que operan los delincuentes, debido a la ineficiencia del sistema de prevención, procuración e impartición de la justicia y readaptación social, aunado a la corrupción imperante en los diferentes niveles de la estructura del sistema y la remota posibilidad de que a las víctimas les sea resarcido el daño que se les ocasionó.

La percepción que tiene la sociedad es que el sistema de referencia resuelve sus demandas de manera deficiente y limitada, y de que para ésta, como para las víctimas de la delincuencia no existe un sistema efectivo que otorgue seguridad jurídica. Que a la

vez garantice una verdadera administración de la justicia acorde a las expectativas de la sociedad.

Ante la falta de programas que verdaderamente protejan a la víctima ya los testigos de un hecho delictivo es comprensible la actitud de la ciudadanía que generalmente prefiere no denunciar los ilícitos de que son víctimas, ya que finalmente no recupera sus bienes o no le es reparado el daño, lo que ocasiona de manera directa el aumento de la llamada "cifra negra".

Este clima que permea el sistema de impartición de justicia, es generador de apatía y es uno de los factores por los que la sociedad no quiera participar y tenga poca confianza en sus autoridades, lo cual se traduce en un esquema de baja colaboración y de una dinámica social poco cohesionada en torno a programas e iniciativas gubernamentales.

Conscientes de lo anterior, en la presente administración se está promoviendo una nueva relación entre autoridades y ciudadanía, tendiente a revertir la cultura de la no denuncia y desconfianza hacia las autoridades de seguridad pública por una actitud más participativa y comprometida.

Coordinación Interinstitucional.

Dada nuestra conformación federal, la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los estados y los municipios, en un espíritu de colaboración, de corresponsabilidad y respetando el ámbito de atribuciones que a cada soberanía compete, al mismo tiempo que se ofrezca una respuesta integral y coordinada a las demandas de la comunidad en esta materia.

Con acciones aisladas de efecto coyuntural, no se puede sostener un programa de seguridad pública de largo plazo, cuya permanencia debe estar garantizada a través de cambios estructurales y reformas a la legislación.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo órgano rector es el Consejo Nacional de Seguridad Pública. instancia de coordinación y de toma de decisiones en materia de prevención, persecución, procuración, impartición de justicia y readaptación social, a fin de atender de manera integral la problemática delictiva en todo el país.

No obstante los logros que pudieran obtenerse con la coordinación interinstitucional a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, existe diversidad en cuanto a la preparación y capacidad operativa de los cuerpos policiales, lo que obstaculiza el buen desempeño de las corporaciones que lo integran, advirtiéndose un marcado contraste entre las policías municipales y estatales con las federales.

El nivel de capacitación es deficiente y en numerosos casos inexistente. No se cuenta con programas eficientes de actualización.

Las policías funcionan en el país con múltiples carencias, limitaciones y deficiencias de naturaleza diversa como son: fallas en el sistema de evaluación de resultados; la mayoría de los policías son habilitados, sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica y en ocasiones con alguna adicción o antecedentes penales.

Los sueldos que reciben no son acordes al riesgo y la importancia que reviste la función, ya que no se cuenta con un sistema tabular que uniforme las percepciones entre las diversas corporaciones, son significativas las diferencias de un estado a otro.

Las policías preventivas locales no tienen facultades de investigación, en tareas de prevención del delito, en cambio las policías judiciales invaden las funciones preventivas, descuidando las propias de investigación y la ejecución de las órdenes' de presentación y aprehensión del Ministerio Público y jueces, con lo cual se alienta la impunidad, la extorsión y la corrupción y 10 que es más grave para el ciudadano, la indefensión generalizada y la falta de garantías para resarcir el daño a la víctima.

En materia de equipamiento, instalaciones e infraestructura, condiciones de trabajo y régimen disciplinario, se perciben diferencias sustanciales, así, es urgente estandarizar y mejorar el funcionamiento de las corporaciones de manera integral.

El esquema de prevención con que cuenta actualmente el gobierno mexicano tiene grandes problemas en cuanto a la coordinación de acciones entre las policías preventivas de los niveles federal, estatal y municipal, aunado a falta de recursos financieros para uniformar y resolver rezagos en materia de desarrollo tecnológico, infraestructura, comunicaciones, capacitación, prestaciones sociales, entre otros.

Sin embargo la problemática de mayor impacto para el esquema de prevención es de orden sistémico lo cual se refleja en los altos niveles de impunidad, anulando la capacidad disuasiva y reactiva de las policías preventivas, es decir, los presuntos delincuentes que son puestos a disposición de las autoridades competentes y en poco tiempo vuelven a ser sorprendidos en acciones delictivas en la vía pública, lo cual demuestra que se debe resolver de manera radical las fallas del sistema procesal. De lo contrario difícilmente se logrará al corto plazo inhibir la comisión de delitos.

La reestructuración integral del sistema de referencia, requiere de un esfuerzo serio y comprometido de los poderes de la unión y de los tres niveles de gobierno, a fin de ofrecer a la sociedad mexicana un sistema de prevención, procuración e impartición de justicia eficiente que garantice la reparación del daño de la víctima y de la sociedad, para que de esta manera se logre restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Servicios de Seguridad Privada.

Ante el incremento de la inseguridad pública, ha proliferado sin control, un sinnúmero de empresas particulares que proporcionan servicios de seguridad.

Actualmente, no se dispone de un registro confiable sobre estas empresas, su operación, equipamiento y capacitación de sus elementos.

Dada la ausencia de programas de inspección y vigilancia de estas empresas por parte de los gobiernos, surgieron agencias de seguridad de dudosa reputación, que constituyeron refugio de policías con antecedentes penales o con alguna adicción, que aprovechando la figura de guardia de seguridad, delinquen presentándose la paradoja de que los particulares puedan ser víctimas de las propias personas que contratan para su custodia.

La seguridad pública no es asunto de particulares, porque niega la esencia del origen primigenio del nacimiento del Estado, constituyendo el fundamento mismo de éste y la razón de ser del gobierno, por ello se debe tener especial cuidado en la utilización de los servicios de policías auxiliares en tareas de seguridad pública contratados de empresas privadas que gozan de las canonjías otorgadas a las policías preventivas públicas.

Por esa vía, no se puede consolidar un servicio de seguridad pública con personal ajeno que no tiene el nivel de profesionalización, ni está sujeto a la normatividad que regula la actuación de las corporaciones policiales gubernamentales.

Al ganar mayor presencia los particulares en la prestación de servicios de seguridad privada, se genera la imagen de una sociedad inerme e indefensa, a la que el Estado no puede proteger y colocando a amplios sectores en desventaja frente a quienes cuentan con los recursos para proveerse su propia seguridad, por ello, el Estado debe recuperar y controlar el servicio de un bien público, que sin duda, es uno de los más preciados por la sociedad.

v. DESAFÍO

Política Criminal y Prevención del Delito.

Las políticas implementadas por las anteriores administraciones en materia de seguridad pública, o alcanzaron los resultados que se esperaban; las acciones fueron aisladas, coyunturales y no respondían a una estrategia integral con visión nacional. Estos desequilibrios se reflejan en la ausencia del funcionamiento Integral de la prevención, procuración y administración de la justicia. como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Ver gráfica de incidencia delictiva (página 23)

La gran diferencia entre delitos denunciados y averiguaciones previas consignadas nos dan una idea clara del nivel de impunidad que prevalece en el país, si a lo anterior le agregamos que de las consignaciones sólo se sentencia menos de un 50% y que los tiempos promedio de duración de un juicio penal oscilan alrededor de 2 años y medio, podemos concluir también que los delincuentes que están siendo juzgados hoy, se remitieron hace más de dos años, hecho que se traduce también en una sobrepoblación carcelaria que no se terminará por el simple y costoso hecho de construir más cárceles en el país.

Ver gráfica de población penitenciaria (página 23)

La política criminal pretende atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo en forma integral y sistemática, toda vez que la experiencia histórica demuestra claramente que debe ser combatido desde sus raíces, para lograr una efectiva prevención del delito. Para tal fin, se fortalecerá la coordinación de esfuerzos de las distintas dependencias gubernamentales, encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de la justicia, así como de las responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación.

Entre las causas estructurales del delito y su fenomenología se encuentran diversos factores de carácter económico, que es preciso considerar en la estrategia de prevención y combate a la delincuencia.

Existe una clara relación entre el crecimiento económico y la inseguridad y se puede apreciar una relación entre la caída del Producto Interno Bruto y el aumento en la incidencia delictiva.

El incremento de la delincuencia está estrechamente ligado con el empobrecimiento de la población. Sin embargo, la pobreza y marginación no necesariamente generan delincuentes. Influyen también las limitaciones al desarrollo material, individual y social, las que producen situaciones predelictivas que al no contar con opciones o alternativas para obtener los ingresos necesarios para mejorar su calidad de vida e inducen a la comisión de actos delictivos.

De ahí la importancia de combinar las acciones en materia de seguridad pública con las estrategias gubernamentales e iniciativas particulares de desarrollo económico y social, que promuevan el empleo y un salario remunerativo, impulsen el crecimiento económico equilibrado, posibiliten el acceso a la educación, salud, vivienda, servicios urbanos de calidad, cultura y recreación.

El análisis sistemático del impacto del crecimiento económico sobre el comportamiento delictivo, servirá para identificar y deslindar el efecto real de las medidas específicas aplicadas para mejorar la seguridad pública.

La cifra negra de delitos no denunciados, tiene un papel determinante en el impacto delictivo y en la percepción social sobre la seguridad pública y la confianza en las instituciones. En la medida que los programas preventivos sean evaluados por la sociedad, se restaurará la confianza ciudadana, incrementando las denuncias sobre actos ilícitos.

La reducción de las conductas delictivas, estará estrechamente vinculada a los avances en materia de participación social, política y económica del país y al fortalecimiento de la cultura de la denuncia, abatiendo la cifra negra; por lo que el éxito de la política criminal del gobierno, también podrá evaluarse con base en esta variable y no solamente con relación al dato duro de delitos registrados por cada mil habitantes, que pudieran incrementarse debido a un repunte en la confianza en las instituciones.

El compromiso de la presente administración es establecer una política integral de Estado en materia de seguridad pública. El Plan Nacional de Desarrollo define el paradigma en la materia: la prevención del delito, la reforma integral del sistema de seguridad pública, el combate a la corrupción, la reestructuración del sistema de readaptación social, el fomento de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional entre los poderes públicos de los tres niveles de gobierno.

Prevenir el delito es adelantarse, evitar que se cometa. Es cambiar la cultura negativa que genera el miedo, la violencia y la impunidad, en una nueva cultura de erradicación de las causas criminales, de la denuncia y la aplicación irrestricta de la Ley.

Por lo tanto, es importante obtener y aprovechar la información geodelictiva, por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales e identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo y de sus correlativos factores de protección.

Uno de los propósitos de la política de Estado contra la inseguridad pública y delincuencia es la de fomentar y difundir ampliamente la cultura de la prevención del delito, a través de programas y mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, que permitan contrarrestar las causas generadoras de conductas transgresoras de la Ley, la detección oportuna de los factores criminógenos y grupos de riesgo para minimizar su potencial delictivo, adoptando una política criminal integral en la que se delimiten la seguridad pública y la justicia penal como funciones de naturaleza distinta, que guardan estrecha relación y se complementan.

México es un país de jóvenes que aunado al desempleo y falta de oportunidades, constituye un campo fértil para la delincuencia, ya sea de manera ocasional o formando parte del llamado crimen organizado, por lo que es importante encontrar nuevos espacios de oportunidades y de trabajo que ofrezca alternativas honestas de superación económica, personal y profesional a dicho sector.

La juventud requiere programas y acciones que atraigan y capten su interés para prevenir la comisión de delitos, canalizando su ímpetu y energía transformadora hacia el respeto de los ordenamientos jurídicos, con programas de atención a la salud, educación, empleo, cultura y recreación.

Conjuntamente con otras dependencias del Gobierno Federal, los Gobierno Estatales y Municipales, se promoverá y orientará el diseño y ejecución de programas de asistencia y desarrollo social, para prevenir escenarios y causas propiciatorias de conductas antisociales.

Para que se den en el corto plazo las condiciones de cambio en los modelos tradicionales de prevención del delito y el combate a la delincuencia, es necesario consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorporando iniciativas desde el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde las dependencias del Ejecutivo Federal de las áreas de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento Con Calidad, conjuguen esfuerzos, a fin de contribuir a estructurar una política criminal coherente que combata las causas y no sólo los efectos, para ello, se promoverán programas conjuntos entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad.

Se debe comprender y aceptar el carácter limitado de la acción policial, como instrumento de disuasión, por lo tanto, la prevención del fenómeno delictivo, en un sentido integral es una función más amplia de ciudadanía y gobierno, que permita construir esquemas de análisis de las causas generadoras del delito, a fin de instrumentar programas acordes, que en el mediano plazo desactiven los escenarios predelictivos, atacando los factores estructurales.

Adecuación del Marco Jurídico

Los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación e inserción social, se deben reformar para ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de

gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.

Para dar la debida atención al reclamo social de mayor seguridad, es imperativo y urgente promover las reformas jurídicas para establecer una normatividad uniforme en todo el territorio nacional, que elimine controversias de competencia o de cualquier otra índole, e impulsar cambios significativos y congruentes con la realidad social, en materia de prevención, procuración, administración de justicia y de readaptación social.

A fin de cubrir de manera integral, los vacíos legales que propician la impunidad y la evasión de la justicia, se debe impulsar el consenso entre los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para reformar el marco jurídico en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia.

Al efecto, se deben promover iniciativas de ley que garanticen la reparación del daño, que faculten a la víctima a formar parte del proceso desde su inicio hasta su conclusión, otorgar validez al testimonio policial, simplificar el proceso penal y que la readaptación social sea a través del trabajo remunerado, para combatir la impunidad, la corrupción y desalentar la comisión de actos ilícitos.

Se debe promover el establecimiento de un solo código penal y uno sólo de procedimientos penales para todo el país, dado que los delitos son esencialmente semejantes y las excepciones, deben manejarse como tales y en el caso de los delitos contra la nación, el erario público, el secuestro, el narcotráfico y el crimen organizado no debe operar la prescripción.

Un procedimiento unificado será beneficioso para la comunidad, para las víctimas y fundamentalmente para la seguridad jurídica y los criterios jurisprudenciales al respecto.

La percepción de la inseguridad, la falta de credibilidad y de confianza de la sociedad en el gobierno y sus instituciones no cambiará mientras no se combata a fondo la impunidad y la mayoría de los delincuentes no reparen el daño a la víctima. Por lo anterior, se sugiere dar particular atención a los ordenamientos jurídicos para imponer las penas acordes a la magnitud del perjuicio ocasionado a la víctima ya la sociedad.

Para consolidar la modernización del sistema penitenciario, se debe promover la revisión y reformas al marco jurídico, que permitan transformar las prisiones en centros de trabajo, educación y deporte, que propicien efectivamente la readaptación de quienes han sido sentenciados con la pena privativa de su libertad.

Combate Contra la Corrupción.

Afrontar el reto de la inseguridad pública, requiere de la participación responsable de los tres niveles de gobierno, en una relación madura y constructiva dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permita avanzar con bases firmes hacia la homogenización de las policías preventivas del país, cuyo perfil se oriente a contar con elementos profesionales, honestos y con amplia vocación de servicio. En este sentido se están logrando acuerdos sustantivos con los gobiernos locales en la implantación del Sistema de Planeación y Control Policial.

La transparencia en el uso de recursos y el combate a la corrupción, son compromisos institucionales de la Secretaría de Seguridad Pública, como parte fundamental de un modelo de administración pública orientado a abatir la corrupción, lograr la optimización de los recursos e instituir el sistema de medición de resultados, para mejorar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública.

El combate contra la corrupción en las corporaciones policiales inicia desde el estricto proceso de reclutamiento y selección, de acuerdo al perfil del policía tipo; con programas de formación básica, cursos para oficiales y mandos superiores, en donde con especial énfasis se deben inculcar valores de honestidad, vocación de servicio, lealtad y disciplina institucional, así como un total apego a la legalidad, en el desempeño cotidiano de sus deberes.

El programa propone la implementación de medidas tendientes a promover ya hacer efectivo el desarrollo y superación de todo el personal, mediante la capacitación y evaluación permanente del personal, así como la homogeneización de su nivel de conocimientos y de sus aptitudes prácticas para el óptimo desempeño de sus funciones.

Homogeneización de las Corporaciones Policiales

El desafío es estandarizar los programas de formación, capacitación y desarrollo policial; instituir un código de ética en el servicio; proponer normas técnicas para la definición de perfiles y estándares de calidad del personal policial; para su reclutamiento, selección, adiestramiento, capacitación y profesionalización; formular el manual de procedimientos que pueda servir a las policías preventivas del país, para homogeneizar los sistemas táctico-operativos.

Asimismo, es un reto sentar las bases para implementar el servicio civil de carrera policial; y abatir los rezagos en materia de comunicaciones, infraestructura inmobiliaria y equipamiento con tecnología de punta.

El establecimiento del Servicio Civil de Carrera Policial, debe proporcionar estabilidad laboral y expectativas de desarrollo en las corporaciones policiales; fomentando una actuación honesta, eficiente y confiable de la policía; dicho sistema debe brindar percepciones y prestaciones sociales adecuadas, estímulos y recompensas a los policías, a fin de que puedan mejorar su nivel de vida y garantizar un modo honesto de vivir y un desempeño eficaz de sus funciones.

También se debe homologar el régimen disciplinario que administre y resuelva sobre las faltas que ameriten suspensión o destitución y las sanciones aplicables al personal policial.

El establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño sobre una base objetiva de productividad y eficiencia, que permita establecer metas y objetivos, sanciones y recompensas; así como implementar programas de mejora continua.

En este sentido, se deben establecer programas de inspección y supervisión que puedan ser evaluados por la ciudadanía para garantizar la aplicación correcta de premios y sanciones al personal.

El proceso de cambio exige una actitud renovadora, para transformar los viejos esquemas burocráticos por organizaciones flexibles, dinámicas y competitivas, con sistemas modernos de información y evaluación.

Servicios de Seguridad Privada.

Para garantizar que los servicios de seguridad prestados por empresas particulares sean eficientes y de calidad, se deben establecer normas y lineamientos de control, similares a las corporaciones policiales públicas, a través del Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privadas y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para constituir un servicio confiable y un órgano auxiliar de la seguridad pública.

Establecer un control eficiente sobre las empresas particulares que proporcionan servicios de seguridad privada, a través de programas y mecanismos de supervisión y vigilancia, delimitando sus competencias y llevando un registro preciso de todos sus componentes: personal, armas, vehículos, equipo, infraestructura, programas de selección, formación, capacitación y desarrollo de sus elementos, formalizando la certificación de las empresas, el volumen de usuarios y el giro a que se dedican: custodia de valores y mercancías, seguridad intramuros, escoltas y de investigación.

También, se deben definir mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan calificar operatividad, capacitación y certificación de personal.

En el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública se debe definir claramente los ámbitos de competencia entre los niveles federal, estatal y municipal, en lo referente al registro, control y supervisión de las empresas de seguridad privada.

Readaptación y Reinserción Social.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, establece un modelo de readaptación social dirigido al individuo ya su contexto, así como en su interacción con el ámbito familiar, laboral, social, educativo y cultural, a fin de incidir en la cultura cívica de prevención y tratamiento del interno, para atenuar los índices de actividad delictiva y disminuir la reincidencia.

El paradigma de la readaptación y reinserción social, pone especial énfasis en la reintegración social a través del trabajo remunerado y la reparación del daño, dignificando y humanizando el proceso, con estricto respeto a los derechos humanos, por medio de la adopción de nuevos sistemas de administración y vigilancia penitenciaria, para los internos de alta peligrosidad y de nuevos modelos de reclusión y tratamiento, para internos de baja peligrosidad.

Es una tarea prioritaria la reestructuración integral del sistema penitenciario, reformando los ordenamientos jurídicos, que permitan el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia la crisis del sistema de readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia.

En consecuencia, se deben impulsar las reformas necesarias para aplicar sustitutivos de la pena privativa de la libertad y condena condicional.

Asimismo, es importante crear un entorno social de apoyo a liberados, para facilitar su reinserción a la comunidad, considerando como ejes: la familia, el trabajo, la red social y el tratamiento psicológico, aspectos que han comprobado su eficacia a nivel internacional.

Para prevenir la reincidencia y por ende el delito, además de modificar el modelo de readaptación, es necesario realizar cambios de fondo en los aspectos torales que atienden estos fenómenos, nos referimos evidentemente a lo que los especialistas denominan la tríada penitenciaria: la legislación, la arquitectura y personal penitenciario.

Este Programa pretende modernizar el sistema penitenciario, para resolver la problemática de sobrepoblación, hacinamiento y condiciones de vida de los internos, por lo que se deben concertar convenios con los estados, municipios y el Distrito Federal, para actualizar los esquemas operativos, ampliar la infraestructura existente y dotar a los centros de readaptación con equipo y tecnología de punta, buscando esquemas novedosos de autofinanciamiento.

Acorde al nuevo modelo de readaptación se debe combatir la corrupción que existe en los centros de readaptación social y hacer de estos lugares verdaderas Instituciones que incorporen gente productiva a la sociedad, para ello, se debe proponer reformas a la legislación para sancionar a los servidores públicos que infrinjan la ley o cometan omisiones.

Participación ciudadana

Se obtienen mejores resultados en la prevención de posibles conductas transgresoras de la Ley con la participación organizada de la sociedad, desde el mismo seno familiar, por lo que es necesario aprovechar las experiencias y la organización social responsable en las acciones y programas gubernamentales.

Se requiere de la participación decidida y comprometida de la sociedad para evitar conductas que alteren el ambiente social y se puedan convertir en precursoras del delito, mediante el reforzamiento de los valores cívicos, el respeto a la legalidad, frenar la violencia y desintegración familiar y combatir los fenómenos de la descomposición social, entre ellos: el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, el pandillerismo el abandono de menores, a fin de estructurar una política de Estado contra el crimen.

Con la finalidad de restaurar la confianza de la sociedad en las instituciones de seguridad pública, se promueve la creación de un órgano independiente ciudadano orientado a evaluar y supervisar la actuación de dichas instituciones.

Este órgano autónomo, debe funcionar como un censor social, con facultades para evaluar, difundir la incidencia delictiva y los indicadores de procuración de justicia, así como una instancia fidedigna para realizar estudios relacionados con la impunidad, la corrupción y la cifra negra.

A fin de informar a la ciudadanía sobre los logros y avances en materia de seguridad pública, se debe establecer un sistema de información y estadística que permita sustentar la realización de estudios, analizar parámetros y elaborar tendencias del comportamiento delictivo, para la toma de decisiones y retroalimentar al sistema de indicadores estratégicos, el cual definirá los estándares y mecanismos sólidos y

consensuados, para la evaluación, posibilitando entregar cuentas claras y confiables a la sociedad.

La percepción ciudadana de las acciones de la policía en contra de la delincuencia no es favorable, además, existe falta de credibilidad en la información que las autoridades emiten sobre el combate a la delincuencia, por lo que en la medida en que se amplíe la participación de la sociedad en las acciones de seguridad pública se podrá modificar dicha percepción y restaurar paulatinamente la confianza en las instituciones de seguridad pública.

Por lo antes señalado en el presente Programa, y dada la complejidad del fenómeno delictivo, la verdadera prevención de conductas delictivas inicia desde la educación en el seno familiar, con el reforzamiento de las escuelas de los valores cívicos, una supervisión prudente de los padres hacia los hijos para prevenir el consumo de drogas, ayudan sin duda a la formación de mejores mexicanos.

La prevención del fenómeno delictivo no puede ser tarea exclusiva del gobierno y la policía, sino que es necesario el apoyo decidido de la sociedad.

La seguridad pública no sólo debe considerarse como una función del Estado, debe ser orientada como una forma de vida, en la que participan tanto el gobierno como la ciudadanía. El gobierno es el resultado de una decisión ciudadana para desempeñar ciertas funciones y proporcionar determinados servicios, por su parte la ciudadanía debe respetar los lineamientos y normas que del Estado surjan, así como de evaluar las funciones de las instituciones gubernamentales.

La participación ciudadana es fundamental en la promoción de normas y conductas que la lleven a una cultura de legalidad y observancia de la ley ya la evaluación objetiva y propositiva de las funciones de seguridad pública.

Con una actitud vigilante se prevé un entorno social favorable para la vida comunitaria pacífica y armoniosa, cuidando que éste no se deteriore y haga inhabitables los espacios públicos.

Coordinación Interinstitucional.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, instrumenta mecanismos de colaboración interinstitucional con los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal e incluye la celebración de convenios con la sociedad organizada para evaluar el fenómeno delictivo y el trabajo policial.

Si el delito resulta ser un negocio rentable y de bajo riesgo, las estructuras de gobierno deben encaminar sus acciones a maximizar los riesgos ya minimizar las utilidades del crimen organizado, combatiendo las causas generadoras de delincuentes ocasionales que nutren a la delincuencia organizada, por ello, la seguridad pública no es una responsabilidad exclusiva de la policía, también implica la participación de todas las instituciones de gobierno responsables de promover las políticas públicas en materia de crecimiento económico, empleo, salud, educación, finanzas, desarrollo social, etc.

Los delitos pueden ser prevenidos eficazmente con la participación de la comunidad, trabajando unida con las autoridades y fomentando la obligación cívica de denunciar y testificar.

Es primordial avanzar sustancialmente en la integración del registro nacional de policías y el sistema nacional de huellas dactilares delincuenciales, a efecto de contar con información oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales y de los internos de los centros penitenciarios.

Asimismo, es importante tener un sistema nacional de información confiable, por lo que es necesario que los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, participen activamente en su consolidación y aplicación, con el fin de enfrentar de manera integral, coordinada y exitosa la inseguridad pública.

Para el combate a la delincuencia es fundamental la actualización y ampliación de la red de telecomunicaciones, con el propósito de mejorar la comunicación entre las corporaciones policiales y tener una mejor capacidad de respuesta.

El cambio en las estrategias operativas en el ámbito de la seguridad pública debe sustentarse en un constante esfuerzo de colaboración, para transformar las diferencias que se presentan entre los tres niveles de gobierno, en acciones coordinadas que consoliden los esquemas de trabajo para hacer frente a la delincuencia en cualquiera de sus múltiples manifestaciones.

Visión y Misión

Las líneas estratégicas del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, se regirán por los principios de legalidad, transparencia, honradez, eficiencia, vocación de servicio, respeto a los ordenamientos jurídicos, los derechos humanos y preservar la confidencialidad de la información, tal y como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Afrontar los desafíos con decisión y aprovechar las oportunidades para consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y restaurar la confianza de la sociedad en las instituciones de seguridad pública, permitirá avanzar firmemente hacia el proyecto de país al que aspiran todos los mexicanos.

Articular las acciones de las corporaciones policiales preventivas, de investigación, persecución, procuración, administración de justicia y readaptación social, mediante políticas de cooperación entre las dependencias del gobierno federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios, posibilitará concretar la visión, cumplir con la misión y alcanzar los objetivos estratégicos planteados en este Programa.

Visión

Un gobierno que otorgue a todos los mexicanos seguridad pública de calidad; renovando y detonando el cambio institucional en estricto apego a los ordenamientos jurídicos y el respeto a los derechos humanos.

Misión

Prevenir la comisión de ilícitos del fuero federal y a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública los del fuero común, con profesionalismo, honestidad y eficiencia; preservando la integridad física de los mexicanos, sus bienes patrimoniales, libertades y derechos humanos, coadyuvando al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico.

VI. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS y ACCIONES IMPLEMENTADAS

La Secretaría de Seguridad Pública, conforme a las estrategias en la materia establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, desde el primer día de gobierno lleva a cabo esquemas estratégicos, programas y acciones congruentes con la planeación general que han rendido buenos resultados durante el primer año de gobierno de la actual administración.

Conforme a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se han realizado dos reuniones de trabajo por año con los Gobernadores en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública y dos reuniones con los Secretarios de Seguridad Pública y homólogos de todas las entidades federativas.

OBJETIVO:

1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- 1.1. Desarrollar e instrumentar programas y mecanismos integrales de prevención del delito.
- 1.2. Proporcionar apoyo a los gobiernos locales ya las autoridades federales de acuerdo a los recursos disponibles.
- 1.3. Promover la difusión de estrategias y sistemas de prevención del delito

ACCIONES REALIZADAS:

Con el propósito de establecer medidas de prevención adecuadas y combatir la delincuencia e inseguridad pública, se elaboró el mapa delictivo del país y se identificaron las 15 zonas prioritarias y los 29 tramos carreteros de mayor incidencia delictiva.

Se reestructuró la Policía Federal de Caminos, la cual redistribuyó 2,335 elementos en los principales tramos carreteros y los resultados están a la vista, se redujo en casi un 23% la incidencia de asaltos en carreteras federales y un 6% los accidentes, hecho reconocido por las Cámaras del Transporte

Actualmente, se definen esquemas de patrullaje y se integran grupos especiales de vigilancia y puestos de control en instalaciones estratégicas; en 11 de los principales aeropuertos, en 4 puertos marítimos y 7 puntos fronterizos, para paulatinamente, en la medida de los recursos, cubrir el total de aeropuertos, aduanas marítimas y aduanas terrestres del país.

Las Fuerzas Federales de Apoyo de la Policía Federal Preventiva, efectuaron más de 60 operativos en el país, en Tijuana, Cd. Juárez, Chihuahua, Delicias, Bermejillo, Nuevo Laredo, Monterrey, Reynosa, Culiacán, Mazatlán, Tepic, Guadalajara, León, Irapuato, Moroleón, Uriangato, Querétaro, Cuernavaca, Cautla, Chalco, Ecatepec, Naucalpan, Nezahu.alcoyotl, Tlalnepantla, Orizaba, Veracruz, Mazatepec, Puebla, Tehuacán, Tuxtla Gutiérrez, Cancún y el Distrito Federal en auxilio a entidades federativas ya otras dependencias del Gobierno Federal, incrementando su productividad en casi más de un 800 por ciento en comparación con lo realizado durante los años de 1999 y 2000.

Adicionalmente, en el año 2001 la Policía Federal Preventiva alcanzó los siguientes logros:

- Se detuvieron 6,998 presuntos delincuentes por diversos delitos, entre los que destacan casi dos mil personas por robo de vehículo y 392 traficantes de personas.
- Se cumplieron 721 órdenes de aprehensión en apoyo a entidades federativas y federales, mismas que estaban pendientes de ejecutar.
- Se recuperaron 2, 700 vehículos reportados como robados.
- Se aseguraron a 17,135 indocumentados y fueron puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración.
- Se aseguraron más de 18 millones de dólares en aeropuertos y carreteras federales, 593 armas, más de 31 mil cartuchos, 58.1 toneladas de marihuana, 1.4 toneladas de cocaína, 43.3 kilogramos de heroína, más de 75 mil pastillas psicotrópicas y más de 2 mil toneladas de mercancía de procedencia ilegal. Asimismo, se decomisaron 300 mil documentos apócrifos, 5 toneladas de autopartes, 1,339,200 m3 de madera, 184 máquinas tragamonedas y se revisaron 198,267 vehículos y 370 aeronaves.
- En Tijuana se desmantelaron 3 laboratorios de producción de Crystal con capacidad para producir de 90 a 100 kilogramos por mes por cada laboratorio, que anualizado representa más de tres toneladas de droga.
- Se estableció la vigilancia permanente en el atrio de la Basílica de Guadalupe erradicando en un 98 por ciento a los vendedores ambulantes y delincuentes que tenían cautivo este territorio, asediando a los más de 10 millones de peregrinos y visitantes que acuden anualmente a este lugar y que se había convertido en tierra de nadie durante más de 20 años.
- En el Programa de Educación Continua y Evaluación Permanente fueron evaluados en su primera fase 4,275 policías federales de caminos.

De igual manera se ha apoyado a las entidades federativas que lo han solicitado con el rediseño de sus sistemas operativos y estableciendo el Sistema de Planeación y Control Policial, el cual en menos de 90 días logró una disminución de un 28% de ilícitos en las zonas en que se aplicó en la Ciudad de Tijuana, Baja California, un 13% en los puntos de vigilancia que se establecieron en el Distrito Federal, erradicando prácticamente el secuestro express en zonas de alto impacto social.

Ver gráficas de proceso sustantivo, control de operación y proceso de apoyo (página 31)

Durante el año 2001 se denunciaron 1,443,568 delitos del fuero común y 74,335 delitos del fuero federal.

De los delitos del fuero común destaca el robo en todas sus modalidades que representa un 37.2 por ciento del total de los delitos denunciados, el rubro de lesiones equivale a un 17.9 por ciento y los daños en propiedad ajena con un 9.8 por ciento con respecto al total.

Ver gráfica de incidencia delictiva (página 31)

Los delitos del fuero común son responsabilidad de las autoridades locales, sin embargo la Secretaría de Seguridad Pública establece operativos coordinados en apoyo directo a las entidades federativas para lograr disminuir la incidencia delictiva.

Ver gráfica de incidencia delictiva (página 32)

De los delitos del orden federal, destacan las denuncias por delitos contra la salud con 23,232 que equivalen al 31.0 por ciento, seguidas por delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos con 16,271 denuncias equivalentes a 122.0 por ciento.

Los delitos Patrimoniales con 10,179 denuncias que representan un 14.0 por ciento. En este rubro cabe destacar que en comparación con el año 2000, se tuvo una disminución de incidencias del 9.1 por ciento.

Como apoyo logístico para los operativos, se realizaron las siguientes acciones:

- Adquisición de 750 vehículos para reforzar la vigilancia en carreteras federales, para las vigilancias en carreteras federales, para las áreas de Inteligencia, las unidades especiales de prevención del delito y de reacción inmediata, así como para sustituir los vehículos obsoletos o descompuestos, que por su costo ya no era conveniente repararlos.
- Adquisición de 1,789 armas cortas y 2,642 armas largas para el personal de la 1ª y 2ª. Generación de Suboficiales y para el personal de las Fuerzas de Reacción y Alerta Inmediata de la Policía Federal Preventiva.
- Para fortalecer el apoyo logístico de radiocomunicación de la Policía Federal Preventiva, se equipó a 393 carros patrulla con sistema de localización vehicular vía satélite.

Con la implementación del Centro Nacional de Supervisión y Control de la Policía Federal Preventiva, se realiza la vigilancia y monitoreo, a través de circuito cerrado de televisión, de los Centros Federales de Readaptación Social de La Palma, Puente Grande y Matamoros, así como del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y se enlazó con las cámaras de control vial de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Se desarrollaron las especificaciones técnicas de los sistemas electrónicos de vigilancia y monitoreo en aeropuertos, mismo que fue entregado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su implantación en los aeropuertos concesionados.

Por otra parte, se elaboraron las normas técnicas tipo para el perfil, capacitación y equipamiento de las policías preventivas, mismas que fueron entregadas el pasado 29 de Octubre a todos los Secretarios de Seguridad Pública y homólogos del país para su revisión e implantación.

OBJETIVO:

2. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- 2.1. Proponer y establecer la política criminal del país, desde una perspectiva integral.
- 2.2. Promover la adecuación del marco jurídico en materia de seguridad pública y empresas de seguridad privada.
- 2.3. Promover la instrumentación del servicio civil de carrera.

ACCIONES REALIZADAS:

Es primordial modernizar los ordenamientos jurídicos de la seguridad pública y justicia penal, para adecuarlo a las condiciones actuales, a efecto de erradicar los obstáculos de competencia entre la federación y las entidades federativas.

La Secretaría ha impulsado diversas reformas al marco jurídico, tendientes a modernizar el sistema de seguridad pública, particularmente en materia penal, con objeto de combatir con mayor eficiencia a la delincuencia, mediante el establecimiento de criterios normativos uniformes en todo el país, que den respuesta oportuna a la problemática de la inseguridad pública, con una visión de conjunto por lo que se refiere a la prevención, procuración y administración de justicia, readaptación e inserción social, para ajustarse a la realidad delictiva del país:

Se presentaron y se encuentran en proceso de revisión y análisis en el gabinete de Orden y Respeto diversas propuestas de reforma, que consisten en:

1. Establecer un solo Código Penal y un solo Código de Procedimientos Penales para todo el país, en el que los delitos son del fuero común por regla general, y sólo federales por excepción, como en el caso de daños a la federación o crimen organizado; todo lo cual genera un procedimiento unificado y beneficioso para la comunidad, para las víctimas y fundamentalmente para la seguridad jurídica, los criterios jurisprudenciales y la aplicación competencial de las leyes en razón de territorio.

2. Reconocer y agrupar los derechos de la víctima, del ofendido y de la reparación del daño en una integración estructuralmente favorable a la sociedad y al propio ofendido.
3. Otorgar a la víctima y al ofendido el carácter de parte activa en el juicio penal, con todos los derechos para denunciar directamente ante el Juez, interponer los recursos procedentes y defender sus intereses y su causa durante todo el proceso.
4. Sujetar las funciones del Ministerio Público al proceso penal, a la vigilancia procesal del Juez, de la parte ofendida y del presunto responsable, para que su función sea más transparente, eficiente y equitativa.
5. Compactar la averiguación previa y el proceso en un solo procedimiento, que se desahogue ante el Juez con la participación del Ministerio Público, del ofendido y del presunto responsable, con la reducción substancial de los tiempos procesales. Con la participación del Ministerio Público, de la parte ofendida y del presunto responsable, la actividad de los jueces también se 'sujeta a un mayor control y transparencia.
6. Promover el juicio oral para reducir en forma substancial los tiempos procesales, transparentando los autos del Juez y, tanto el ofendido como el presunto responsable, garantizan de mejor manera sus derechos.
7. Eliminar todos los impedimentos de carácter procesal para que cualquiera que conozca de un delito, ya sea patrimonial o contra la integridad de las personas, pueda y deba denunciar los hechos que conoce para de esa manera combatir el delito con eficiencia y prontitud.
8. Sujetar las actividades de la Policía Judicial al control procesal tanto del Juez y del Ministerio Público, como del ofendido y del presunto responsable, para evitar que dejen de cumplirse órdenes de aprehensión y de investigación, y se logre abatir la corrupción que deriva de la falta de controles adecuados.
9. Dotar a la policía preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos, y participar como parte acusadora en aquellos que conozca y no exista denunciante, circunstancia que permitirá multiplicar los esfuerzos contra el crimen.
10. Otorgar a la reparación del daño el nivel de bien jurídicamente. Protegido, cuyo monto debe determinarse al inicio del procedimiento mediante los tabuladores que la ley ha incorporado, para lograr el pago inmediato o en su caso la garantía, que se hará efectiva al determinar el Juez la responsabilidad; y subsidiariamente, el daño lo cubrirá el fideicomiso para la reparación del daño.
11. Establecer un procedimiento sumario inmediato, de carácter oral, cuando el inculpado confiese su participación en el acto delictivo y se haya garantizado o cubierto la reparación del daño.
12. Establecer la reparación del daño como elemento fundamental en la determinación de la sanción y en la readaptación social, a través del pago en

- efectivo o en especie, o el trabajo remunerado del delincuente a favor del ofendido para cubrir de esa manera dicha reparación del daño.
13. Considerar a la reparación del daño como elemento fundamental para obtener el beneficio de la libertad preparatoria, la cual se alcanzará, en su caso, con dicho pago, con trabajo a la comunidad y con pena de prisión reducida.
 14. Crear un fideicomiso para la reparación del daño al ofendido, que se debe nutrir con los con los decomisos por contrabando y narcotráfico, y por las reparaciones que no tengan beneficiario.
 15. Dar protección y defensa al denunciante ya los testigos frente a careos intimidatorios, creando inclusive el tipo penal de "intimidación al denunciante, testigo, víctima u ofendido por un delito".
 16. Derogar la prescripción en los delitos contra la nación, contra el erario público, secuestro, narcotráfico, homicidio con agravantes y crimen organizado.
 17. Promover una Ley de Justicia Cívica con el objeto de impartir la justicia inmediata de barandilla para infracciones y delitos menores, promoviendo, como sanciones fundamentales, la reparación del daño y el trabajo a la comunidad, y vinculando este código a las tareas policiales de contacto inmediato con la sociedad, como son los programas de Policía de Barrio y de Policía de Acercamiento.
 18. Vincular a la policía de barrio ya la de acercamiento o municipal con las tareas en materia de prevención y justicia cívica y su relación con la comunidad, y establecer los controles de funcionalidad de la policía preventiva, mediante los sistemas de cuadrantes y zonas de patrullaje, y la vinculación directa entre el policía y su comunidad.
 19. Establecer el Consejo de Seguridad y Justicia a nivel local y federal, en el que participen los tres poderes para enfrentar unidos las decisiones que a cada soberanía le correspondan; para darle eficiencia a la función policial; agilidad y coordinación a las acciones del Ministerio Público frente a los jueces y para solucionar los obstáculos legislativos con la velocidad y la inmediatez que la justicia pronta y expedita demandan.
 20. Modificar la Ley de Tratamiento para Menores Infractores para que en los casos en que su edad se encuentre entre los 14 y los 18 años, se determine su responsabilidad e imputabilidad en razón de dictámenes periciales sobre su capacidad de comprensión del daño causado, para establecer así las sanciones que deban aplicárseles a través de un sistema efectivo de reparación del daño, trabajo a la comunidad y penas corporales reducidas.
 21. Establecer una nueva ley sobre ejecución de penas y readaptación social de sentenciados que establezca como base fundamental la reparación del daño y el trabajo comunitario o productivo, mediante cárceles abiertas para los reos de baja peligrosidad, para los de mediana peligrosidad, cárceles con proyección industrial y alternativas de trabajo comunitario para la reparación del daño y

rehabilitación, cárceles de alta seguridad para los reos peligrosos, con posibilidad de readaptación a través de trabajo industrial interno.

Este sistema plantea su autosuficiencia a través de los proyectos industriales y los pagos que deban realizar los presos por su manutención.

El cuerpo legislativo propuesto tiene por objeto la plena defensa ciudadana, mediante su participación integral y permanente, priorizando la reparación del daño, en un sistema estructurado y concatenado que permita una prevención eficiente, impartición de la justicia transparente y expedita, y un sistema de readaptación funcional que incorpore la propia reparación del daño, el trabajo a la comunidad y su autosuficiencia, cerrando así el ciclo delincencial, siempre a favor del ofendido y de la comunidad.

- Se elaboró el proyecto de reformas a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; y de la Ley General de Justicia Cívica tipo que puede ser aplicada en todo el país.
- Se formularon los anteproyectos de la Ley de los Servicios de Seguridad Privada y su Reglamento y se realizó un estudio comparativo de las legislaciones estatales atendiendo los diferentes aspectos de la seguridad privada.
- Se revisó la normatividad vigente en cada entidad federativa, en lo correspondiente a la regulación de la seguridad privada y se elaboró el documento "Diagnóstico para la Certificación a la Capacitación del Personal Operativo de las Empresas de Seguridad Privada".

Como parte de las tareas internas, para organizar y supervisar los trabajos de la PFP, se elaboró el Reglamento General de Deberes Policiales y los manuales: del Servicio Civil de Carrera; de Uniformes y Divisas; de Previsión Social y de Procedimientos Disciplinarios de la Policía Federal Preventiva.

OBJETIVO:

3. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

- 3.1. Promover un sistema de reconocimientos y estímulos al personal.
- 3.2. Combatir la corrupción mediante el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación de permanencia.
- 3.3. Prevenir la violación de derechos humanos en las corporaciones policiales.

ACCIONES REALIZADAS:

El combate a la corrupción inicia con el establecimiento de mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, además de diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial y mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales, por

lo que se establecieron y difundieron lineamientos para regular el registro de aspirantes a las convocatorias de la Secretaría de Seguridad Pública y eliminar el reclutamiento de aspirantes que no cubrieran los requisitos mínimos.

Asimismo, se probó la calidad del servicio que se brinda a los aspirantes de las convocatorias, se supervisó que el personal adscrito a la Secretaría haya sido evaluado y dictaminado satisfactoriamente; y se estableció un sistema permanente de verificación de expedientes del personal para evitar la alteración y/o sustracción de documentos en los expedientes.

Para el correcto ejercicio de las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren al personal policial, se elaboró el Código Deontológico Policial, en el marco federal, estatal y municipal, documento que se incorporó en los cursos de capacitación de la Policía Federal Preventiva. Por otra parte:

- Se reforzaron los mecanismos de selección de candidatos a la PFP, se aplicaron 1,887 exámenes psicológicos, 1,341 toxicológicos y 2,500 de polígrafo.
- Al personal en activo de la Coordinación General de Seguridad Regional (antes PFC) se efectuaron 2,650 valoraciones médicas, se aplicaron 1,227 exámenes de polígrafo y 1,430 psicológicos.
- En total, se aplicaron 14,310 exámenes psicológicos, 9,233 poligráficos, 5,060 médicos y 6,027 toxicológicos tanto a personal en servicio, como a aspirantes de nuevo ingreso y se le brindó este apoyo a otras instituciones que pidieron este servicio
- La Comisión del Servicio Civil de Carrera inició 600 expedientes los cuales se dictaminaron 588 de la siguiente manera: 32 bajas por resultados positivos en exámenes toxicológicos, 122 bajas por inasistencias, 26 por inicio de proceso penal de servidores públicos, 25 por defunción, 382 por renuncia voluntaria y uno por reinstalación.
- La Comisión de Honor y Justicia inició 224 procedimientos, dictaminando cinco amonestaciones, cinco ceses, 127 suspensiones, dos reinstalaciones, y el envío de cinco expedientes de exámenes toxicológicos positivos a la Comisión del Servicio Civil de Carrera por ser de su competencia.
- Se estableció el Consejo para la Transparencia y Combate a la Corrupción que da seguimiento a ocho ejes temáticos, que incluyen 34 acciones tendientes a lograr el funcionamiento de los órganos colegiados.

Dentro del Programa para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la PFP se realizaron 20 auditorias, como resultado de las mismas se identificaron 1,148 procedimientos obsoletos que fomentaban actos de corrupción, de los cuales 849 se sometieron a proceso de reingeniería, 843 se han concluido y seis se encuentran en proceso.

Asimismo, se identificaron 90 áreas de riesgo proclives a cometer conductas irregulares, lo que permite la elaboración de mapas de corrupción y una vigilancia estrecha por parte de los órganos fiscalizadores. También, se realizaron 751 operativos sorpresa en

los CEFERESOS para la detección de armas, drogas y otros objetos o sustancias no permitidas, así como 2,270 supervisiones a rutas de tránsito interno, lográndose corregir 32 anomalías detectadas.

Para combatir con decisión y profesionalismo el consumo de drogas, la deficiencia en la prestación del servicio de seguridad pública, la protección a grupos delictivos, el ejercicio indebido de funciones, la fuga de información, la desviación de recursos y la alteración de procesos a cambio de dádivas, se realizaron las acciones siguientes:

- * A partir de 2001, se diseñó e implantó el Sistema Integral de Prestaciones y Estímulos en los siguientes rubros:
 - Seguro de vida, que aumentó de 40 a 108 meses de sueldo.
 - Gastos médicos mayores, que se amplió de 1,488 a 11,500 empleados de la Policía Federal Preventiva.
 - Estímulos económicos a personal que realiza hechos relevantes, mismos que son evaluados y verificados en forma colegiada.
 - El Servicio Civil de Carrera Policial consiste en un estricto sistema de evaluación que abarca desde el ingreso, permanencia, promoción y baja de los elementos que integran la Policía Federal Preventiva.
- * A través del Sistema de Evaluación, el año pasado se sancionaron a 213 elementos y se premiaron en 5 eventos de reconocimiento a cerca de 7,000 integrantes de la corporación con un monto de 27 millones de pesos.
- * En el año 2001 y mediante el mismo Sistema, se evaluó la permanencia de 4,275 miembros pertenecientes a la División de Caminos de la Policía Federal Preventiva, de los que resultaron aptos en diferentes pruebas 3,900. Los restantes, están siendo sometidos a cursos de actualización policial.
- * A partir de febrero del año en curso, se inició la evaluación correspondiente al año 2002, llevando a la fecha 725 integrantes de la Policía Federal de Caminos, de los que aprobaron 664; los restantes serán sometidos de igual forma, a sus respectivos cursos de actualización policial.
- * Este sistema de evaluación se estará aplicando en forma anual a todo el personal de la Policía Federal Preventiva. Quienes pasan los exámenes son ratificados en sus funciones y son considerados para futuras promociones, quienes no, deberán aprobar los cursos de capacitación para poder permanecer en la corporación.
- * Los cursos de actualización policial se imparten en los Centros de Formación y Capacitación de la Policía Federal Preventiva con un método eficiente, moderno y efectivo que consiste en dotar a todos los miembros de la policía de los conocimientos adecuados para su desempeño, se les da un plazo razonable para su preparación y se les aplican los exámenes correspondientes, de conocimientos, físico, de habilidades y de control de confianza.

- * Solamente a quienes no acreditaron los exámenes teóricos y prácticos se les somete a cursos de capacitación en los distintos locales de nuestro Instituto de Formación Policial, el año pasado con instalaciones en Tepetzingo para 400 elementos de Fuerzas Federales de Apoyo y con capacidad para 1,000 en San Luis Potosí para Policías Federales de Caminos.
- * Para este año se cuenta con una capacidad en San Luis Potosí para mil elementos de Fuerzas Federales de Apoyo e Inteligencia y próximamente con un Centro de Capacitación en la Ciudad de México con capacidad para mil elementos de Fuerzas Federales de Apoyo.
- * Este es el principio de un sistema de capacitación y de reconocimientos que nos tiene que llevar a un sistema de prestaciones en donde se otorguen a los policías y sus familias una vivienda digna, seguros médicos, becas de estudios, préstamos de mediano plazo para su bienestar familiar, pero sobre todo, el poder otorgar una jubilación con salarios reales y dignos que les permita un nivel de vida decoroso.
- * Dentro del Programa de Educación y Evaluación Permanente, orientado a disminuir y controlar aquellos hechos susceptibles de actos de corrupción ya crear una imagen más clara y transparente del actuar de la Institución, se evaluaron 4,369 elementos de la Coordinación General de Seguridad Regional.
- * Como resultado de 12 inspecciones en vías federales de comunicación para prevenir y en su caso, sancionar conductas de extorsión, cohecho o anomalías en el servicio, se impusieron 39 arrestos a personal de la Coordinación General de Seguridad Regional y se consignaron dos elementos por cohecho; asimismo se cambió la vigilancia en aeropuertos y aduanas con personal de la Coordinación de Inteligencia.
- * El órgano interno de control intervino en 17 áreas de la dependencia: seis en oficinas centrales, ocho en el órgano administrativo de prevención y readaptación social y tres del Consejo de Menores. Se determinaron 161 observaciones: 97 en adquisiciones, 14 en presupuesto gasto corriente, 22 en recursos humanos, nueve en obra pública y 19 en evaluación de programas. Asimismo, recibió 148 quejas quedando resueltas 101 y en trámite 47.

OBJETIVO:

4. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- 4.1. Promover la adecuación del sistema de readaptación social para que cumpla con las normas mínimas de readaptación de los adultos y el tratamiento de menores.
- 4.2. Promover la ejecución de sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional.

- 4.3. Establecer programas y mecanismos que contribuyan a mantener el orden, la seguridad interna y el respeto irrestricto de los derechos humanos en el sistema penitenciario.

ACCIONES REALIZADAS:

El Gobierno Federal tiene la tarea prioritaria de reformar los ordenamientos jurídicos y de operación que permitan el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia la crisis del sistema de readaptación e inserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Para ello, se creó el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social con autonomía técnica y administrativa.

Avanzar en un modelo de readaptación social que permita una justicia conmutativa para que a través del trabajo, la educación, el deporte, la cultura y la recreación, se generen los activos que el victimario deba restituir a la sociedad, a su familia y a la víctima.

Al cierre de 2001 la infraestructura se conformó por 446 centros penitenciarios con una capacidad de 134,567 espacios, mismos que comparados contra el año 2000, se incrementaron en dos centros, con lo cual se ampliaron en 13,432 los espacios disponibles. De los 446 centros penitenciarios: sólo 5 están bajo la responsabilidad del Gobierno Federal: La Palma, Puente Grande, Matamoros, Las Islas Marías y el CEFEREPSI de Morelos, el resto están bajo la responsabilidad de autoridades estatales y municipales.

Asimismo:

- * Se implantó en forma sistemática la evaluación de expedientes de candidatos a obtener el beneficio de libertad anticipada en forma colegiada por la Comisión Dictaminadora con la revisión de la Subsecretaría de Seguridad Pública, como resultado de este sistema, se otorgaron 2,060 libertades a igual número de internos que cumplieron con todos los requisitos de ley.
- * Se aplicaron exámenes de evaluación tanto al personal existente, como a personal de nuevo ingreso. Se implantó un sistema de rotación de personal para mejorar los procesos de control y vigilancia y se reforzaron las medidas de seguridad en las áreas de acceso y revisión de personas.
- * Se dieron de baja 4 directores, 16 subdirectores, 29 jefes de departamento y 375 custodios. Se consignaron al Ministerio Público 60 personas, de las cuales 58 eran empleados de los CEFERESOS y dos visitantes que pretendían introducir droga.
- * Se cambió al personal de los centros de control de los CEFERESOS por personal de la Coordinación General de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva. Se realizan operativos sorpresa en reclusorios con internos del orden federal con apoyo de personal de seguridad de los Centros Federales.

La población penitenciaria del país ascendió en 2001 a 165,687 internos, de los cuales 94,186 son sentenciados y 71,501 están bajo proceso. El 73 por ciento corresponde al fuero común y el 27 por ciento al fuero federal.

Los internos procesados y sentenciados se incrementaron con respecto al año 2000 en 12.2 y 3.7 por ciento respectivamente, correspondiendo al fuero federal crecimientos de 9.8 y 6.0 por ciento en el mismo orden.

Ver gráfica de población penitenciaria (página 38)

En 2001 se reubicaron 209 internos del fuero federal de acuerdo a su grado de peligrosidad que se encontraban en centros de readaptación locales, sin embargo dicho proceso se interrumpió por diferentes causas, entre las que destaca la reorganización del Penal Federal de Islas Marías.

Como parte de los programas de readaptación social de los internos y de menores infractores de centros penitenciarios, se desarrollaron las siguientes acciones:

- * Se realizó el programa "Jornadas de Prevención y Readaptación" en centros penitenciarios y de atención y tratamiento de menores infractores en Morelos, Baja California Sur, Oaxaca, Guerrero, Tamaulipas, Chihuahua, Quintana Roo y Nuevo León en las cuales se desarrollaron actividades relacionadas a la educación, trabajo, capacitación, cultura, recreación, promoción de la salud y prevención de adicciones; así como de capacitación para el personal penitenciario. En dichas jornadas participaron 12,923 internos y se capacitó a 897 integrantes del personal penitenciario.
- * Se presentó a los gobiernos de los estados de Morelos y Puebla el proyecto estratégico de industria penitenciaria, para industrializar el trabajo artesanal que se realiza en los centros de reclusión.
- * Se impartieron dos talleres a la población femenina del Centro Federal de Readaptación Social No.1 "La Palma", uno de artes plásticas y otro literario; así como diversos concursos culturales y talleres de manualidades.
- * Se organizó el Primer Encuentro Juvenil de Promotores, con la asistencia de los representantes estatales, en donde se analizaron políticas y acciones de prevención y se promocionó el video "Tú puedes mejorar tu vida".

Para mantener actualizada la base de datos de internos sentenciados y procesados de todos los centros de readaptación social se estableció el sistema computarizado para su registro, mismo que se entregó con su capacitación en 31 estados; 17 de ellos han enviado el 49 por ciento de sus registros de la población del fuero federal. Los estados de Campeche, Chiapas, Aguascalientes, México y Sonora, reportan avances entre el 93 y el 100 por ciento.

Para la atención y tratamiento de menores infractores se mantuvo actualizado el Registro Nacional Sobre Menores Infractores, cuyo objetivo es integrar los datos estadísticos de instituciones en la materia en toda la República; al 2001 se cuenta con 157 instituciones, con un promedio mensual de 3,929 casos puestos a disposición en instituciones con función jurisdiccional del país. Asimismo:

- * Se proporcionaron 16, 756 asistencias jurídicas a menores, en las siguientes etapas: 4, 729 de defensa general, 8,315 de defensa procesal y 3,712 de defensa en tratamiento y seguimiento.

- * El Consejo de Menores en su calidad de autoridad encargada de administrar e impartir justicia en el ámbito de su competencia, atendió 2,694 asuntos que representan el 100 por ciento de los casos que fueron puestos a disposición de los Consejeros Unitario.
- * En materia de coordinación con los tres niveles de gobierno y con la participación ciudadana se llevó a cabo el V "Congreso Nacional sobre Menores Infractores", en el que se plantearon acciones y programas de capacitación, divulgación y concertación interinstitucional en cumplimiento a la normatividad nacional y la Convención sobre los Derechos del Niño.

OBJETIVO:

5. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- 5.1. Promover la organización y participación de la sociedad en la prevención del delito y faltas administrativas.
- 5.2. Establecer programas de prevención y denuncia en coordinación con la sociedad y las autoridades correspondientes.
- 5.3. Promover la evaluación de las instituciones de seguridad pública a través de la ciudadanía.

ACCIONES REALIZADAS:

Se ha logrado fortalecer la participación ciudadana, para que coadyuve activamente con el gobierno federal para prevenir el delito y combatir a la delincuencia.

Actualmente, se promueve la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales para preservar la seguridad en los espacios de convivencia social, así como evitar su deterioro y el respeto a los derechos de terceros, fomentar la denuncia de conductas ilícitas cometidas por servidores públicos y la propia comunidad.

- * Durante el 2001 se instalaron el Instituto Ciudadano de Cd. Juárez, Chih.; el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, en el municipio de Benito Juárez, Q. Roo; los Comités de Evaluación de la Dirección General de Seguridad Pública de Mexicali, B.C. y de la Procuraduría General de Justicia de Baja California.
- * Se creó y promovió el programa "Ojo Ciudadano", el cual paulatinamente se ha ido extendiendo en el país, instalándose 32 Comités Locales de Participación de la Comunidad, de los cuales 24 se encuentran en operación y el resto en proceso de renovación de sus mesas directivas.
- * Se elaboraron 32 Anexos Técnicos del programa de participación de la comunidad y del programa "Ojo Ciudadano", y se conformó la mesa

interinstitucional de prevención integral del delito con la participación de 23 instituciones y organizaciones sociales y ocho dependencias del Gobierno Federal y se realizó el Primer Encuentro Nacional de Promotores de este programa con la asistencia de 257 instituciones en Meztitla, Morelos.

- * En materia de derechos humanos, se perfeccionó los sistemas de registro, seguimiento, canalización y control de las quejas, denuncias, recomendaciones y asuntos de responsabilidad administrativa. Se impartieron al personal de las corporaciones policiales de Nuevo León y Baja California dos cursos de capacitación sobre las garantías individuales.
- * En el Centro Nacional de Atención Ciudadana del área de servicios a la comunidad se recibieron 3,220 denuncias, 346 quejas, 34,828 solicitudes de información diversa, 527 reportes y 105 comentarios.
- * Se reubicó dentro de la estructura funcional el Centro de Atención Ciudadana de la PFP con el objeto de atender las quejas y denuncias de la sociedad en contra de servidores públicos de la Institución, recibándose en promedio mensual: 708 llamadas de denuncia, 74 de quejas, 145 reportes, 4,526 solicitudes de informes, y 6,960 que engloban otros rubros y que fueron canalizadas a las áreas correspondientes para su atención.

Asimismo, se llevó a cabo en la Ciudad de Oaxaca el Primer Congreso Nacional de Participación Ciudadana en Seguridad Pública.

OBJETIVO:

6. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- 6.1. Establecer convenios o acuerdos con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 6.2. Promover mecanismos para mejorar la coordinación entre los cuerpos de seguridad pública y regular el funcionamiento de las empresas de seguridad privada.
- 6.3. Proponer instrumentos para optimizar el aprovechamiento de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ACCIONES REALIZADAS:

Una de las funciones estratégicas del Estado y que reclama con urgencia la sociedad, consiste en garantizar la seguridad pública.

La complejidad del fenómeno delictivo demanda la acción conjunta y coordinación entre los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para desarrollar acciones integrales, en un clima de estrecha colaboración y respeto a la

soberanía, autonomía y ámbitos de competencia, para avanzar hacia un auténtico federalismo.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública había permanecido en un vacío de información, en el que sus miembros no avanzaron en la integración de los registros y estadísticas nacionales sobre seguridad pública, motivo que retrasó el combate frontal y coordinado contra la creciente y compleja incidencia delictiva en el país.

Para revertir esa tendencia, se han realizado dos reuniones de trabajo con los Gobernadores y dos con los Secretarios de Seguridad Pública y homólogos estatales, en las que se ha solicitado su colaboración y apoyo para alcanzar objetivos comunes en la profesionalización de las corporaciones policiales, actualizar el Sistema Nacional de Información, ampliar y consolidar la red de telecomunicaciones e incrementar los puntos de presencia en telefonía, actualizar el Registro Nacional de personal sustantivo y el Registro de vehículos robados, así como analizar la aplicación de los recursos presupuestarios. Dentro de este contexto, se han logrado los siguientes resultados:

- * Se impartieron cursos de capacitación a nivel nacional a 64,277 personas del área sustantiva de seguridad pública, logrando un acumulado de 151,665 elementos capacitados.
- * Se evaluaron a 44,128 personas, con ello el dato acumulado asciende a 146,678 policías evaluados.
- * Se certificaron a 7,822 elementos en todo el país, acumulando un total de 21,295 personas certificadas.
- * El Registro Nacional de Policías para la identificación de elementos con antecedentes penales cuenta al 2001 con 53,989 efectivos registrados.
- * Se actualizó el Sistema de Huellas Dactilares Delincuencial con el registró de 103,300 personas al 2001. Se cuenta con una base de datos nacional de internos en centros estatales de rehabilitación en 21 entidades, así como en tres de los cinco CEFERESOS.
- * Actualmente se está consolidando la red de telecomunicaciones y telefonía, para optimizar el enlace y coordinación entre las policías del país; el logro más importante es el haber logrado enlazar los sistemas de radiocomunicación MATRA con los sistemas ya establecidos en la infraestructura de los estados y municipios sin perder en ningún momento la confidencialidad que proporciona el sistema MATRA a través de su encriptamiento,
- * Se terminaron y se pusieron en marcha la academia regional en Jalapa, Veracruz y el Centro de Actualización en materia de Seguridad Pública en Jojutla, Morelos.

Para garantizar que los servicios de seguridad privada, prestados por empresas particulares en dos o más entidades federativas sean eficientes y de calidad, se realizaron las siguientes acciones en el año 2001:

- * Previa autorización de funcionamiento en los ámbitos de competencia y conforme a la normatividad aplicable, se inscribieron en el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada 2,332 empresas, de las cuales 234 son de carácter federal y 2,098 de ámbito local.
- * Se efectuaron 272 visitas de inspección a empresas con autorización federal localizadas en el Distrito Federal y en 26 entidades federativas, para verificar que cumplieran en su funcionamiento, en los términos en que se otorgó la autorización y de la normatividad vigente.
- * Se iniciaron 48 expedientes de empresas de seguridad privada sobre opinión favorable para justificar la portación de arma de fuego por parte de sus elementos con los siguientes resultados: se otorgaron 13 opiniones favorables; en 10 casos fue negada; en siete se desechó la solicitud por diversas causas; en seis se modificó la opinión; ocho prosiguieron su trámite de opinión y cuatro pasaron a formar parte del cuaderno de antecedentes.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, demanda la participación de gobierno y sociedad, la adecuación urgente a las necesidades actuales y futuras de los ordenamientos jurídicos y la revisión y actualización permanente de las estrategias, programas y acciones, para mejorar la calidad del servicio; así como la actualización sistemática de dicho Programa.

Es prioritario lograr estructurar instituciones preventivas, dinámicas, flexibles y eficientes en la prevención del delito y el combate a la delincuencia, a efecto de reducir la incidencia delictiva y restaurar el clima de certidumbre y confianza.

VII. LÍNEAS DE ACCIÓN

- 1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.**
 - 1.1. Fortalecer los programas de prevención del delito y los esquemas operativos en materia de delitos federales.
 - 1.2. Incrementar el estado de fuerza de la Policía Federal Preventiva y modernizar su equipamiento, para incrementar la capacidad de apoyo a las entidades federativas que así lo requieran.
 - 1.3. Optimizar las funciones de la Coordinación General de Seguridad Regional y modernizar su equipo y armamento; para disminuir los asaltos y accidentes en carreteras federales.
 - 1.4. Regionalizar y desconcentrar las unidades operativas de la Policía Federal Preventiva en todo el país.
 - 1.5. Organizar unidades operativas por especialidad, para responder a las necesidades de apoyo a los gobiernos de las entidades federativas.
 - 1.6. Actualizar e implantar esquemas de prevención, inteligencia y operativos interinstitucionales, para prevenir y abatir la comisión de delitos.

- 1.7. Fomentar entre la población la cultura de la prevención y la denuncia para combatir el delito y la impunidad, desde el seno familiar, la escuela, la comunidad y el ámbito laboral.
- 1.8. Promover el establecimiento de centros de atención social a las víctimas del delito y programas coordinados con instituciones públicas y privadas para prevenir la violencia y la desintegración familiar.
19. Difundir en coordinación con otras dependencias de la administración pública de los tres niveles de gobierno, las políticas orientadas a la prevención del delito.

2. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

- 2.1. Diseñar políticas y establecer programas coordinados interinstitucionales y con los tres niveles de gobierno, para conjugar las acciones de seguridad pública con los programas de desarrollo social y fomento económico.
- 2.2. Promover la implantación de programas interinstitucionales de prevención de conductas antisociales de atención a la juventud y de tratamiento de población adicta y de alto riesgo.
- 2.3. Realizar investigaciones, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, sobre las causas estructurales del delito, su clasificación geodelictiva, patrones de comportamiento, tendencias históricas, estadísticas y cifra negra que permitan actualizar y perfeccionar la política anticrimen del gobierno.
- 2.4. Promover las reformas legislativas para adecuar los ordenamientos a la dinámica delictiva actual, establecer la reparación del daño como el bien jurídicamente protegido, compactar el procedimiento penal y establecer un Código Penal único y uno solo de Procedimientos Penales para todo el país.
- 2.5. Impulsar los cambios en la legislación para que los delitos contra la Nación, contra el erario público, el secuestro, el narcotráfico y el crimen organizado no opere la prescripción.
- 2.6. Promover la adecuación del marco jurídico que regula el registro, autorización, funcionamiento y control de las empresas de seguridad privada, estableciendo normas y políticas que promuevan la profesionalización de sus servicios, así como su evaluación permanente.
- 2.7. Promover el desarrollo de las políticas y los instrumentos normativos que regulen el Sistema Nacional del Servicio Civil de Carrera.
- 2.8. Normar y proponer las políticas y programas de homogeneización y desarrollo de recursos humanos, capacitación, certificación, profesionalización, equipamiento, infraestructura y sistemas de trabajo,
- 2.9. Establecer un sistema de indicadores de medición de la gestión de seguridad pública y evaluación de resultados.

3. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

- 3.1. Establecer, programas, políticas, instrumentos y mecanismos tendientes a prevenir la corrupción en todas sus formas, dentro de las instancias administrativas y operativas de la Secretaría de Seguridad Pública.
- 3.2. Establecer un sistema de reconocimientos y estímulos al personal, que motive la actuación del personal sustantivo de seguridad pública.
- 3.3. Generar en los cuerpos policiales que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, una actitud de servicio que los distinga por su integridad, confiabilidad y probada honestidad, para garantizar su adecuado desempeño y desarrollo integral,
- 3.4. Promover y fomentar la política de aplicación de exámenes psicológicos, médicos, de conocimientos, toxicológicos y poli gráficos para el ingreso y permanencia del personal sustantivo de seguridad pública, a través de programas de control de confianza.
- 3.5. Promover el establecimiento de mecanismos de seguimiento y supervisión para vigilar el respeto irrestricto a las leyes y reglamentos por parte de los elementos de las policías preventivas, que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y garantizar que se conduzcan bajo los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez.
- 3.6. Establecer un programa que modernice y simplifique la captación, atención y seguimiento de todas las quejas y denuncias, sobre actos de corrupción, conductas delictivas u omisión del personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública y sus Órganos Desconcentrados.
- 3.7. Atender al cien por ciento las recomendaciones emitidas por las instancias de derechos humanos a la Secretaría de Seguridad Pública.
- 3.8. Llevar a cabo programas de capacitación y actualización permanente de las corporaciones policiales en materia de derechos humanos, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos.
- 3.9. Contribuir a erradicar la impunidad, aplicando la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos de corrupción sin distinción alguna e imponer las sanciones respectivas.

4. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal.

- 4.1. Desarrollar un programa integral de tratamiento de rehabilitación y de reinserción social, que se basa en la reparación del daño, el cumplimiento de la jornada laboral, la capacitación para el trabajo, la educación y la disciplina; así como la incorporación voluntaria de los internos, a los servicios de seguridad social, para lograr una readaptación más humana y expedita.

- 4.2. Promover y fomentar la modernización de los sistemas de prevención y readaptación social de adultos e impulsar el cambio en el tratamiento del menor infractor; humanizando los procedimientos para su efectiva reinserción social.
- 4.3. Diseñar y desarrollar programas de supervisión, evaluación y verificación de la aplicación de las políticas aprobadas en materia penitenciaria para la organización, administración y funcionamiento de los centros federales de readaptación social.
- 4.4. Impulsar, a nivel federal ya través del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los estados, las reformas a las disposiciones jurídicas correspondientes con el fin de homogeneizar el tratamiento de las penas, la gravedad de las mismas y redefinir los casos que ameriten prisión o algún tratamiento externo bajo estricta supervisión.
- 4.5. Formular el programa de rehabilitación de presos por delitos del fuero federal, que de acuerdo a los ordenamientos jurídicos y por comportamiento ejemplar, puedan ser beneficiados con la liberación anticipada.
- 4.6. Proporcionar atención digna a los internos con problemas de salud, física o mental, remitiéndolos a centros de salud públicos.
- 4.7. Consolidar a nivel nacional el sistema penitenciario, promoviendo y homogeneizando la normatividad jurídica, técnica y de seguridad, aplicables a los internos del fuero federal y hacerla extensiva a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a toda la población penitenciaria del país.
- 4.8. Sistematizar la información penitenciaria que permita el análisis de las características delictivas de la población interna en los centros penitenciarios, su adecuada clasificación y seguimiento del tratamiento técnico.
- 4.9. Ampliar la infraestructura penitenciaria, en la medida de la disponibilidad de recursos, con la apertura de CEFERESOS para la incorporación de la población penitenciaria por delitos federales, que se encuentra recluida en centros locales de readaptación social.

5. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas

- 5.1. Fortalecer la participación ciudadana a través de la instalación permanente de Comités Locales de Participación de la Comunidad en todo el país.
- 5.2. Impulsar el fortalecimiento de los Consejos Estatales y Municipales del Sistema de Seguridad Pública, con la inclusión de ciudadanos prestigiados, asociaciones y diversas cámaras empresariales de las principales poblaciones del país.
- 5.3. Modernizar los Centros de Atención Ciudadana y agilizar los mecanismos para generar una respuesta oportuna en las llamadas de auxilio, en el seguimiento y gestión de quejas y denuncias formuladas por la población a las instituciones de seguridad pública.

- 5.4. Promover la realización de convenios con las autoridades correspondientes y organizaciones de padres de familia, para reforzar los contenidos cívicos que fortalezcan la cultura del respeto a las instituciones y disposiciones jurídicas, así como sobre la prevención del delito, en los planes y programas de trabajo.
- 5.5. Elaborar en coordinación con las organizaciones sociales y las instituciones de salud, campañas de información y prevención contra el consumo de drogas, alcohol y enervantes permitidos.
- 5.6. Promover la participación social en los programas de prevención de la violencia y la desintegración familiar, identificar grupos y zonas de riesgo, así como de lucha contra las adicciones.
- 5.7. Fomentar entre la sociedad la cultura de la denuncia, de la prevención, de respeto a la legalidad y sana convivencia y del rescate de la vida pública.
- 5.8. Impulsar el uso de los medios de comunicación en la difusión de mensajes que reflejen actitudes propositivas y de programas en los que se resalte la importancia de la integración familiar y los valores que le dan fundamento al Estado de derecho.
- 6. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**
- 6.1. Suscribir convenios de colaboración en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer mecanismos de coordinación permanentes con las policías de los niveles, federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
- 6.2. Promover la planeación y actividades de inteligencia con la participación de las instituciones policiales federales, estatales y municipales, en la realización de operativos conjuntos regionales, estatales y en las áreas detectadas como de alto impacto geodelictivo.
- 6.3. Promover la modernización de las instalaciones de las instituciones de seguridad pública.
- 6.4. Fortalecer las actuales redes de telecomunicación con mejor tecnología, para contar con mecanismos sistematizados y modernos, así como consolidar el Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias, con una marcación única a nivel Nacional {066}.
- 6.5. Instrumentar mecanismos de coordinación para fortalecer el intercambio de información criminal, con las procuradurías federal y estatales, con la finalidad de integrar las bases de datos del Registro Nacional de Policías, vehículos y armamento, así como del Sistema de Huellas Dactilares Delincuencial.
- 6.6. Establecer un programa para el registro y supervisión de las empresas de servicios de seguridad privada y para la certificación de la capacitación e infraestructura operativa.

- 6.7 Que los ejecutores de las acciones promuevan el uso de la clave presupuestal asignada al Plan para etiquetar y en su caso controlar el gasto asociado.
- 6.8 Establecer mecanismos, de conformidad con la normatividad vigente para fortalecer los instrumentos de financiamiento público y privado a nivel nacional, Federal y local.
- 6.9. Desarrollar los mecanismos del control y seguimiento de los recursos financieros para verificar su puntual cumplimiento.
- 6.10. Apoyar a las entidades federativas el rediseño de sus sistemas operativos y de control que les permitan establecer un Sistema de Planeación y Control Policial.

VIII. INDICADORES

El sistema de medición y evaluación de resultados enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, es la pauta para la definición de los indicadores estratégicos propios del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 que forman parte de la planeación y la base para la evaluación y medición de los resultados; tiene por objeto transformar la administración pública en una organización eficaz y eficiente con una cultura de servicio, de mejora continua y calidad para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Está correlacionado con la misión, visión, objetivos, estrategias, procesos, proyectos y resultados institucionales, articulando en forma secuencial, continua e interactiva las tareas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación; por lo que a través de los indicadores se podrán realizar análisis comparativos, para evaluar el nivel de respuesta de la Secretaría.

El sistema generará información para la toma de decisiones estratégicas, operativas y presupuestales; sustentando las acciones de mejora, compromisos de resultados y de gestión, permitiendo evaluar los resultados de la ejecución con los indicadores y metas definidos en la planeación.

Con la reforma del sistema presupuestario y la nueva estructura programática, los responsables de ejecutar los programas, las actividades y los proyectos serán medidos y evaluados con base en indicadores orientados a resultados.

Se establecen indicadores estratégicos para medir el cumplimiento de los objetivos, metas, programas sustantivos y actividades institucionales, Estarán dirigidos al titular de la Secretaría, Subsecretarios, Directores Generales y homólogos de la dependencia.

Se determinan indicadores de gestión para medir y evaluar el cumplimiento de los propósitos de cada proceso clave con los que opera la institución, estarán dirigidos a Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores de Área y Jefes de Departamento.

Los indicadores de servicio evaluarán el cumplimiento de los estándares que se definan para prestar un servicio de calidad y estarán dirigidos a las áreas de apoyo administrativo involucradas en la prestación del mismo.

Los indicadores de proyecto identificarán la contribución que éstos aportarán al logro de los objetivos, estarán dirigidos a los responsables del proyecto y áreas involucradas en su realización.

La evaluación reflejará el impacto social, la cobertura, eficiencia y calidad del servicio de seguridad pública.

Se informará de los resultados y del seguimiento a fin de reorientar la gestión y el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006; así mismo el programa se considera un documento en continua revisión, cuyo enriquecimiento permanente permitirá actualizarlo y adecuarlo a las necesidades de prevención y mejora de los servicios de seguridad pública proporcionados a la ciudadanía.

Los índices e indicadores de seguridad pública se podrán confirmar a partir de la información suministrada por las instituciones públicas o bien a través de las encuestas de opinión vertidas por la ciudadanía, las cuales constituyen un termómetro de evaluación para la toma de decisiones y la corrección de desviaciones.

Dentro del quehacer sustantivo de la dependencia, se han definido indicadores estratégicos para medir el cumplimiento de objetivos y metas dirigidos a la satisfacción de las necesidades de la población en materia de seguridad pública enmarcándose los siguientes:

Línea de estrategia	indicador	descripción del indicador
1.-Prevenir el delito para garantizar la Seguridad Pública Y la tranquilidad ciudadana	incidencia delictiva	permite monitorear la disminución o elevación de la incidencia delictiva del país
	asaltos en carreteras federales	Mide la seguridad a través del incremento de los asaltos en carreteras federales
	Accidentes en Carreteras federales	Mide la seguridad a través del incremento o disminución De los asaltos en carreteras Federales
2.-Logra la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública	Reformas al marco jurídico	A través de los proyectos de reformas al marco jurídico, en materia de seguridad pública, mide la adecuación

de la legislación actual, atendiendo las demandas de la sociedad.

3.-Combatir la Corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales	Transparencia y combate a la corrupción	Evalúa al personal para determinar su
elementos	Estímulos y	a través del Sistema de Control de Confianza.
recibieron	Recompensas	Evalúa la cantidad de que por su desempeño
		Un estímulo

4.-Reestructurar Integralmente el Sistema Penitenciario Federal	readaptación de internos por delitos de orden federal	Permite medir el número de internos readaptados por delitos de orden federal
través	Población penitencia	Permite medir la ocupación del espacio penitenciario y evaluar posibles riesgos por sobrepoblación
	libertades anticipadas en los centros	Mide el número de libertades anticipadas otorgadas a
	penitenciarios	de la aplicación de los beneficios de la ley

5.-Promover la de las participación y de seguridad Organización encuestas Ciudadana en la los Prevención de Delitos y Fallas administrativas	Evaluación de las acciones de seguridad pública por parte del órgano ciudadano	Mide el desempeño instituciones públicas, a través de de opinión, apoyándose en Comités Ciudadanos
instituciones	Comités de Participación Ciudadana	Instalación de Comités Ciudadanos en la República, Para promover programas Conjuntos con las

		De seguridad pública
6.-Establecer Mecanismos de Coordinación y Cooperación con las Instituciones Integrantes Del Sistema Nacional Pública de Seguridad Pública	Registro Nacional Vehicular	Indica la cantidad de registrados en los Estados, Municipios y el Distrito Federal a través del Sistema nacional de Seguridad
	Registro Nacional de identificación de internos en Centros de Readaptación Social	Mide el avance en el registro de internos de los centros penitenciarios
	Certificación de empresas de servicios de seguridad privada	Mide el grado de avance en certificación de empresas de servicios de
	Registro Nacional de Personal de seguridad Pública	Con este indicador se mide avance en el registro del personal de Pública (huella y foto)
	Red de Radiocomunicación	Indicador que mide la cobertura geográfica de la Red de telecomunicaciones a nivel nacional.

Los sistemas democráticos se caracterizan por informar de sus acciones, a las instancias correspondientes ya la sociedad. La Secretaría de Seguridad Pública rendirá cuentas al Honorable Congreso de la Unión a través de los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, que contendrá el grado de cumplimiento de las estratégicas e indicadores establecidos en el presente programa sectorial.

Las acciones de este Programa, acordes con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, estarán abiertas al escrutinio de la población en un proceso sistemático de rendición de cuentas, con lo cual se invita a la ciudadanía a participar desde la perspectiva pública en acciones de evaluación y de prevención en el marco de la seguridad pública.

ANEXO

MECANISMOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES.

La Secretaría de Seguridad Pública, a través de sus órganos desconcentrados y áreas centrales, lleva a cabo la ejecución de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Seguridad Pública: 2001-2006,

En el siguiente cuadro, se establecen las áreas responsables, las cuales están en coordinación con otras instancias de esta dependencia para dar cumplimiento a los objetivos planteados:

Línea Estratégica	Área responsable
Prevenir el delito para garantizar Dirección La seguridad pública y la Derechos Tranquilidad ciudadana	Policía Federal Preventiva y la General de Protección de los Humanos
Lograr la reforma integral del Sistema de seguridad pública General colaboración dependencia, a	Subsecretaría de Seguridad Pública, la Oficialía Mayor, Coordinación de Asuntos Jurídicos; en con otras instancias de la conforme al asunto de competencia modificar
Combatir la corrupción , depurar y dignificar los cuerpos policiales en Internos	Contraloría Interna y la Coordinación general de Asuntos Internos; colaboración con los Órganos de Control de las unidades desconcentradas de esta Secretaría
Reestructurar integralmente el Desconcentrado Sistema penitenciario federal Social y	Órgano Administrativo de prevención y Readaptación el Consejo de Menores
Promover la participación y	Dirección General de Servicios y

Organización ciudadana en la Dirección	Participación Ciudadana y la
Prevención de delitos y faltas	General de protección de los
Derechos	Humanos
Administrativas	

Establecer mecanismos de Coordinación y cooperación Con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública Servicios	Subsecretaría de Seguridad Pública, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas de de Seguridad Privada
--	---

La instrumentación de las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, se llevará a cabo mediante la coordinación eficiente y dinámica de los diversos mecanismos con que cuenta el gobierno federal para hacer frente a la inseguridad.

De conformidad con el artículo 30 bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es facultad de la Secretaría de Seguridad Pública "desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos para tal efecto se auxiliará a la Secretaría de Seguridad Pública en sus órganos administrativos desconcentrados y áreas centrales.

La ejecución de las acciones previstas en el Plan refieren la conformación de un esquema de coordinación interinstitucional que permita alcanzar los objetivos y metas planteadas, así como el desarrollo y aplicación de mecanismos programáticos para la realización de las actividades que cada dependencia ha comprometido desarrollar en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad Pública es la entidad responsable del seguimiento y evaluación de las acciones que integran el Plan, tarea que desarrolla con base en la coordinación interinstitucional. Para tal fin, se cuenta con un elemento programático en la clave presupuestaria que posibilita identificar recursos en las instituciones coordinadas o participantes para la ejecución de proyectos específicos conforme a la normatividad vigente, así como para el seguimiento y evaluación del Plan.

Cada dependencia será responsable de analizar, proponer y gestionar el presupuesto para las actividades que realice en el marco del Programa, a fin de que se garantice su ejecución, control y seguimiento. Estos elementos permitirán consolidar un mecanismo de medición y análisis de resultados.

INSTRUMENTOS

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- * Tratados Internacionales y convenios de colaboración internacional suscritos y ratificados por México, en materia de derechos humanos, seguridad pública, combate a la delincuencia, procuración de justicia y tratamiento de internos.
- * Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- * Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- * Ley de Planeación.
- * Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- * Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- * Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- * Ley de la Policía Federal Preventiva.
- * Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el D.F. en materia Común y para toda la República en materia Federal.
- * Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- * Código Penal Federal.
- * Código Federal de Procedimientos Penales
- * Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.
- * Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.
- * Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- * Convenios de Coordinación que celebra el Sistema Nacional de Seguridad Pública con las entidades federativas.
- * Constituciones, Leyes, Códigos, Reglamentos, Acuerdos, Planes, Programas y diversas disposiciones locales de los Estados y municipios en materia de seguridad pública.
- * Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.
- * Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006.
- * Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

Estos mecanismos e instrumentos se implementan para proporcionar a la ciudadanía servicios de seguridad pública de calidad; a efecto de lograr la paz y seguridad a que aspiramos los mexicanos para alcanzar el crecimiento y desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

DE LA CUEVA, Mario, La idea del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1996.

BROM, Juan, Esbozo de Historia Universal, Editorial Grijalbo, México, 1973.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, Tomo I, Editorial Siglo XXI, México, 1981.

CROSSMAN, R.H.S, Biografía del Estado Moderno, FCE, Mexicano, 1978.

POVIÑA, Alfredo, Diccionario de Sociología a través de los Sociólogos, Tomo I, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1976,

UVALLE Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal, Ed. IAPEM, México, 1994.

UVALLE Berrones, Ricardo, La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, Ed. Plaza y Valdés, México, 1994.

GUERRERO Orozco, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, INAP, México, 1989.

GONZÁLEZ Ruiz, Samuel, V. López Portillo, Ernesto y Yáñez José Arturo, Seguridad Pública en México. Problemas y Propuestas, UNAM, México, 1994.

BENAVIDES Flores, J.A, El proceso administrativo policíaco en México.

PÉREZ Porras, Aroldo Francisco, Organización y Administración de la Policía, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1987.

SOTELO Regil, Luis F., Policía Profesional, Ed. Limusa, México, 1989.

Policía Federal Preventiva, La Policía en México. Breve Historia de un Concepto y de una Institución, México 2000.

PIÑA y Palacios, Javier, Derecho procesal penal Ed. Botas, México 1948.

CASTRO, Juventino V, El Ministerio Público en México (funciones y disfunciones), 3°. Edición, Ed Porrúa, México, 1983.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Tomo X, artículos 90 al 107 (antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional) 3ª Edición, México, 1985, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero, 2000

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 27 de diciembre de 2002.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edición 2003, México.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

Presidencia de la República, Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

PEÑALOZA, Pedro, GARZA Salinas, Mario A., Los desafíos de la Seguridad Pública en México, PGR-UNAM-IIJ, México, 2002.

TENORIO Tagle, Fernando, Ciudades Seguras III, Sistema de Justicia Penal en la Ciudad de México, FCE, México, 2002.

FOUCAULT, Michael, Vigilar y Castigar, Nacimiento de la Prisión, Editorial Siglo XXI, México, 1976.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Foro “Por una ciudad segura”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2003.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Foro “La Prevención del Delito y la Seguridad Pública en el Distrito Federal”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2003.

Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2001.

Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2002.

REVISTAS

OLIVÁN, Alejandro, “Idea General de la Administración”, Revista de Administración Pública (Homenaje al maestro Gabino Fraga), INAP, México, 1982.

WOODROW, Wilson, “El Estudio de la Administración”, citado en Revista del Colegio, Año II No. 4, México, 1990.

BONNIN, C.J.B, “Principios de la Administración”, Revista de Administración Pública (Homenaje al maestro Gabino Fraga), INAP, México, 1982.

Vida, Justicia y Seguridad, Cuadernos de la Renovación Nacional, Vol. 14, FCE, México, 1988.

Procuraduría General de la República, Revista Mexicana de Justicia, Nueva Época, No. 11, México, 2000.

Banco de México, “La evolución de la economía mexicana en 1994” en Revista de Comercio Exterior, Vol. 45, no. 5, Mayo-Junio de 1995, México.

HEMEROGRAFÍA

Periódico El Globo, tomo I No. 41, México, 19 de septiembre de 1895.

Periódico El Globo, año II, No. 382, México, 10 de noviembre de 1896.

INTERNET

www.inegi.gob.mx

www.ssp.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.sep.gob.mx

www.imss.gob.mx

www.ifai.org.mx

www.pgr.gob.mx