



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: EL CASO DEL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A:

MARIO ARROYO JUÁREZ

COMITÉ TUTORAL
DRA. ANGÉLICA CUÉLLAR VÁZQUEZ
(Tutora Principal)

DR. OSCAR CORREAS
MTRO. RAÚL BENÍTEZ MANAUT
(Miembros)



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, 2008



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.

SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

MARIO ARROYO JUÁREZ

*A la memoria de mi padre, José María Arroyo Villaseñor.
Con amor y gratitud para mi madre, Imelda Juárez Martínez.
A mis hermanos José María y Alejandro.*

AGRADECIMIENTOS

En el proceso de escribir el presente trabajo muchas personas merecen reconocimiento. En primer lugar, quiero agradecer a la Dra. Angélica Cuellar Vázquez por su valiosa asesoría académica, comprensión y paciencia. A Raúl Benítez Manaut, por sus conocimientos impartidos como maestro, colega y tutor. Al Dr. Oscar Correas por sus valiosos comentarios críticos y por ofrecerme una visión alternativa al problema de estudio aquí planteado. Al Dr. René Jiménez Ornelas las enseñanzas transmitidas y su generosidad para disculpar mis errores producto de la inexperiencia académica y personal. A la Dra. Elena Azaola Garrido, cuyo trabajo profesional y calidad humana han sido un ejemplo a seguir. Al Dr. Gustavo Fondevila, por su apertura y solidaridad inmediata para ser parte de la revisión académica de este trabajo. Al Dr. Arturo Alvarado Mendoza a quien se debe inicialmente la selección del tema y su posterior desarrollo, le estoy profundamente agradecido. La posibilidad de aprender y desarrollar conocimiento sobre el tema, fue posible gracias a la invitación por parte de colegas a participar en diversos proyectos académicos que menciono a continuación: Arturo Alvarado del Colegio de México y Diane Davis de la *New School for Social Research de la Universidad de Nueva York*, con el proyecto “La seguridad pública en la Ciudad de México” en 2001”; Marcelo Bergman del Centro de Investigación y Docencia Económicas por el proyecto “Propuesta de Sistema Estadístico sobre Criminalidad y Victimización” en 2004; Sigrid Artz de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C. por el proyecto “Rendición de cuentas en la Procuraduría General de la República” en 2004; Wayne Cornelius y David Shirk del *Center for U.S.-Mexican Studies*, de la Universidad de California en San Diego por el proyecto “*Reforming the Administration of Justice in México*” en 2004. Finalmente a amigos y familiares que con su apoyo solidario han hecho posible que este trabajo fuera concluido.

M.A.J

México, D.F. marzo de 2008.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. DELITO Y SEGURIDAD PÚBLICA	9
1.1. Definiciones sobre delito y prevención del delito	9
1.2. Definiciones sobre criminalidad y victimización	11
1.3. Definiciones sobre la seguridad pública	13
1.4. Limitaciones para el estudio	17
1.4.1. Necesidades de información	19
1.4.2. Fuentes de información disponibles	19
CAPITULO 2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO FEDERAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PAN EN EL PERIODO 2000-2006	21
2.1. Situación de los delitos del fuero federal	21
2.2. Marco legal y recursos	23
2.3. Discrecionalidad y mecanismos de supervisión	24
2.4. La rendición de cuentas en la PGR	25
2.5. La rendición de cuentas en el plano formal (2000-2006)	28
2.6. Rendición de cuentas en el PND 2001-2006	30
2.7. Rendición de cuentas en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 (PNPJ)	32
2.8. Indicadores de gestión y rendición de cuentas de la PGR	35
2.9. Análisis de los indicadores de resultados de operación	40
2.9.1. Actas circunstanciadas	40
2.9.2. Averiguaciones Previas	42
2.9.3. Mandamientos Judiciales y Mandamientos Ministeriales	44
2.9.4. Sentencias Condenatorias	46
2.10. Desarticulación de organizaciones del narcotráfico	49
2.11. Control de la oferta de drogas	51
2.12. Análisis de los indicadores de Buen Gobierno	53
2.13. Análisis de los indicadores de Evaluación del cliente	54
2.14. Otros mecanismos de Rendición de cuentas en la PGR	55
2.14.1. Contraloría Interna	56
2.14.2. Participación ciudadana en la Rendición de cuentas de la PGR	57

CAPÍTULO 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRD EN EL PERIODO 1997-2006	60
3.1. Situación de los delitos del fuero común	60
3.2. Desconfianza ciudadana	63
3.3. Marco Legal y recursos de la seguridad pública	65
3.4. Problemas de mando	70
CAPÍTULO 4. TOLERANCIA CERO Y SU APLICACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO	72
4.1. ¿Qué es la tolerancia cero?	72
4.2. Comparando ciudades: México y Nueva York	76
4.3. Obstáculos para la implantación de la tolerancia cero	76
4.4. Deficientes fuentes de Información	77
4.5. Divisiones político-administrativas poco flexibles	80
4.6. Deficiente estructura policial	82
4.7. Limitaciones legales para poder investigar delitos	86
4.8. Desconfianza ciudadana y desviación policial	87
4.9. Poca valoración de la ciencia, en especial de la criminología y disciplinas afines	91
4.10. Falta de responsabilidad social y visión de futuro	93
4.11. Errores teóricos y metodológicos al seleccionar la estrategia de tolerancia cero	95
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	96
5.1. Necesidad de un sistema de información en seguridad pública	96
5.1.1. Administración	97
5.1.2. Planeación	97
5.1.3. Investigación y análisis de políticas	98
5.2. Ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en la PGR	99
5.3. Las lecciones de la experiencia Giuliani en el DF	103
5.4. Militarización de la seguridad pública	103
5.5. Uso irracional de recursos	105
5.6. Uso político del tema	106
5.7. Necesidad de cambiar paradigmas	107
5.8. Los costos de la inseguridad para la democracia	112
BIBLIOGRAFÍA	116

INTRODUCCIÓN

El tema del presente estudio es la seguridad pública¹ en México, la forma en que se organiza esta función del Estado Mexicano y de forma específica la organización y situación que guarda la seguridad pública en el Distrito Federal (DF) en tanto ejemplo de cómo se desarrollan las políticas públicas en la materia dentro del ámbito local. Una de las razones que justifican la elección del tema de la seguridad pública es porque junto con la inequidad y la pobreza, constituyen tres de las principales tareas no cumplidas por el Estado mexicano para con sus habitantes durante el siglo XX y serán los principales retos a enfrentar en el siglo XXI.

La seguridad pública constituye también un objeto de estudio valioso en tanto puede ser utilizado como instrumento para evaluar hasta que punto la herencia política e institucional que dejó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien desde su creación como Partido Nacional Revolucionario en 1929 gobernó al país hasta el año 2000. Resultó de sumo interés para el estudio el hecho de que a nivel federal la administración del gobierno estuviera desde el 1 de diciembre a cargo del Partido Acción Nacional (PAN), y la administración local del Gobierno del Distrito Federal (GDF), en poder del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en dos periodos consecutivos, el primero de 1997-2000, y el segundo de 2000 a 2006. Por primera vez en la historia, para el análisis de un problema social, se presentó el reto de abandonar las viejas hipótesis que por muchos años caracterizaron a las ciencias sociales mexicanas al explicar la ineficacia gubernamental como consecuencia de los vicios y corrupción que caracterizaron las formas de gobernar el país con un régimen de partido hegemónico.

¹ La seguridad pública es entendida como el conjunto de instituciones y normas estatales cuyo propósito expreso es la protección de un orden jurídico y político, en un determinado territorio y cuyo objetivo último es evitar daño a las personas en su integridad y en sus bienes. En este sentido son parte del sistema de seguridad pública instituciones como la policía, el Ministerio Público, los juzgados, las prisiones, etc., junto con sus normas y autoridades respectivas.

Esta situación obligó a centrar el análisis, primero en la organización formal de la seguridad pública, y en segundo lugar, a los resultados que las instituciones que forman parte de él dan a conocer como avances de su gestión.² La hipótesis principal que nos guió durante la investigación fue que en el ejercicio de la función constitucional de proveer seguridad pública a los mexicanos, la transición en el poder, de un partido a otro, ya sea en el ámbito nacional o local, no se vio reflejada en una mejora de las condiciones de seguridad, tomando como indicadores las cifras de delitos registrados, las tasas de criminalidad, las cifras de victimización y las encuestas de percepción ciudadana sobre la inseguridad. Adicionalmente, para corroborar la hipótesis se realizaron dos estudios de caso, el primero sobre la manera en que la Procuraduría General de la República (PGR) rinde cuentas a los ciudadanos, y el segundo, sobre la implementación en el DF de la estrategia de seguridad denominada “tolerancia cero”.

Una conclusión del estudio es que a pesar de las numerosas evidencias que muestran una situación grave en las condiciones de seguridad pública, el sistema jurídico actual y sus instituciones no parece ser el adecuado para enfrentar el problema. No obstante la importancia del tema, el estudio de la seguridad pública ha sido una tarea poco frecuente,³ tanto al interior de las organizaciones gubernamentales como académicas.⁴ Esta situación ha contribuido, en parte, a que las políticas públicas en la materia se diseñen y pongan en práctica sin conocer con precisión los problemas que han pretendido resolver, ha existido un divorcio entre el conocimiento científico, la planeación y la operación de la seguridad pública.

² El método utilizado fue comparar el discurso formal-legal con lo que sucede en la práctica. La idea subyacente es que en México conviven dos sistemas de normas: uno formal y el otro real, donde este último termina por imponerse, restando legitimidad al primero. Un investigador los expone así: “La forma de gobierno establecida por la Constitución difiere notablemente de las prácticas políticas, legislativas y judiciales que rigen el país y la vida cotidiana de sus habitantes... la realidad escapa de la legalidad, y en lo fundamental, en su negación” (Suárez, 1994: 2).

³ No es sino hasta entrados los años noventa que se inician los primeros estudios sobre el tema, destaca el libro *La Seguridad Pública en México* de Samuel González Ruíz, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez Romero.

⁴ No es sino hasta recientemente que en algunos centros de educación superior del país, se han establecido programas de investigación específicos sobre el tema de seguridad pública. Entre estos se encuentran la Unidad de Investigación sobre Violencia Social (UNAVIS) que fue pionera en el país y el Programa de Estudios sobre Estado de Derecho y Seguridad del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), entre otros.

Es obvio que la carencia de investigación científica no explica la situación de inseguridad que vive actualmente el país, y el DF junto con otras entidades federativas en particular. Como veremos, entre los factores que más contribuyen a esta crisis se encuentran la ineficacia y la corrupción de los servidores públicos que integran el sistema de seguridad pública. Salvo excepciones, estas instituciones se caracterizan por una deficiente selección de personal, por la ausencia de capacitación y bajos salarios;⁵ por la falta de continuidad institucional y la ausencia de mecanismos de supervisión y vigilancia que eviten la corrupción.⁶ Otro factor que agudiza la inseguridad es la imposición de los mecanismos de control social formal (policías, ministerio público, jueces y prisiones) como el eje rector de la política criminológica, relegando a un plano menor la prevención y la reducción del delito.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo: *Delito y seguridad pública* se definen algunas categorías básicas como son delito, prevención del delito, criminalidad y victimización. Se describe también el contexto actual en que se encuentra la noción de lo que llamamos “seguridad pública” en oposición al surgimiento de nuevas concepciones tales como la seguridad ciudadana, seguridad de los habitantes o la de seguridad humana. Se señalan algunas limitaciones para el estudio, sobre todo la brecha existente entre las necesidades de información y las fuentes de información disponibles. De forma deliberada, en esta primera parte omitimos las definiciones que el sistema jurídico mexicano establece en sus diversos textos legales sobre la materia. Esta decisión obedece en parte, a que consideramos desde el punto de vista de la sociología jurídica, que nuestra intención no es sólo analizar o describir el sistema normativo en sí, sino valorar también su grado de efectividad, en este caso

⁵ De acuerdo con un diagnóstico de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), los principales problemas que enfrenta la policía del DF son “un bajo perfil profesional, deserción, corrupción, ausencia de beneficios sociales, ausentismo y un elevado número de vacantes” (SSPDF 1996: 8).

⁶ La corrupción e impunidad al interior de la fuerzas policíacas a todos los niveles es tan grave que incluso Ernesto Zedillo presidente de México (1995-2000) aceptó que “la delincuencia ha penetrado muchas de las Procuradurías de Justicia y que sus miembros protegen, promueven e incluso participan directamente en la comisión de delitos”. Esta afirmación fue confirmada por el Procurador General de la República al aceptar que los principales líderes del crimen organizado son expolicías (Jornada, 2/22/1997).

particularmente a través del uso de indicadores estadísticos que nos puedan dar una idea general de este proceso. Se indaga también sobre la manera en que los ciudadanos perciben la seguridad pública, utilizando la información empírica disponible, básicamente la obtenida a través de encuestas de percepción o de victimización.

En el segundo capítulo: *La procuración de justicia en el ámbito federal durante el gobierno del PAN en el periodo 2000-2006*, trata de describir los procesos que sustentan esta parte del llamado sistema de seguridad pública.⁷ Para ello realizamos una división analítica que divide el tema en lo que la norma dice, esto es, el análisis del marco legal en sí, para después estudiar el aspecto de su organización en cuanto a su dimensión jerárquica y tareas burocráticas que le son asignadas a sus funcionarios. Pasamos revista a la manera en que se selecciona, entrena y capacita a estos funcionarios públicos, para después analizar el tipo de recursos humanos, materiales y financieros con los que cuentan; indagamos qué tipo de controles internos o externos le son aplicados con el fin de conocer el grado de discrecionalidad que tienen en el desempeño de su función. Un hallazgo interesante en este apartado, fue observar otra característica de la seguridad pública en México: un sistema normativo arcaico con prácticas institucionales nuevas. Esta conclusión se derivó de uno de los estudios de caso que incluimos en el estudio: “La rendición de cuentas en la Procuraduría General de la República”. Aquí encontramos que la intención del gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) fue la de llevar a la institución del Ministerio Público (anclada en el andamiaje revolucionario de la Constitución de 1917) a manejarse con una lógica gerencial de corte neoliberal durante la administración federal a cargo del PAN. Lo encontrado fue que además de evidenciar una vez más la ineficacia del sistema de procuración de justicia, reveló también similitudes con los intentos de reforma de otros sistemas penales: que cuando las instituciones de seguridad y justicia asumen estrategias de tipo gerencial, se corre el riesgo de favorecer los rendimientos en lugar de los resultados, o como lo señala David Garland:

⁷ De acuerdo con la definición de Sistema Nacional de Seguridad Pública que viene en la Ley que establece las bases de coordinación.

“sesgar la práctica para que se ajuste a los indicadores de desempeño, limitar la discreción de los operadores en el terreno y reducir la eficacia real de una agencia para maximizar las prácticas que son más fácilmente mesurables”.⁸ Un ejemplo de lo anterior es como la Agencia Federal de Investigación (AFI) informa dentro de sus avances de gestión que cuenta ya con una norma de calidad (ISO-9002) para cómo negociar secuestros. Así la AFI ya no se propone dar resultados (evitar los secuestros), sino más bien ofrecer buenos rendimientos (negociarlos con calidad). Este tipo de procesos de medir el desempeño con base en indicadores de gestión administrativa y su relación con la función específica que la ley le asigna a la PGR se trata ampliamente en este capítulo, sobre todo con referencia a los delitos contra la salud.

El tercer capítulo: *La seguridad pública en el ámbito local del Distrito Federal durante el gobierno del PRD en el periodo 1997-2006*, siguiendo la lógica del anterior, describe el marco legal, la organización y sus recursos. Aquí además de confirmar que los indicadores disponibles muestran también la ineficacia de este eslabón de la seguridad pública en el ámbito local, se encontró también un factor ideológico partidista que le dio un particular acento al análisis. En el DF desde 1997 en que el gobierno local ha estado en poder del PRD, ubicado a sí mismo dentro del espectro político en la izquierda, opuesto a la administración federal, considerado por ellos mismos en el otro extremo: la derecha. Después de analizar los resultados que informa el gobierno del DF en materia de procuración de justicia, se revelan los mismos mecanismos de discurso que los utilizados por la Federación: legitimación del sistema jurídico a través de la ideología, e incluso como se demuestra en el análisis, presentando los resultados estadísticos de una forma fragmentada, dando la impresión de servir más como propaganda que como datos para el insumo de políticas públicas. Situación no vista, incluso durante las administraciones anteriores encabezadas por el PRI, consideradas por los propios perredistas como “no democráticas”.

⁸ David Garland. *Castigo y Sociedad Moderna*. Siglo XXI Editores, México, 2005, p. 307.

Otra conclusión derivada de este capítulo es que la eficacia o ineficacia del sistema de seguridad pública no depende tanto de qué partido esté en el gobierno, sino más bien, revela que las instituciones penales y el discurso jurídico que se deriva de la Constitución es de tal forma inamovible, que ni la derecha ni la izquierda pueden desplazarlo. Así ante la falta de un proyecto penal alternativo, lo único que resta a los partidos políticos es tratar de convencer a los ciudadanos, mediante el discurso ideológico, quién es el que puede, no ofrecer mejor seguridad pública, si no quién es el que puede vender mejor la expectativa de que el sistema puede llegar a funcionar. Mientras eso ocurre, y dado que el ciudadano no reconoce utilidad al sistema normativo, otro tipo de ofertas tales como vivienda, transporte, salud, etc. se convierten en el eje de las campañas electorales, a la vez que sirven como paliativos sociales para diferenciar entre un discurso partidista y otro.

El cuarto capítulo: *Tolerancia cero y su aplicación en la ciudad de México*, aquí con el propósito de documentar y tratar de probar la hipótesis de que la eficacia del sistema de seguridad pública no depende de que sea un partido político u otro quien detente el poder, o de la ideología que adscriba su gobernante, realizamos un estudio de caso: Evaluando la estrategia de tolerancia cero y su aplicación en la ciudad de México. El caso es realmente paradigmático: un gobierno de izquierda, que se dice nacionalista que contrata a especialistas en seguridad de derecha y extranjeros, para que les orientan y les instruyan sobre como controlar el delito y el desorden. En este apartado, no cuestionamos si el acto en sí falta a la congruencia ideológica o no, si ello fue correcto o incorrecto, simplemente tratamos de evaluar la factibilidad de que dicha estrategia pueda o no ser implantada en la ciudad de México. Utilizamos el caso para demostrar que en materia de seguridad pública existen tendencias globales y universales a las que los gobiernos nacionales o subnacionales (independientemente de sus ideologías) no se pueden sustraer. Las razones del por qué

están ocurriendo estos cambios, no son materia de este estudio, pero no por ello se deben de soslayar. Quizás en este sentido, debe señalarse que hay asuntos públicos, como el medio ambiente, el calentamiento global o el control del delito, que están simplemente, más allá de la izquierda y la derecha.

En el capítulo cinco: *Conclusiones*, más que repetir hallazgos, se mencionan algunas de las asignaturas pendientes en seguridad pública que es necesario investigar. A veces la tarea de investigación resulta ardua, porque lo que único que se hace es documentar lo que el sentido común, la mayoría, ya sabía. Al investigador sólo le queda seguir reflexionando sobre los temas pendientes, seguir informándose e interactuar con los otros para seguir obteniendo conocimiento de lo que ya se sabe. En cuanto al lector, sólo queda invitarle a que corrobore con los datos e información generada por el estudio, a que reflexione porqué el sistema de seguridad pública es ineficaz para controlar el delito en México y en el Distrito Federal. Invitarlo a reflexionar sobre la posibilidad de que la alternancia en el poder no es una variable que mejore la seguridad pública; a descubrir que tal vez, el sistema jurídico en el cual se basa la seguridad pública no tiene como objetivo el control del delito, sino más bien ser un mero instrumento para ganar en la competencia político-electoral. Asumiendo que ninguna de las opciones políticas en el mercado electoral sabe cómo o tiene la voluntad para establecer políticas públicas basadas en evidencias científicas o al menos sustentadas en los mínimos fundamentos técnicos que hoy ofrece la política criminológica.

En las conclusiones, se destaca la necesidad de contar con un sistema de información en seguridad pública en México; la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en la PGR, las lecciones de la experiencia Giuliani en el DF, algunas impresiones sobre la “militarización” de la seguridad pública; el uso irracional de recursos públicos invertidos y su

nulo impacto en la reducción de los índices delictivos; el uso político del tema por parte de las distintas fuerzas partidistas; se hace énfasis en necesidad de cambiar de paradigmas en seguridad; y sobre todo se presentan algunas ideas en torno a la relación entre seguridad y democracia.

Dentro de los hallazgos más importantes que pueden ser útiles a otros interesados en el tema está el hecho de que existen limitaciones al estudiar el sistema normativo en sí, tal cómo fue el método aquí empleado: utilizar el sistema jurídico como tipo ideal, ver qué dice la ley que es la seguridad pública, para después compararlo con lo que se hace, o al menos lo que sus funcionarios públicos dicen que hacen, resultado de una aridez extrema, negando resultados más creativos. Tal vez otros estudios puedan partir de premisas distintas, más imaginativas yendo a los fundamentos históricos y culturales de la seguridad pública en México, averiguando qué ha sido, qué es y cómo evoluciona, para tal vez entonces acercarnos a lo que puede ser.

CAPÍTULO 1. DELITO Y SEGURIDAD PÚBLICA

1.1. Definiciones sobre delito y prevención del delito

En la actualidad el delito no es lo que fue, ni siquiera es lo que se cree.⁹ Con esta frase se advierte que tenemos que tener claridad cuando utilizamos el concepto de delito como una definición unívoca, universal o ahistórica. El criterio prevaleciente que define al delito ha sido impuesto por el derecho: "El delito es la acción u omisión voluntaria o imprudente penada por la ley". En este sentido el concepto de delito debe referirse a un contexto histórico, social, cultural y jurídico determinado. Así por ejemplo en México el delito es "el acto u omisión que sancionan las leyes penales,"¹⁰ en otros países con algunos matices es definido de forma similar. Una vez explicada la categoría de delito, veamos ¿Qué significa prevención? De acuerdo con el diccionario prevención es la acción y efecto de prevenir, mientras que este vocablo tiene los siguientes significados: 1) Preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin; 2) Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio; 3) Precaver, evitar, estorbar o impedir algo; 4) Advertir, informar o avisar a alguien de algo; 5) Imbuir, impresionar, preocupar a alguien, induciéndole el prejuizar personas o cosas; 6) Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción; 7) Disponer con anticipación, prepararse de antemano para algo.¹¹

⁹ Georges Picca. La criminología. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 7. El texto original utiliza la palabra crimen en lugar de delito: Aprovechando la ocasión para marcar la diferencia semántica entre los dos términos, que con frecuencia se confunden en el idioma español y se utilizan arbitrariamente como sinónimos. La palabra crimen del latín crimen, significa delito grave, acción indebida o reprensible, o acción voluntaria de matar o herir a alguien gravemente. Dentro de los usos viciados en el ámbito de las ciencias penales, particularmente dentro de la criminología es frecuente que el término anglosajón *crime* se traduzca como crimen en lugar de delito de acuerdo con el *Oxford English Dictionary*, este vocablo se refiere a una ofensa grave castigada por la ley, a los actos ilegales en general o a un acto de maldad. El vocablo delito por el contrario, deriva del latín *delicto*, y significa culpa quebrantamiento de la ley, acción o cosa reprobable, acción u omisión voluntaria o imprudente penada por la ley. Por estas razones sugerimos y así lo hacemos en este texto, el uso de la palabra delito como el concepto que refleja mejor la naturaleza del acto u omisión que sancionan las leyes penales.

¹⁰ Código Penal Federal, Artículo 7º.

¹¹ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

Utilizando la tercera acepción, que considero es la más apropiada para el propósito que me ocupa, la prevención del delito sería la acción de precaver, evitar, estorbar o impedir los actos u omisiones que sancionan las leyes penales. Ahora bien, ¿Cuáles son esos actos u omisiones que sancionan las leyes penales? Enumerarlos sería una tarea extenuante y poco útil para fines heurísticos. Debido a que la naturaleza misma del derecho penal hace que la legislación, típicamente los códigos penales (sin contar otro tipo de leyes especiales u ordenamientos) cambien constantemente las conductas que se consideran como violatorias, ello sin considerar las diferencias entre los diversos sistemas jurídicos que existen entre países o al interior de éstos. El lector interesado podrá encontrar una selección de definiciones de delitos federales en el Capítulo 2, para el caso de las definiciones sobre conductas punibles de carácter local se sugiere acudir directamente al Nuevo Código Penal del Distrito Federal, vigente a partir de 2004.

Aunque semánticamente no debiera existir mayor confusión respecto a lo que se entiende por prevención del delito, cuando las teorías criminológicas son llevadas a la práctica (política criminológica) existen notables diferencias entre las acciones que se instrumentan para evitar la comisión de delitos. Por un lado, algunos países confían en la pena de muerte como forma de prevención del delito, arguyendo que la incapacitación permanente de los delincuentes cumple una función de disuasión, a la vez que cumple uno de los fines por excelencia de la pena: la retribución. Por otro lado, algunos países argumentan que no existe una relación directa entre la penalidad y la criminalidad, y que por lo tanto se deben de buscar alternativas distintas a la pena capital, no sólo por razones éticas, morales o religiosas sino porque no existe evidencia de que penas más severas se traduzcan en menos delitos.

Esta diferencia de opiniones ha acompañado el discurso del delito desde hace varios siglos, y ha arrastrado consigo a la prevención del delito misma. Debido a esta contradicción es necesario convenir que el presente texto no pretende elucidar la cuestión de si una u otra posición cuenta con mayores argumentos para sostener su posición. Partimos del supuesto de que en torno al delito y a su reducción: "los sistemas penales adaptan sus prácticas a los problemas de control del delito de manera bastante mediatizada por consideraciones independientes, tales como convenciones culturales, recursos económicos, dinámicas institucionales y razonamientos políticos".¹² De ahí que el presente estudio parta precisamente de estudiar las características independientes del sistema de seguridad pública en México.

1.2. Definiciones sobre criminalidad y victimización

La criminalidad se entiende como la expresión estadística dada por la relación entre el número de eventos considerados por las autoridades como posible hechos delictivos entre el número de población existente en un periodo determinado. Aun cuando esta manera de medir la criminalidad presenta limitaciones, continúa siendo uno de los indicadores más utilizados para conocer el nivel o grado de seguridad pública, al menos en lo que se refiere a la comisión de delitos que son registrados por las autoridades competentes. El problema de medir la criminalidad utilizando las cifras oficiales es que se omiten del análisis una gran proporción de posibles hechos delictivos Este es uno de los problemas más recurrentes en las sociedades modernas, ¿Cómo determinar el "tamaño real" de la criminalidad?

¹² Garland, op. cit. p.36.

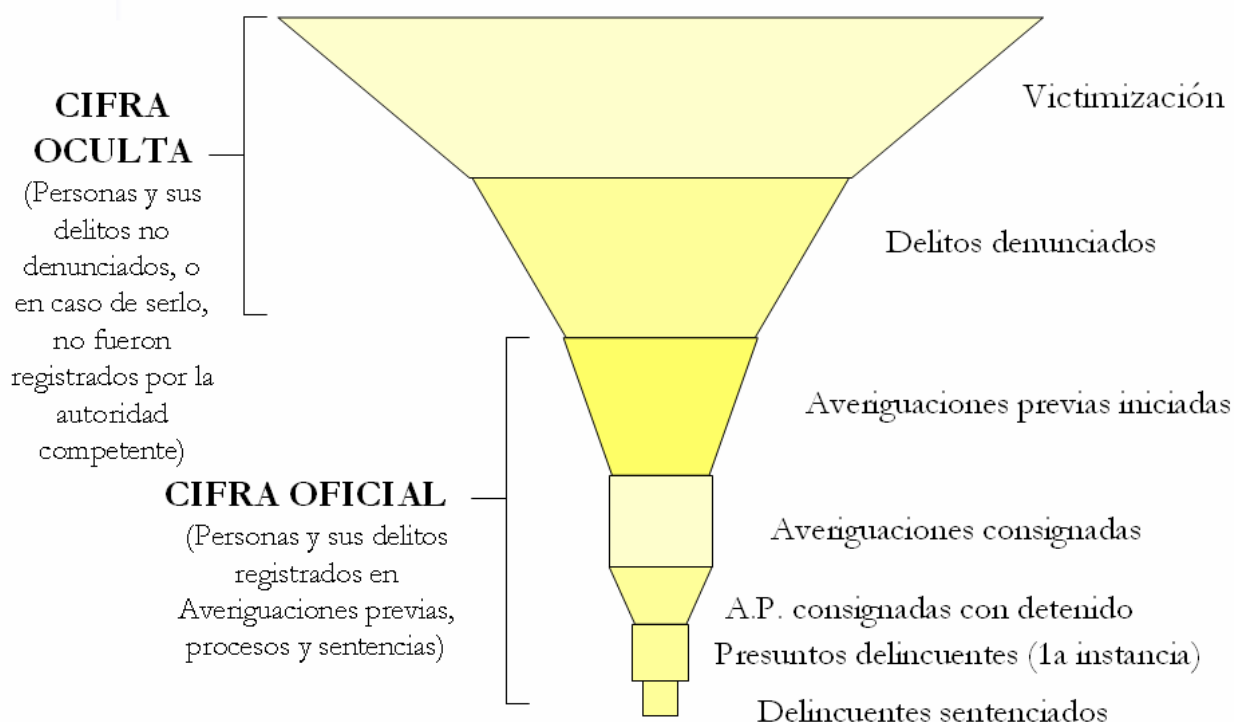
Para conseguir este propósito, idealmente se ha trazado un modelo que divide a la criminalidad real en dos partes: la cifra oculta y la cifra oficial. La cifra oculta esta compuesta por la victimización, que es entendida como el proceso general de interacción social en el que una persona o grupo de personas son víctimas de algún delito, ya sea que éste sea o no registrado por las autoridades competentes.¹³ La cifra oficial para el caso mexicano está dada por el número de denuncias que se registran ante las agencias del Ministerio Público, ya sea local o federal.

En esta parte del proceso de la cifra oficial intervienen dos actores el MP y el Poder Judicial. En ambos ámbitos del proceso penal se llevan registros administrativos que por tradición y cultura se les ha identificado como las cifras de la criminalidad. En el caso del MP, no todas las denuncias que recibe se convierten en Averiguaciones Previas, y de ellas una proporción menor lleva consigo la consignación de una persona (física o moral) como presunto responsable de la comisión del delito. De estas averiguaciones, un número menor es presentado ante el poder judicial quien emite una sentencia en los denominados Juzgados de Primera Instancia (Ver Ilustración 1).¹⁴

¹³ En ocasiones aun cuando los delitos son denunciados ante policías preventivas, federales, municipales u otro tipo de autoridades, éstas no son consideradas como autoridades competentes, el resultado es que estas denuncias no se contabilizan legalmente porque sólo cuentan legalmente si se denuncian ante la Agencia del Ministerio Público. Desde el punto de vista victimológico, lo importante en la comisión de un delito no es su registro en sí, sino el daño generado mediante la afectación de cuando menos uno de sus derechos protegidos por la ley (e.g. patrimonio o integridad física). La forma en las que se mide la victimización es generalmente por medio de encuestas.

¹⁴ Reelaboración de la figura por el autor con datos de: 1) Mukherjee, Satyanshu. "Case attrition in New South Wales", Australian Institute of Criminology. Original paper prepared for *The Global Report on Crime and Justice*, United Nations, Office for Drug Control and Crime Prevention, Oxford University Press, 1999, p. 75. 2) b) Las definiciones de cifra oculta y cifra oficial provienen de: INEGI. *Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Cuaderno No, 12, Edición 2004, México, 2004*

COMPOSICIÓN DE LA CIFRA REAL DE LA DELINCUENCIA



1.3. Definiciones sobre la seguridad pública

La seguridad es la cualidad o circunstancia de estar seguro, bajo resguardo o protegido ante algún peligro, amenaza o daño. Cuando a la seguridad se le añade el calificativo de pública, significa que esta cualidad ya no se pertenece a una persona en particular, sino que supone la seguridad de una comunidad o colectividad. Por lo general quien es el responsable de brindar seguridad es el Estado. En este sentido la seguridad pública es el conjunto de instituciones y normas cuyo propósito expreso es la protección del orden jurídico y político, con el objetivo último de evitar daño a las personas en su integridad y en sus bienes en un Estado o territorio determinado. Los primeros que dieron forma a la idea moderna de seguridad pública fueron los teóricos del Derecho Natural. Uno de ellos, el inglés Thomas Hobbes escribió en su obra clásica *El Leviatán* lo siguiente:

“La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo... por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado”.¹⁵

Desde su origen la idea de seguridad implicaba la protección de algo más que la integridad física o los bienes de las personas, o la seguridad de los Estados; sin embargo, el concepto de seguridad en su evolución siguió dos vertientes, una acotada que incluía sólo la seguridad de las personas y sus bienes, es decir la seguridad pública y otra más amplia, que incluía a amplios sectores de población (seguridad social), a un país (seguridad nacional) o a un grupo de países (seguridad regional o seguridad de las naciones). La reducción en el ámbito de cobertura de la seguridad fue porque los Estados no estaban en condiciones de cumplir, ya fuera por falta de voluntad o de medios las condiciones de la seguridad en un sentido amplio, que incluye seguridad en la educación, el trabajo, la salud y la vivienda entre otros componentes. Por otro lado, la idea de seguridad nacional opacó el concepto de seguridad pública, al considerarla como sinónimo de orden público. Ante las insuficiencias del Estado actualmente, el concepto de seguridad ha perdido sentido y se encuentra a debate.

Las sociedades han cambiado, la noción de orden público se transformó a lo largo de la historia, la seguridad y sus fundamentos quedaron atrás frente a una sociedad en movimiento. Una escena cotidiana reflejada por los medios de comunicación es la de cuerpos policíacos agrediendo o siendo agredidos por un sin fin de actores: estudiantes, jubilados, niños de la calle, campesinos, activistas e toda índole, e incluso otros policías. Los escenarios pueden ser

¹⁵ Hobbes, Thomas. *Leviatán*. 3ª. Reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.275.

las ciudades de México, Bangkok, Seattle o Jerusalem. La diferencia con épocas anteriores es que esta violencia arremete en ambos sentidos. Antes las víctimas de la violencia eran, por lo general, ciudadanos y no agentes del Estado. Las cosas han cambiado porque aún a pesar del desequilibrio de fuerzas la insurrección violenta de las víctimas hacia los victimarios va en aumento, no importa si éstos son delincuentes, algún agente estatal, o incluso un sistema económico considerado injusto e inequitativo.

La promesa de seguridad a las personas tanto en su integridad como en sus bienes, fue la oferta filosófica, política y práctica con la que los Estados se legitimaron y se abrogaron el derecho a erigirse en guardianes del bien común. A cambio de certidumbre y seguridad en sus vidas y propiedades, los ciudadanos cedieron el derecho a que alguien más se hiciera cargo de la Justicia y su aplicación. Hoy en día, en diversos países, regiones y centros urbanos tiene poco o ningún sentido hablar de seguridad, en tanto que los ciudadanos no tienen certeza ni sobre su vida ni sobre sus propiedades.

Sin embargo la necesidad, demanda y satisfacción de seguridad es una de las características de toda organización social. Lo que se vive actualmente es por un lado una crisis del concepto de seguridad y por la otra, un intento por cambiar el concepto y las prácticas de seguridad asociadas con el Estado, en tanto que las que han sido utilizadas han funcionado como instrumento de coacción y sometimiento, sin importar el tipo o régimen de gobierno, menos aún su ideología o la del partido en el poder. El cambio que algunos sugieren es ampliar el concepto de seguridad más allá de sus significados y usos punitivos representados por lo general con términos como gobernabilidad, seguridad pública u orden público.

En diversos ámbitos y foros ha surgido el consenso de pensar el concepto de seguridad de forma distinta. Las iniciativas, aun dispares y poco generalizadas en la mayoría de los países, contemplan ya cambios importantes. Uno de ellos se ha dado en el ámbito de la justicia penal, y ha sido el abandonar el concepto de seguridad pública. Primero por el de seguridad ciudadana, y después por el de seguridad de los habitantes. El primer cambio pretende dar certidumbre jurídica ya no al Estado o sus instituciones sino a los ciudadanos; el segundo busca superar la limitante de la categoría "ciudadano" reservado y circunscrito sólo a quienes reúnen determinados requisitos como la edad, el tiempo de residencia, etc. y hacerla inclusivo a todos aquellos quienes vivan en un territorio determinado.¹⁶ Fuera del ámbito penal, existen varias iniciativas de carácter global. Una de ellas es la que vincula el concepto de seguridad al de desarrollo humano, surgiendo así el concepto de seguridad humana. La seguridad humana tiene dos aspectos básicos. En primer término significa seguridad ante amenazas crónicas como hambre, enfermedades y represión. En segundo lugar, significa protección ante eventualidades que puedan perjudicar las actividades cotidianas de la gente, ya sea en el trabajo, en el hogar o en sus comunidades. La pérdida de seguridad humana puede ser un proceso paulatino o bien derivado de una catástrofe, ya sea por los resultados negativos de políticas públicas mal implantadas, por fuerzas de la naturaleza o por una combinación de ambas.

Al referirse a seguridad humana es importante no confundirlo con el concepto de desarrollo humano. Este último se entiende como un proceso donde el espectro de elección y oportunidades de desarrollo de la gente se amplían. La seguridad significa que la gente puede elegir estas oportunidades de forma libre y segura, con la relativa certeza de que las

¹⁶ Elías Carranza (Coord.). *Delito y seguridad de los habitantes*. ILANUD/Siglo XXI Editores, México, 1997.

oportunidades que tienen hoy no estarán totalmente ausentes el día de mañana. Obviamente existe un vínculo entre ambos conceptos, el fortalecimiento de la seguridad trae consigo un progreso en el desarrollo y viceversa, asimismo un riesgo o daño en uno, afecta necesariamente al otro.¹⁷ Aunque las intenciones de abandonar el concepto de seguridad pública están en marcha en otros países, en México aún no encuentran eco en las instituciones y leyes que forman el sistema de seguridad y justicia. De ahí que las leyes actuales que rigen las instituciones de seguridad y establecen las normas que los ciudadanos deben de cumplir hagan referencia al término de seguridad pública, tal y como la hacemos en el presente estudio.¹⁸

1.4. Limitaciones para el estudio

Una de las limitaciones para el estudio de la criminalidad en México, es la ausencia de información estadística pública que sea constante, accesible, uniforme, confiable y oportuna. Esta situación se agudiza en el caso de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal. La falta de constancia se ve reflejada en la ausencia de series históricas sobre el registro de delitos, debido en parte a la constante modificación y adición de nuevos tipos penales, o bien a la forma irregular y arbitraria con las que las autoridades estatales deciden generar sus registros.¹⁹

¹⁷ UNDP. *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1994, pp.22-ss.

¹⁸ Cabe mencionar que las definiciones legales de seguridad pública para el caso de los EUM, dada en la Constitución Política y la definición dada en la Ley de seguridad pública del Distrito Federal son distintas, ambas se mencionan y se analizan con detalle en los capítulos respectivos.

¹⁹ Esta situación se ha intentado solventar con la creación del Sistema nacional de Seguridad Pública, la cual maneja un catálogo unificado de delitos limitado con el propósito de establecer comparaciones nacionales, y evitar en lo posible las diferencias existentes entre las legislaciones penales locales.

La falta de acceso tiene un lugar preponderante, para el caso de este estudio, ante la falta de accesibilidad (incluyendo fuentes documentales y electrónicas) se tuvo que recurrir básicamente a fuentes de carácter federal: al anexo estadístico del Informe que el titular del Poder Ejecutivo Federal entrega cada año al Congreso de la Unión, a diversas publicaciones y bases de datos que genera el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e informática (INEGI);²⁰ y a reportes generados por la PGR. En ocasiones existen diferencias entre los datos federales y los del gobierno local. Estas se explican, en parte, por la diferencia de tiempo en que los datos son generados (los periodos administrativos de gobierno son diferentes), sin embargo esta situación resta oportunidad a la información, y al final del proceso le resta también confiabilidad.

Con el propósito de diseñar políticas públicas eficaces en materia de seguridad, procuración y administración de justicia es necesario recolectar información cuantitativa y cualitativa de cada uno de los componentes que forman parte del sistema penal y también de aquellas organizaciones públicas o privadas que generan información relacionada. Para cubrir esta necesidad, en años recientes varios países han desarrollado sofisticados sistemas de información estadística. Sin embargo, para países que no tienen un sistema de justicia centralizado, como es el caso de México, donde sus estados gozan de parcial autonomía legislativa, la recolección de información en materia de procuración y administración de justicia se torna difícil. De acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Delito de la Organización de las Naciones Unidas, los países con frecuencia no revelan con precisión sus índices delictivos, incluso a sus propios ciudadanos, ya sea porque no cuentan con ella o bien porque su difusión puede generar reacciones adversas por parte de los ciudadanos.²¹

²⁰ Incluyendo la ENSI-2005, realizada por el ICESI.

²¹ Cfr. United Nations. *Global Report on Crime and Justice*. Office for Drug Control and Crime Prevention. Centre International Crime Prevention, New York, Oxford University Press, 1999.

1.4.1. Necesidades de información

De acuerdo con opiniones internacionales²² las estadísticas sobre criminalidad y sobre el sistema penal ayudan a evaluar y dar seguimiento sobre las condiciones, circunstancias y tendencias del bienestar y el impacto social de los recursos y políticas en la materia. La recolección de estadísticas confiables y suficientes es de gran importancia para todos los involucrados con el sistema penal, especialmente para quienes lo administran. Invariablemente cada uno de los componentes del sistema genera una gran cantidad de registros, pero sólo cuando esta información cruda es transformada a través de un mecanismo específico de recolección y organización estadística estos registros proporcionan información valiosa para la toma de decisiones. En términos generales, las estadísticas sobre el sistema penal pueden dividirse en tres áreas interdependientes: administración, planeación e investigación y análisis de políticas públicas.

1.4.2. Fuentes de información disponibles

En México la mayoría de la información pública disponible, corresponde al área de administración, se reducen fundamentalmente a la información que genera el INEGI y el Sistema Nacional de Seguridad Pública²³ (con información proporcionada por las Procuradurías de Justicia locales). El problema con las estadísticas que se generan en estas dos fuentes es que sólo se refieren a una parte del universo delictivo con los consiguientes efectos negativos que datos incompletos, parciales o poco confiables tienen para la planeación, investigación y análisis de las políticas públicas. Esta situación se ha hecho

²² La información fue extraída y adaptada de United Nations, Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics, New York, 2002.

²³ Artículo 7º.- 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.

evidente con la incorporación de las encuestas de victimización, que aunque de forma tardía, han servido para conocer más sobre la proporción que representa la cifra oculta de la criminalidad en México. De las encuestas más recientes y más comprensivas se encuentran las realizadas por el INEGI y el ICESI.

CAPITULO 2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO FEDERAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PAN EN EL PERIODO 2000-2006

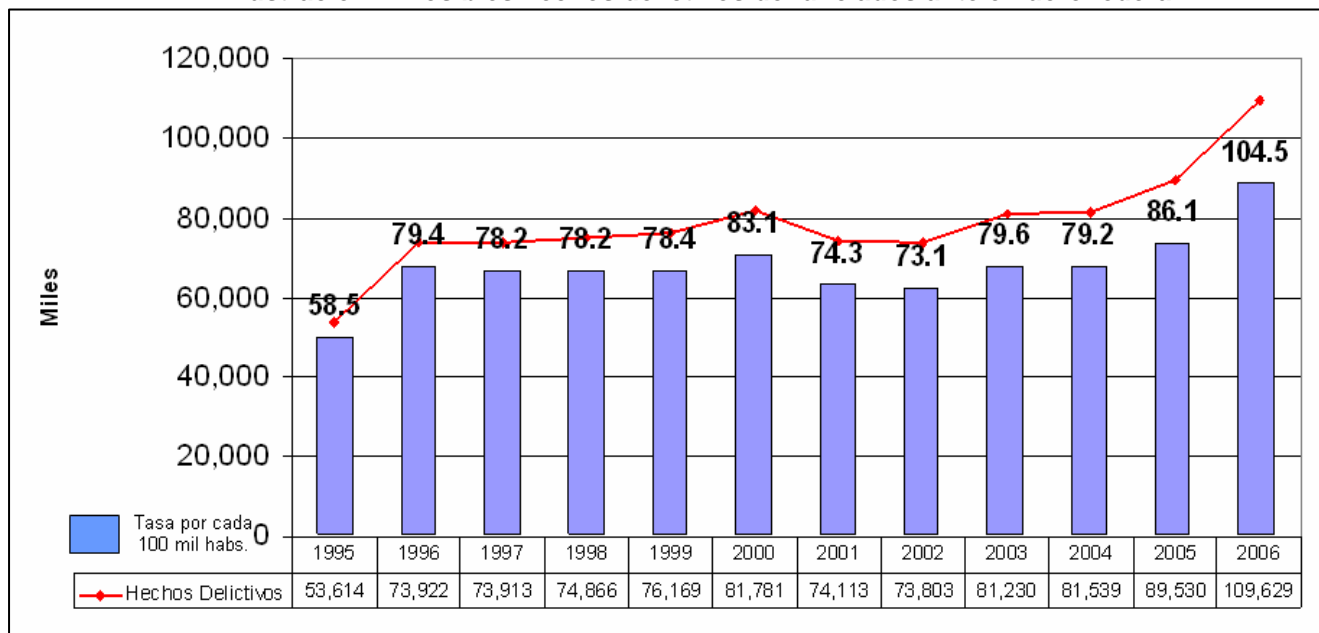
2.1. Situación de los delitos del fuero federal

Dentro del marco legal mexicano existen dos categorías de delitos, del fuero común y del fuero federal. El fuero común lo constituye el ámbito espacial de validez y sanción de las normas de las entidades federativas, y el fuero federal, de las normas federales o generales de aplicación en todo el país. Es competencia de la PGR atender los asuntos del fuero federal a través del Agente del Ministerio Público de la Federación, quien debe investigar si existen o no los elementos del tipo penal que deben, en su caso, ser sancionados por un juez. Considerando las limitaciones de información, el presente capítulo tiene como objetivo indagar cuál es la situación de la delincuencia registrada de acuerdo con la cifra oficial, en cuanto a incidencia y criminalidad.

Los posibles hechos delictivos denunciados ante el fuero federal han tenido una tendencia a la alza al pasar de 53,624 en 1995, a 109,629 durante el 2006. Esta tendencia a la alza también se observó en lo que se refiere a la criminalidad al pasar de una tasa de 58.5 por cada 100 mil habitantes en 1995, a una de 104.5 en el 2006 (Ver ilustración 2).

Este tipo de indicador, sobre todo para delitos del fuero federal, tal y como está construido presenta algunas limitaciones. Principalmente porque son tasas brutas y no tasas diferenciadas de riesgo en función del tipo de objetivo o víctima el delito de que se trate. Por ejemplo, no es útil, técnicamente hablando, dividir el número de vehículos robados, entre la población total, puesto que no toda la población es dueña de un vehículo, y por lo tanto el riesgo no es igual.

Ilustración 2. Posibles hechos delictivos denunciados ante el fuero federal



Fuente: Elaboración propia con datos de Felipe Calderón Hinojosa. I Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, p. 27.

Para el caso de los delitos del fuero federal, es difícil imaginar, como un individuo puede verse afectado directamente como víctima, de una violación a la ley general de población, o por el delito de sedición o motín. La naturaleza misma de los delitos hace necesario que se hagan siempre tasas de criminalidad diferenciadas. Esta observación, tiene como propósito señalar que las estadísticas que se generan, no tienen como propósito servir al diseño de políticas criminológicas, y eventualmente para el diseño de políticas en seguridad o la reformulación de leyes, sino que simplemente conservan un carácter administrativo, esencialmente burocrático, con poca o nula aplicación a la operación cotidiana de la instituciones de seguridad pública.²⁴

²⁴ Los delitos registrados más que una imagen clara de la criminalidad, son un indicador que sirve para evaluar el funcionamiento del sistema de procuración y administración de justicia. En el mejor de los casos, la criminalidad cuantificada a través de las denuncias nos permite conocer algunas características de los hechos delictivos, pero nos impide conocer casi todo lo relacionado con sus víctimas.

2.2. Marco legal y recursos

Las atribuciones y responsabilidades legales de la PGR son en extremo amplias: es a través de ella que el Poder Ejecutivo Federal tiene encomendada la procuración de justicia por medio del Ministerio Público de la Federación (MPF), se encarga de velar y tutelar los derechos fundamentales consignados en la Constitución, así como la vigilancia del Estado de Derecho y el cumplimiento de las leyes secundarias derivadas de la propia Constitución. De acuerdo con el Artículo 21 Constitucional la investigación y persecución de los delitos incumbe al MPF, el cual se auxilia con una policía (la AFI) que está bajo su autoridad y mando inmediato.

El titular MPF es definido desde el propio texto constitucional (Artículo 102) "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. 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 inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine."

Para cumplir sus funciones, hasta junio de 2006 la PGR contaba con 22,268 funcionarios distribuidos de la siguiente manera: 2,799 Agentes del MP Federal; 7,992 elementos de la AFI; 1,439 peritos, 2,235 dedicados a otras tareas específicas (delegados, seguridad a funcionarios y en la campaña contra el "narcotráfico"); y 7,887 directivos y administrativos.

2.3. Discrecionalidad y mecanismos de supervisión

La característica primordial de la función policial es que se rige más por la discrecionalidad que por la ley. Esto no quiere decir necesariamente que la policía opere permanentemente al margen de la ley, lo que significa es que la discrecionalidad es una característica constante que permea las acciones policíacas y sus resultados. La discrecionalidad en contraposición con un mecanismo de rendición de cuentas es un tema crucial en los estudios sobre la policía. Una medida típica que el gobierno utiliza para ejercer control sobre la policía es a través de sanciones directas principalmente de carácter disciplinario a través de reglamentos. Otro tipo de control es a través de evaluaciones que intentan medir el desempeño laboral, por ejemplo, número de consignaciones, aprehensiones, averiguaciones previas iniciadas, hectáreas de estupefacientes erradicadas, o kilogramos de drogas decomisadas. El problema con este tipo de controles, como se verá más adelante, más que un indicador de eficacia policíaca, es un indicador burocrático que se utiliza con fines políticos para justificar la presencia de la institución y justificar el presupuesto asignado. Así un mayor número de aseguramientos de cocaína o de marihuana no significa mayor eficacia policíaca, sino una mayor disponibilidad de la droga. Haciendo un símil con el sector salud, es como si las autoridades sanitarias consideraran un éxito el hecho de que cada día atienden un mayor número de casos de cólera.

Precisamente es en el carácter discrecional de la función policial, donde esta institución fija su poder. La policía es el filtro entre el universo de lo legal y de lo que no lo es. Este universo discrecional va desde un agente de tránsito que decide levantar arbitrariamente una infracción, hasta un agente de la AFI que decide introducir droga en el auto o en el bolsillo de un ciudadano para inculparlo y después extorsionarlo para no levantar cargos. Con el

propósito de poner límites a este poder discrecional. La Ley Orgánica de la PGR (Artículo 50) establece como causas de responsabilidad de los agentes del MPF, de la AFI y de los peritos las siguientes: i) No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del MPF; ii) realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público de la Federación, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad; iii). distraer de su objeto para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la Institución; iv) no solicitar los dictámenes periciales correspondientes, v) no trabar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de delito, y en su caso no solicitar el decomiso, cuando así proceda en los términos, que establezcan las leyes penales: y vi) omitir la práctica de las diligencias necesarias en cada asunto.

2.4. La rendición de cuentas en la PGR

En lo que se refiere a la rendición de cuentas la Constitución establece que "el Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones" Además del texto constitucional, las acciones del Ministerio Público Federal están normadas por la Ley Orgánica de la PGR que en relación con la seguridad pública le atribuye las funciones de promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; perseguir los delitos del orden federal; y participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNS) de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²⁵ Dentro de las atribuciones del Procurador General de la República se

²⁵ Artículo 2 de la Ley orgánica de la PGR. En lo sucesivo denominaremos Ley de Coordinación del SNSP a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

encuentran proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la institución; concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable; participar en la Conferencia de Procuración de Justicia.²⁶ También corresponde al Procurador General la vigilancia en la aplicación de la Constitución y de la ley, en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; de observar irregularidades, las pondrá en conocimiento de dicha autoridad o de sus superiores, y en su caso, iniciara la averiguación previa correspondiente.

La rendición de cuentas es uno de los temas centrales en la agenda de las democracias modernas, sin embargo, a pesar su extendido uso, el término sigue siendo impreciso y utilizado con diferentes propósitos para dar cuenta de las responsabilidades y resultados que tanto las instituciones públicas como sus funcionarios deben informar a los ciudadanos. En el caso que nos ocupa intento aplicar el concepto de rendición de cuentas a las responsabilidades legales y a las acciones que realiza la PGR. Debido a la complejidad y gran diversidad de atribuciones que tiene la PGR, decidí centrarme sólo en un aspecto de sus actividades, básicamente a lo señalado en el artículo 21 Constitucional referente a su labor de investigación y persecución de los delitos federales. Por extensión habré de referirme a las responsabilidades y actividades que realizan los auxiliares del MPF particularmente a la AFI y a los servicios periciales.

²⁶ A la que se refiere el artículo 13 de la Ley General de Coordinación del SNSP

Luego de conocer algunas de las responsabilidades de la PGR, surge una primera pregunta: ¿Qué hace la PGR para cumplir con lo que el marco legal establece? O tal vez habría que preguntarse ¿Qué dice la PGR que hace? La intención de estas preguntas es contrastar lo establecido formalmente en sus documentos normativos y programáticos con los resultados que informa. El propósito es demostrar la hipótesis de que en la actuación de la PGR existe una incongruencia entre los objetivos legalmente preescritos y los indicadores que se informan como resultados de su operación. Esto es, aunque en apariencia la institución rinde cuentas de su gestión, los informes e indicadores que ofrece no tienen relación directa con lo que debiera ser su función ministerial básica: garantizar una procuración de justicia pronta y expedita.

Al final demostramos cómo el uso y los aparentes mecanismos de rendición de cuentas que tiene la institución son extremadamente débiles, lo que le otorga a sus acciones un amplio margen de autonomía y discrecionalidad. El hecho de que una institución como la PGR que ejerce funciones policiales actúe sin mecanismos de control efectivo se traduce en escasos resultados, en un uso ineficiente de los recursos y en una constante pérdida de credibilidad.

Con el propósito de analizar este problema, en la primera parte del ensayo realizo un breve repaso sobre lo que la actual administración federal entiende por rendición de cuentas. En la segunda, analizo cuáles son los mecanismos que la institución utiliza como indicadores de gestión, para posteriormente analizar la naturaleza, características y pertinencia de dichos indicadores .

2.5. La rendición de cuentas en el plano formal (2000-2006)

Desde la década de los setenta el llamado "Estado de Bienestar" entró en crisis para dar paso a un nuevo modelo de gestión gubernamental, caracterizado por la introducción de sistemas de pensamiento y organización empresarial donde el Estado es visto como un proveedor de servicios y el ciudadano como un "consumidor" o "cliente"²⁷ México, aunque de forma tardía, se sumó a esta tendencia internacional durante la década de los noventa consolidándose con la llegada del PAN a la presidencia de la República en el 2000. Uno de los ejes discursivos de este nuevo modelo de organización estatal es la rendición de cuentas. En términos generales existen dos sentidos amplios para el término rendición de cuentas. El primero tiene que ver con el principio de legalidad, legitimidad y autoridad de un gobierno. El segundo, tiene que ver más con el ejercicio público del poder y con la solicitud ciudadana de exigir resultados a sus gobernantes en las distintas materias de gobierno. Desde la campaña electoral Vicente Fox Quezada, manejó en su discurso una oferta política que incluía ambos elementos, ya en el poder, establecía que con sus acciones se modificarían lo que decía era una estructura de gobierno poco participativa, ineficiente, poco transparente y corrupta. Este diagnóstico quedó reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND):²⁸

²⁷ De acuerdo con Kooiman vilet: "En primer término debemos entender que la introducción de técnicas gerenciales desarrolladas para los negocios y aplicadas a la administración pública no han conducido a nuevos y más comprensivos conceptos teóricos. En segundo lugar, este desarrollo ha sido dominado por una ideología, un suerte de resurgimiento neoconservador de expectativas basado en la idea del mercado como el nuevo principio orientador de la sociedad entera. Inspirados por esta filosofía, han sido creadas iniciativas como la desregulación, la privatización y los tratos gerenciales. "Citados por Esa Käyhkö en *Public Accountability: a case study of the police*. Oeiras. Portugal, 2003, p. 5 (traducción del autor).

²⁸ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2002, p. vii. El PND es el documento legal que el Poder ejecutivo Federal está obligado a realizar de acuerdo con los artículos 26, de la Constitución, y 20 y 21 de la Ley de Planeación ya presentar de acuerdo con el artículo 5 al Congreso de la Unión para su examen y opinión. Si bien el PND es un texto legal, tiene en el sistema político mexicano una carga simbólica importante, es desde sus orígenes, en el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), un documento político por excelencia, donde con un lenguaje que mezcla que habrán de desarrollarse en los seis años que dura el período administrativo presidencial.

“Estamos convencidos de la necesidad de replantear la estructura de la administración pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y el dispendio, y de establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, una relación cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas con servidores públicos resueltos no sólo a atender a los ciudadanos sino a trabajar con ellos. Para cumplir eficientemente con las tareas de este gobierno, hemos creado tres comisiones que agrupan a dependencias y entidades de la administración pública federal la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.”²⁹

Analizar el PND junto con otros instrumentos de planeación, como son los programas sectoriales³⁰ o especiales,³¹ se convierten en una fuente importante para indagar no sólo definiciones, sino contradicciones fundamentales, que ponen de manifiesto la ausencia de una política de Estado en materia de procuración de justicia. Esta aseveración es producto de la experiencia histórica que demuestra que los planes nacionales de desarrollo se convierten en meras declaraciones de principios, testimonios políticos o simples ejercicios burocráticos con nulo impacto en la realidad. Una muestra de ello es como la Comisión de Orden y Respeto que se suponía era la encargada de "enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de Derecho"³² fue eliminada de la estructura gubernamental al ser nombrado su titular representante de México ante la Organización de las Naciones Unidas en el 2002. Si utilizo el PND como objeto de análisis no es con una intención ingenua, sino más bien utilizarlo como tipo ideal que me permita analizar el discurso público, en este caso la procuración de justicia y algunos elementos asociados con la transparencia y la rendición de cuentas.

²⁹ Ibid., p. viii.

³⁰ Por ejemplo el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.

³¹ Por ejemplo el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006

³² PND 2001-2006, p.ix

2.6. Rendición de cuentas en el PND 2001-2006

Dentro de los principios declarados por el titular del Ejecutivo Federal en el PND 2001-2006, se establece un plan de gobierno que se basa en lo que el denomina tres postulados fundamentales: humanismo, equidad y cambio; cuatro criterios centrales para el desarrollo de la Nación: Inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, y cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas. "En conjunto -señala el PND- estos principios guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la administración pública federal".³³ Aunque el PND no define el concepto de transparencia lo asocia con frecuencia al problema de la corrupción, del acceso a la información y tangencialmente al de rendición de cuentas:

"El Ejecutivo federal actuará con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la administración pública federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados. Las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que deberán estar abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación... El objetivo que se persigue es muy claro, se trata de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño a hecho a nuestro país: la corrupción".³⁴

Aunque tampoco se define en el PND el concepto de rendición de cuentas se deduce que su inclusión como norma básica de acción gubernamental es evitar la corrupción y establecer una administración pública por objetivos:

³³ PND 2001-2006, p.ix

³⁴ Ibidem.

“El establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia. Para eliminar la impunidad es necesario que cada funcionario público conozca con claridad sus obligaciones y compromisos dentro de una nueva cultura de rendición de cuentas (...) La rendición de cuentas exige un sistema de planeación, que, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional”

Acorde con los lineamientos establecidos en el PND, las dependencias del Ejecutivo Federal agrupadas originalmente en la Comisión de Orden y Respeto³⁵ formularon programas sectoriales donde desarrollaron algunos de estos planteamientos. En lo que respecta a la PGR le correspondió elaborar el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 (PNPJ). En este sentido habremos de referirnos a los principios enunciados o declarados en esos documentos oficiales contrastando lo ahí señalado con lo que en ocurre en la operación cotidiana de la PGR .

De acuerdo con el PND los objetivos de la procuración de justicia son: a) Actualizar la institución del Ministerio público, a fin de lograr una procuración de Justicia pronta, expedita, apegada a, derecho y de respeto a los derechos humanos; b) Combatir los delitos del ámbito

³⁵ Secretarías de Defensa, Marina Gobernación Función Pública, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República.

federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada, así como los del orden común; c) Depurar desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia, y d) Incrementar la confianza de la población en los servidores públicos integrantes de las procuradurías del país.³⁶

2.7. Rendición de cuentas en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 (PNPJ)

Si en el PND no se define la rendición de cuentas, en el PNPJ tampoco. Esta característica de mencionar un concepto pero nunca definirlo es una constante en la administración pública mexicana. El PNPJ a pesar de que en el apartado IV tiene una sección que se denomina "Cómo medimos los avances: la rendición de cuentas como parte del proceso democrático", en ninguna parte se define lo que ello significa.³⁷ Por otro lado, en el PNPJ se complica la situación al tratar de evaluar a la PGR puesto que según se señala es un programa que incluye por primera vez, a todas las procuradurías estatales, y también a la procuraduría de justicia militar. Es precisamente en el PNPJ donde por primera vez se definen algunos indicadores, pero no para evaluar la procuración de justicia federal, sino el programa mismo. Al margen de que estos no son desde ninguna perspectiva indicadores, sino objetivos, en cuyo caso el PNPJ los desagrega y los presenta como indicadores estratégicos de desempeño y resultados (Ver, Tabla 1).

³⁶ Respecto a estos objetivos debe señalarse que de forma arbitraria la PGR modificó los establecidos originalmente en el PND, los que aparecen en el texto como objetivos son los del PNPJ.

³⁷ Véase PNPJ, p.35

Como puede verse claramente es notorio que los aquí presentados como indicadores, no son tales, sino en todo caso propósitos o una vez más una declaración de principios. De acuerdo con el PNJPJ existen otras formas de contribuir con la rendición de cuentas: los informes. Mismos que deberán presentarse de forma: a) Mensual, "por cada una de las áreas en materia de procuración de Justicia"; b) Trimestral, "como parte de las directrices establecidas por el Presidente de la República y en congruencia con una rendición de cuentas claras y puntuales"; c) Presidencial, "en el que se resumen los más importantes logros alcanzados y sus deficiencias." A este informe –señala la PGR– se acompaña el Anexo Estadístico que complementa al cualitativo, donde se muestra con transparencia y objetividad, en las cifras, la forma en que la procuración de justicia y la seguridad pública están evolucionando en la consecución de los objetivos establecidos... "; d) De labores, "este documento se presenta de manera paralela al informe de gobierno proporcionándoles un ejemplar a los legisladores del Congreso General y los Congresos de los estados, con el propósito de que cuenten con los suficientes elementos de juicio para que, en su caso, sean requeridos a comparecer los titulares de las dependencias ante el Pleno o Comisiones de la Cámara de Diputados respectivos"; y e) Anual de trabajo, se presenta en el mes de enero "ante el Presidente de la República, los medios de comunicación y la ciudadanía".³⁸

³⁸ Ibidem.

Tabla 1. Indicadores incluidos en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006

INDICADORES ESTRATÉGICOS DE DESEMPEÑO Y RESULTADOS	
Indicador	Objetivo
Combate a la impunidad	Efectividad del sistema de procuración de justicia en cuanto a las averiguaciones previas determinadas con respecto a las iniciadas, así como con relación a los mandamientos judiciales.
Disminución de la corrupción	Eficacia de los sistemas de control en la prevención, detección y quejas sobre conductas y procedimientos al margen del marco normativo, con la penalización de servidores públicos que hayan incurrido en conductas irregulares y el mejoramiento de los procesos de gestión con el público.
Incidencia Delictiva	Efectividad de los operativos aplicados por cada institución y entidad federativa, para reducir la delincuencia.
Lucha Frontal contra la delincuencia	Eficacia en la lucha contra la delincuencia que impacte sensiblemente en la reducción de la incidencia delictual, que contribuya eficazmente a la debida protección de la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, mediante la integración de acciones y recursos de los tres niveles de gobierno.
Respeto a los Derechos Humanos	Eficiencia conjunta de las procuradurías en el respeto a los derechos humanos en la investigación de las quejas presentadas, sancionando a los servidores públicos que por falta de observancia de la normatividad, incurran en violaciones en dichos derechos.
Atención a víctimas de delitos	Efectividad y ampliación en la cobertura de campañas y acciones coordinadas, de apoyo a las víctimas de delitos y familiares, en razón del número de casos presentados con respecto a los atendidos en los servicios del sistema.
Hacer más eficientes las procuradurías	Se logrará una mayor eficiencia del sistema de procuración de justicia, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de desarrollo de procesos, proyectos y programas, evaluados y perfeccionados a través de encuestas de opinión, para revertir la percepción de la sociedad y recuperar su confianza en las instituciones de procuración de justicia.
Cobertura y capacidad de respuesta	Amplitud y eficacia de la capacidad de respuesta coordinada de las instituciones para atender a la población ante cualquier situación que requiera la participación del conjunto o de algunas de las instituciones del sistema, en su correspondencia de los sistemas y equipos desplegados contra los que se cuentan, así por el número de operativos exitosos en función del total de éstos implementados.
Homologación del marco normativo	Reformas jurídicas y reglamentarias del marco normativo que se homologa para congruencia nacional, con respecto de las instituciones y entidades que comprenden y la población beneficiada.
Profesionalización	Porcentaje de personal especializado, capacitado y entrenado para atender con sistemas modernos las operaciones y gestiones de procuración de justicia, en su analogía con el total de personal especializado en funciones.
Servicio Civil de Carrera	Logro del cumplimiento y de cobertura del compromiso por entidades que lo implementan, con respecto del total de entidades que conforman el sistema de procuración de justicia.

Una característica global de todos estos informes es la ausencia de series históricas, por lo general presentan datos parciales, abundan en estadísticas descriptivas de procesos administrativos, presentan una notable inclinación a la crónica de acontecimientos policíacos que incluyen la descripción de organizaciones delictivas, *modus operandi* y nombres de presuntos delincuentes que poco o nada reflejan los resultados alcanzados por la institución en función de sus objetivos legalmente prescritos.

2.8. Indicadores de gestión y rendición de cuentas de la PGR

La primera dificultad que surge al tratar de contrastar los objetivos establecidos en los documentos normativos con los resultados obtenidos por la PGR es la ausencia de indicadores. Un indicador es el uso de una variable simple utilizada en conjunción con una o mas variables para formar una medición compuesta. Un problema adicional es que para medir los resultados de la PGR habría que definir en primer lugar cuáles son los objetivos a medir ¿Los que marca la Constitución, la Ley Orgánica, el PND, el PNPJ, o los programas operativos anuales? La pregunta no resulta ociosa puesto que los resultados de operación que la PGR presenta de forma pública tienen poca a ninguna relación con las responsabilidades u objetivos expresamente señalados en documentos oficiales. El ejemplo mas claro es cómo la PGR no establece indicadores para medir los objetivos del PND, tampoco presenta indicadores para medir los objetivos del PNPJ a pesar de que presenta los "indicadores estratégicos de desempeño y resultados" vistos anteriormente. Sin embargo, además de estos existen otro conjunto de "indicadores" que no se contemplan en el PNPJ pero que desde la Oficina de Innovación Gubernamental se exigió a cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo para alimentar un programa denominado "Sistema de Metas institucionales" dividido en tres rubros:

- 1) Resultados de operación también llamado "Valor agregado a la ciudadanía";
- 2) Innovación y calidad también llamados de "Buen Gobierno" y;
- 3) Evaluación del cliente

Nos detendremos en el análisis de este "sistema de metas institucionales" dado que es de las pocas mediciones compuestas, que en algunos casos, podrían ser nombrados indicadores, pero independientemente de eso, debido también a que es el único sistema de medición para el cual la PGR presenta datos públicos. Cabe destacar que estos indicadores al evaluar el desempeño de cada dependencia federal en lo particular, hacen más compleja la rendición de cuentas ya que no se relacionan con ninguno de los documentos normativos o programáticos de la institución. Los indicadores que la PGR reportó a este sistema de metas institucionales en el año 2002³⁹ se ilustran en la tabla 2. La estructura de este sistema de metas institucionales, establece en la primera columna el indicador. En la segunda establece un porcentaje de ponderación que la propia dependencia asigna en función de la importancia de dicho indicador tiene en relación con las acciones globales para llegar al 100%, reservando un porcentaje final para que sea ponderado por la oficina de Innovación Gubernamental. Posteriormente se establece el estándar que se pretende alcanzar al final de de la administración (2006), se establece una unidad de medida, y se asignan metas mínimas, satisfactorias y sobresalientes. Se registra en la penúltima columna el avance logrado a diciembre del año de evaluación y se asigna el casillero final para establecer una señal cromática, denominada semáforo, donde el verde representa una meta cumplida, el amarillo cumplimiento parcial y el rojo meta no alcanzada. En el reporte que se presenta de los 30 indicadores que presentan valores, 23 están en verde y 7 en rojo, lo cual representa un cumplimiento de metas institucionales del 77%.

³⁹ En los años subsiguientes fueron diferentes y después dejaron de reportarse.

Tabla 2. Sistema de Metas Institucionales 2002.

A) Resultados de operación (valor agregado a la ciudadanía)								
Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
1. Actas circunstanciadas (Determinadas contra iniciadas).	5	99.28%	Porcentaje	86.24%	87.49%	88.74%	93.78%	Verde
2. Averiguaciones Previas (Determinadas contra iniciadas)	5	77.65%	Porcentaje	65.94%	67.19%	68.44%	75.31%	Verde
3. Mandamientos Judiciales	2.5	62,282	Personas detenidas	10,312	11,345	12,379	10,976	Verde
3.1. Mandamientos judiciales (Cumplimentados)	2.5.	37.45%	Porcentaje	26.64%	27.89%	29.14%	35.30%	Verde
4. Mandamientos Ministeriales (Cumplimentados)	5	95.22%	Porcentaje	95.06%	95.68%	96.31%	99.45%	Verde
5. Sentencias condenatorias de Primera Instancia)	5	98.36%	Porcentaje	94.75%	95.07%	95.38%	94.45%	Rojo
6. Combate a la estructura criminal	2	5	Organización desarticulada	0.33	0.66	1	3	Verde
6.1. Desarticulación de organizaciones del narcotráfico.								
6.2. Desarticulación de organizaciones de secuestradores.	2	30	Organización desarticulada	2	4	6	5	Verde
7. Solvencia Jurídica y Procedimental del Ministerio Público de la Federación.	2	93.50%	Porcentaje	91.30%	91.40%	91.50%	91.58%	Verde
7.1. Cumplimentados Actualización del MPF como representante de la Federación.								
7.2. Actuación del MPF como vigilante de constitucionalidad y legalidad.	2	95.00%	Porcentaje	88.86%	89.30%	90.00%	88.89%	Verde
8. Sistema Nacional de Procuración de Justicia	1	4	Acciones	1	2	3	3	Verde
8.1. Reestructuración de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (1ª de 2 etapas, c/u anual)								

Tabla 2. Sistema de Metas Institucionales 2002 (continuación)

A) Resultados de operación (valor agregado a la ciudadanía)								
Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
8.2. Seguimiento a los compromisos emanados del Programa Nacional de Procuración de Justicia PNPJ	1	32	Convenios suscritos	24	28	32	25	Verde
8.3. Desarrollo e implementación del Sistema de Indicadores de Gestión del Programa Nacional de Procuración de Justicia	1	32	Procuradurías Estatales en el Sistema de Indicadores de Gestión	8	12	24	25	Verde
8.4. Sistema de Información Georeferenciada y Estadística Oportuna (IGEO-Mapa Geocriminal)	0.5	32	Delegaciones Estatales de PGR en cobertura	8	12	24	31	Verde
8.4.1. Delegaciones PGR								
8.4.2. Procuradurías Estatales	0.5	32	Procuradurías Estatales en cobertura	4	8	16	30	Verde
9. Profesionalización	0.25	2,871 (a)	Personas certificadas	553	560	562	1,530	Verde
9.1. Profesionalización de agentes del MPF y peritos profesionales	0.25	7,849 (a)	Personas Profesionalizadas	1,244	1,260	1,275	3,171	Verde
9.2. Personal policial y pericial capacitado. (b)	0.5	6,000 (a)	Alumnos	1,000	1,100	1,200	2,293	Verde
10. Programa Nacional para el Control de Drogas	1.5	6,138	Miles de personas	4,122	4,185	4,251	14,732	Verde
10.1. Reducción de la demanda								
10.2. Prevención de la producción de enervantes.	1.5	72,794	Miles de personas	71,613	71,754	72,274	24,218	Rojo

Tabla 2. Sistema de Metas Institucionales 2002 (continuación)

A) Resultados de operación (valor agregado a la ciudadanía)								
Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
10.3. Control de la Oferta.	1.5	1,074,262	Miles de dosis	991,631	1'008,155	1'024,681	777,873	Rojo
10.3.1. Marihuana								
10.3.2. Cocaína								
10.3.3. Heroína								
10.4. Fortalecimiento de la participación de México en los mecanismos de cooperación multilateral, regional y bilateral para el combate al narcotráfico y sus delitos conexos.	0.5	150	Iniciativas	90	100	110	306	Verde
		130	Eventos	70	80	90	147	
B) Innovación y calidad (Buen Gobierno)								
Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
1. Intragob	1	1,000	Puntos de avance					-
2. ISO 9000-2000	5	30	Certificación	8	10	11	13	Verde
3. Ahorro (\$)	1	923,249 Kwts (1.5% anual)	Kilowats porcentaje	989,605	979,903	970,389	-162,949	Rojo
3.1. Ahorro en energía eléctrica				1%	2%	3%		
3.2. Ahorro en telefonía	1	1.5% anual (2003-2006 real)	Porcentaje (de ahorro en consumo real)	5% real	6% real	7% real	-1.55%	Rojo
3.3. Ahorro en gasolina	1	644,393 Lts. (2% anual)	Litros porcentaje	729,217	697,512	668,499	13.74%	Verde
				10%	15%	20%		
4. Delegaciones federales	3	20	Delegaciones y subsedes construidas	3	4	5	6	Verde
C) Evaluación del cliente								
Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
1. Sociedad	10							-
2. Sistema Nacional de procuración de justicia	10							-
Procuradurías estatales, del Distrito Federal y Militar.								

Fuente: www.pgr.gob.mx. Consultada el 20 de agosto de 2004.

2.9. Análisis de los indicadores de resultados de operación

Cabe destacar que el análisis de estos indicadores se vuelve difícil en tanto que la institución no ofrece mayor información sobre la lógica y la metodología para construirlos, ello sin considerar que en los siguientes años, 2003 y 2004, los indicadores cambian, impidiendo con ello construir una serie histórica que de cuenta de los resultados de las acciones de la PGR bajo los mismos parámetros, por lo tanto los comentarios, aunque susceptibles de generalizarse para toda la institución en tanto que cubren varias de sus funciones esenciales, son parciales y limitados a un solo ejercicio anual.

2.9.1. Actas circunstanciadas

El primer indicador se refiere al número de Actas Circunstanciadas iniciadas contra las determinadas. Las Actas Circunstanciadas son documentos elaborados por el Agente del Ministerio Público Federal en los que se asientan las conductas o hechos que por su propia naturaleza y por carecer de elementos constitutivos no pueden aún ser considerados como delitos, así como aquellos otros en que pudiendo configurar un delito sean perseguibles por querrela, petición o declaratoria de perjuicio de la parte ofendida o que sea necesario que se satisfaga algún requisito de procedibilidad, si éste no ha sido satisfecho.⁴⁰

⁴⁰ Acuerdo A/010/92 publicado por el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 1992.

Son precisamente las actas circunstanciadas las que ocupan el mayor volúmen de trabajo en la PGR y sobre las cuáles la información que proporciona esta dependencia son prácticamente nulas (Ver Tabla 3). En el caso de 2002 del total de actas circunstanciadas (73,423) el 86.5% fueron despachadas enviándolas al archivo, el 11.5% se iniciaron averiguaciones previas y el 2% restante fueron consideradas como incompetencias. La información de la dependencia no es clara respecto a cual es el criterio para determinar cuánto es el tiempo que un Acta Circunstanciada mantiene dicho carácter o bien cuanto tiempo debe permanecer en el archivo. De ahí que sea importante también analizar cual es el curso de las actas circunstanciadas que finalmente concluyeron en Averiguaciones Previas.

Las Actas Circunstanciadas utilizadas como indicador (iniciadas contra determinadas) simplemente sirven para evaluar la celeridad con la que la institución realiza el trámite, en este sentido habría que considerar que rapidez no es sinónimo de mejor calidad en la integración de las Averiguaciones Previas, sobre todo si se considera que la mayor parte se despacha vía el archivo y existe por regular una existencia anterior, así como reingresos, lo cual obliga a la institución a manejar un número mucho mayor de expedientes en trámite que la institución denomina "Averiguaciones Previas Activas", que para el año 2002 era de 193,790.⁴¹ Si para desahogarlas se considera que en ese año la PGR contaba apenas con 2,001⁴² Agentes del Ministerio Público Federal, eso significa que en promedio cada AMPF debía atender en promedio 96.8 averiguaciones previas. Adicionalmente debe considerarse que el MPF tenía un gran número de mandamientos judiciales pendientes (46,978), entre los que destacaban 28,839 órdenes de aprehensión y 15,484 órdenes de reaprehensión.⁴³

⁴¹ Análisis de la Gestión 2001-2002,p.29

⁴² Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, p.476.

⁴³ PGR. Análisis de la Gestión 2001-2002, pp.417-433.

Tabla 3. Actas circunstanciadas

CONCEPTO	NUEVA ADMINISTRACIÓN		REZAGO		TOTAL	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
TOTAL NACIONAL						
En trámite	64,987	74,733	12,176	3,563	77,163	78,296
Existencia anterior	0	8,020	12,176	3,563	12,176	11,583
Iniciadas	64,987	66,713	0	0	64,987	66,713
Actas despachadas por	56,978	70,541	8,606	2,842	65,584	73,423
Averiguación previa	5,097	8,016	2,426	481	7,523	8,497
Archivo	50,072	61,224	5,503	2,324	55,575	63,548
Incompetencia	1,809	1,031	677	77	2,488	1,378

FUENTE: PGR. Análisis de la Gestión 2001-2002, p. 13.

2.9.2. Averiguaciones Previas

Aunque en la tabla anterior queda claro que la gran mayoría de Actas circunstanciadas no concluye con el inicio de una Averiguación Previa, cuando la PGR presenta estadísticas particulares maneja dichas actas como si fueran averiguaciones. Así por ejemplo en un Reporte titulado "Incidencia delictiva 2001-2002"⁴⁴ señala que el número de Averiguaciones Previas Activas que fueron iniciadas en 2002 fue de 69,508 cifra que también reporta la PGR en el Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Esto sugiere que para la institución este es el dato último para medir su demanda de servicio de procuración de justicia por parte de los ciudadanos. Buena parte de la información pública va orientada precisamente a difundir estas estadísticas. La forma en que las presenta varían dependiendo del tipo de informe, en sus reportes más completos se desglosan por tipos de delitos o violaciones a leyes especiales, se hace por lo general énfasis en los delitos contra la salud, desagregando esta información en sus distintas modalidades. A continuación un ejemplo.

⁴⁴ Según el formulario de PGR Es el número de veces que se cometen todos los ilícitos (la incidencia se registra en el momento de iniciar la averiguación previa).

Esta es una de las formas más comunes en que PGR suele presentar sus estadísticas. Por un lado la frecuencia de presuntos delitos, después una variación porcentual respecto al ejercicio anterior y en ocasiones lo que llama "índice delictivo". Al respecto debe señalarse que el simple registro de frecuencias sin situarlas en un contexto no explica ni permite evaluar resultados, es decir no existen metas previas individualizadas que hagan posible una comparación. Lo mismo ocurre con las variaciones porcentuales, pongamos como caso hipotético que en el año 2002 fue donde más averiguaciones previas se integraron, ¿Cómo interpretar la variación porcentual? Si el porcentaje es mayor ¿Acaso significa un mayor incremento en la actividad delictiva o una mejora en el proceso de procuración de justicia? En el caso del llamado índice delictivo la PGR sólo menciona que es por cada 100 mil habitantes, sin embargo al no especificar los denominadores, no es claro con que población de referencia se hizo el cálculo. Más grave aún es que las tasas de delitos federales no están elaborados en función de poblaciones en riesgo, quedando como indicadores burdos, registrando simplemente tasas brutas sin atender a la necesidad específica que cada uno de los delitos requiere de encontrar denominadores específicos que permitan construir tasas de riesgo específicas.

Tabla 4. Incidencia delictiva 2002.

CONCEPTO	2002	VARIACIÓN POCENTUAL 2001-2002	ÍNDICE DELICTIVO
Total General	73,803	-0.4%	71.63
Delitos contra la salud	23,588	2%	22.89
Producción	362	39%	0.35
Transporte	1,044	-11%	1.01
Tráfico	143	-33%	0.14
Comercio	1,237	33%	1.20
Suministro	375	-13%	0.36
Posesión	18,295	0%	17.76
Consumo	3,330	-21%	2.07
Otros	2,132	14%	-
Delitos Diversos	50,215	-1%	-
Instituciones Bancarias y de Crédito	318	-24%	0.31
Fiscales	1,530	0%	1.48
Patrimoniales	8,123	-20%	7.88
Ambientales	1,360	13%	1.32
Propiedad Intelectual e Industrial	783	40%	0.76
Servidor Público	1,401	6%	1.36
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	16,080	-2%	15.61
Asociación delictuosa	10	-63%	0.01
Robo en carretera	30	-80%	0.03
Ley General de Población	1,568	-14%	1.52
AVGC	1,813	3%	1.76
Culposos por tránsito de vehículos	839	-47%	-
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	447	106%	0.43
Delitos Electorales	414	-1%	0.40
Otras Leyes Especiales	779	2%	0.76
Otros	14,720	17%	14.29

FUENTE: PGR. Incidencia Delictiva 2001-2002, p. 221.

2.9.3. Mandamientos Judiciales y Mandamientos Ministeriales

Como se mencionó, otra de las tareas sustantivas de la PGR que ocupa gran parte de sus recursos es el cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales. Estas tareas son a su vez una de las principales acciones con las que la institución intenta medir los resultados de sus órganos auxiliares, particularmente de su policía investigadora, la AFI. Esta agencia actúa bajo la autoridad y el mando inmediato del MPF,⁴⁵ puede recibir denuncias sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquellas ante el MPF, pero deberá dar cuenta sin demora a este para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que dicte el MPF, la AFI desarrolla las diligencias que deban practicarse durante la Averiguación Previa y, exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones,

⁴⁵ También los peritos actúan bajo la autoridad y mando inmediato del MPF, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

notificaciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución, dicte el propio MPF. La Ley establece que la AFI debe actuar con respeto a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados internacionales en que los cuales México sea parte, así como las normas que rijan esas actuaciones. Para informar sobre la actuación de los órganos auxiliares del MPF, la PGR suele presentar una serie de estadísticas descriptivas por un lado, y de aparentes índices de cumplimiento por el otro. A continuación dos ejemplos de la forma en que esta información se hace pública.

Tabla 5. Órdenes cumplidas por la Agencia Federal de Investigación^{1/}

Año	Total	Investigación	Localización y presentación	Aprehensión	Reaprehensión	Comparecencia	Dictámenes emitidos por los Servicios Periciales
2000	62,264	47,401	11,435	2,009	832	587	139,426
2001	81,698	61,174	14,504	3,398	1,756	866	162,193
2002 ^{p/}	95,829	67,428	20,603	4,333	2,164	1,301	203,177
2003 ^{p/}	47,553	34,859	9,656	1,972	894	263	128,400

1/ No se incluyen órdenes canceladas. p/ Cifras preliminares. Para 2003 datos al mes de junio. FUENTE: Anexo del Tercer Informe de Gobierno.

En esta forma la PGR aparentemente informa y da cuenta de los resultados que la AFI o los servicios periciales realizan. Sin embargo, si asociamos los datos para el 2002, de la tabla anterior puede desprenderse dos lecturas, una institucional y positiva que nos dice que se aprehendieron 4,333 personas y se reaprehendieron a 2,164. Otra lectura, crítica, indicaría que considerando las órdenes pendientes de aprehensión (28,839) y reaprehensión (15,484), la AFI sólo cumplió con el 15% en el primer caso y con el 14% en el segundo. Visto de esta manera es notable la incapacidad estructural que tiene la AFI y la propia PGR, para dar cauce al volumen de trabajo que anualmente registra la institución. Situación que explica cómo ante un escenario negativo de resultados sus indicadores sean siempre presentados de una forma

descriptiva y no en relación con otras variables, son datos no para mejorar procesos sino simplemente un registro administrativo interno utilizado también para cubrir el requisito formal de informar a observadores externos sobre las tareas burocráticas que realizan. Otro ejemplo de lo anterior sobre como información de poca utilidad se presenta como resultados, se muestra en la Tabla 6. Aquí se presenta el número de órdenes cumplidas por cada elemento de la AFI, o el número de dictámenes periciales realizado por cada perito como un "resultado".

Tabla 6. Actuación de los Órganos Auxiliares del MPF

Concepto	2000	2001	2002 ^{1/}	2003 ^{1/}
Averiguaciones despachadas en el fuero federal (%)				
Delitos contra la salud	26.5	28.4	28.9	31.7
Delitos Diversos	73.5	71.6	71.1	68.3
Índice de cumplimiento de averiguaciones previas en el fuero federal ^{2/}	0.45	0.65	0.75	0.64
Personas consignadas por averiguación previa despachada en el fuero federal	0.40	0.37	0.34	0.36
Órdenes cumplidas por cada elemento de la AFI	17.4	22.7	19.9	9.0
Dictámenes emitidos por cada perito en el ámbito federal	378.9	484.2	470.3	127.9

1/ Cifras preliminares. Para 2003 datos al mes de junio.

2/ Se refiere a la división de las averiguaciones previas despachadas entre el total de las averiguaciones previas iniciadas, más las relativas a la existencia anterior y los reingresos.

FUENTE: Anexo del Tercer Informe de Gobierno.

2.9.4. Sentencias Condenatorias

Luego de analizar las estadísticas anteriores y asumiendo que para sus fines la PGR contabiliza las actas circunstanciadas como averiguaciones previas, y considerando el volumen que se genera anualmente y ante la incapacidad de procesarlas con celeridad, es entendible que el abatir el rezago se haya convertido en una de sus indicadores claves de gestión, aunque ello no implique necesariamente una mejor procuración de justicia más allá

de los muros de la institución. Cómo se disminuye el rezago es una cuestión aparte, lo importante es reducir el número de Averiguaciones Previas existentes. Ante esta situación resulta clave entonces evaluar la efectividad de la PGR ante los tribunales tomando como referencia el número de procesos penales contra los autos de formal prisión y las sentencias condenatorias obtenidas. De acuerdo con la PGR su grado de efectividad es muy alto dado que de cada 100 consignaciones que realizan al Poder Judicial, en más de 90 obtienen sentencias condenatorias en primera instancia:

"La oportuna y adecuada intervención del agente del MPF en cada etapa del proceso, resulta de la amplia capacitación en materia de etapas procedimentales, por lo que la institución logró un incremento en las sentencias dictadas por condenatoria representando el 94.60 por ciento (...) En esta administración se incrementó el trabajo en esta área, debido principalmente al abatimiento del rezago de Averiguaciones Previas; al incremento en el cumplimiento de los mandamientos judiciales y al aumento en el despacho de la Averiguaciones Previas.⁴⁶

Sobre las sentencias condenatorias es importante reflexionar hasta qué punto puede considerarse como un buen indicador para evaluar la gestión de la PGR, no cabe duda que si este número lo utilizamos para evaluar la calidad en la integración de las Averiguaciones Previas, resulta de utilidad para monitorear la capacidad e incluso si existen actos de corrupción en tanto que menor sea el número de autos de formal prisión o de sentencias mayor será la posibilidad de desviación o negligencia institucional. No obstante, hacia fuera, hacia la sociedad es difícil trasladar esta efectividad, por dos razones, La primera porque el número de procesos penales es muy reducido en función del número de averiguaciones previas que se inician, pero sobre todo por la cantidad de presuntos hechos delictivos que no

⁴⁶ PGR. Informe de Gestión 2003,p.

se denuncian y que son los que afectan negativamente la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos, Viendo este problema desde otro ángulo, también es importante señalar que las flujos de personas que se ven sujetos a un proceso penal, que son consignados, enviados a prisión y eventualmente sentenciados, ha permanecido constante en los últimos años, a pesar de todas las reformas e inversión que se han hecho en la PGR y en otras instituciones que tienen incidencia directa en el asunto, Como ejemplo de esta relación en la tabla siguiente se muestran los flujos por etapas del proceso penal, que sirven para ilustrar lo anterior.

Tabla 7. Flujo de personas a través del proceso penal

Año	Consignaciones por el MPF (1)	Presuntos Delincuentes (2)	Población Penitenciaria del Fuero Federal (3)	Población de sentenciados del Fuero Federal (3)
1997	30,339	30,414	28,441	19,439
1998	30,783	30,242	31,852	22,913
1999	31,477	30,564	37,119	26,404
2000	30,293	28,498	41,647	29,730
2001	31,531	28,619	44,594	31,505
2002	33,639	30,591	47,776	34,182
Total	188,062	178,928	-	-

- (1) Vicente Fox Quezada. Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2003.
 (2) INEGI. Cuaderno de Estadísticas Judiciales 2003, No. 11.
 (3) FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública. Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003.

Esta información sugiere por un lado, que la PGR está sujeta a una inercia institucional donde los procesos de reforma, o bien, de evaluación de la gestión de sus resultados, se convierte en una tarea poco útil en tanto que los problemas que presenta son de naturaleza estructural. Habla también de la necesidad de ver las actividades de la PGR de forma conjunta con las que realizan los poderes legislativo y judicial, demostrando con ello que no es posible una reforma del sistema de seguridad, procuración, administración y justicia que no tenga un carácter integral. Es también un ejemplo de la necesidad de establecer un sistema estadístico uniforme en todas las áreas involucradas, en la Tabla 7 se muestran las discrepancias de datos entre la PGR y el Poder Judicial sobre el mismo hecho, ya que en el histórico de 1997 a

2002, el MPF consignó a 188,062 personas mientras que las estadísticas del Poder Judicial de la Federación registraron 9,134 personas menos. Habría que considerar también que los datos que la PGR suele proporcionar se refieren básicamente a las sentencias en primera instancia ¿A cuántos presuntos delincuentes del fuero federal se logra sentenciar anualmente? ¿Qué ocurre posteriormente con esos sentenciados? ¿Qué tan efectivo fue el MPF en lograr una sentencia condenatoria larga? Independientemente de lo que se considere como función última de la pena, aquí nos interesa señalar que a final de cuentas las acciones de la PGR son limitadas en tanto que en el año 2002 por ejemplo, el número de sentenciados con pena de prisión fue de sólo 8,715. Atrás quedaron los demás datos estadísticos sobre Actas Circunstanciadas, Averiguaciones Previas, Mandamientos Judiciales, etc. Aunque no existen datos confiables, se sabe que la reincidencia en México es una constante, ello sin contar las denuncias públicas y la aceptación oficial de la existencia de la criminalidad al interior de las prisiones, que posibilitan el hecho de que aún sentenciados o liberados estas mismas personas continúan con la comisión de delitos.⁴⁷

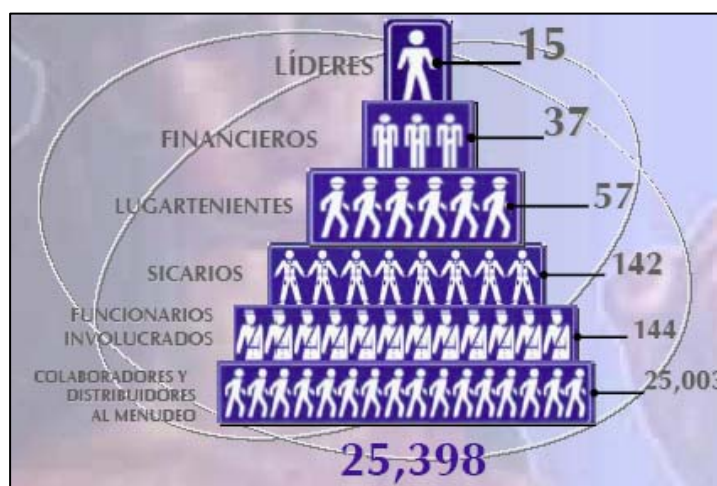
2.10. Desarticulación de organizaciones del narcotráfico

Como se pudo observar en las estadísticas sobre "Incidencia Delictiva", una de las principales actividades de la PGR es iniciar averiguaciones previas por delitos contra la salud. Sin embargo, la institución suele informar también como indicadores de gestión los resultados que obtiene en este campo refiriendo estadísticas sobre detenidos, destrucción de cultivos ilícitos, decomisos de drogas, armas, vehículos, aeronaves, destrucción de laboratorios, etc. sin que

⁴⁷ Aunque sin mostrar información, Carlos Tornero, Director de Prevención y Readaptación de la Secretaría de Seguridad Pública señaló ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que sólo 6 de cada 100 internos se reincorporan a la sociedad y que de 22 a 28 por ciento son detenidos de nueva cuenta por algún delito cometido. Aclaró que gran porcentaje de delincuentes perfeccionó sus actividades mientras estaban en prisión, razón por la que no son capturados por las autoridades (Reforma, 8 de agosto de 2004).

exista una aparente conexión directa entre ambos conjuntos de indicadores. En este rubro, hacer una evaluación de las acciones de la institución se complica dado que, por un lado, son criterios legales los que se informan y por el otro, son resultados eminentemente operativos. Ante esta situación es necesario hacer un análisis por separado de cada uno de estos dos grupos de indicadores. Un dato relevante que anticipa una de las conclusiones es que, por lo general, las acciones de la PGR van dirigidas a las bases de las organizaciones delictivas y no a sus cúpulas. Así lo demuestra el hecho de que en 2002 el 77.5% de las averiguaciones previas fueron por posesión de drogas, es decir el último eslabón de la cadena de los delitos contra la salud. La misma PGR en su informe denominado "A mitad del camino" que incluye datos de enero a noviembre de 2003 muestra con claridad este hecho, al margen de que su lenguaje es poco preciso al referirse a los presuntos responsables como "líderes", "financieros", "lugartenientes" y "sicarios" entre otras categorías coloquiales y sin referente legal alguno (Ver ilustración 3).

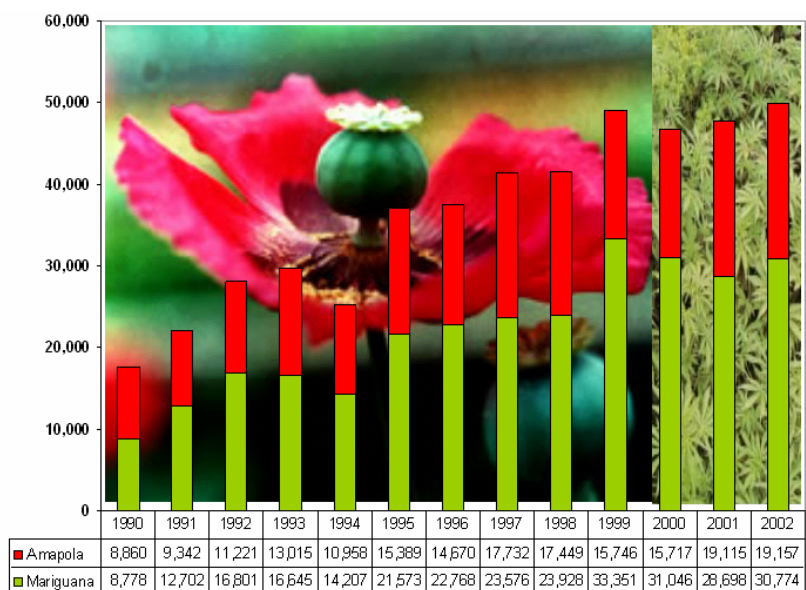
Ilustración 3. Desarticulación de organizaciones delictivas por la PGR



2.11. Control de la oferta de drogas

En relación con los indicadores que intentan medir los resultados para controlar las drogas, la PGR utiliza entre otros, el criterio del número de dosis que evitó llegar al mercado. Esto lo hace en función de una ecuación hipotética que presupone que cada kilo de droga decomisado, eventualmente sería distribuido y consumido. Este criterio, sin embargo, no tiene mayor sustento en tanto que la mayor parte de drogas que circule no es decomisada por las autoridades. Algo similar ocurre con la destrucción de cultivos ilícitos que por lo general suelen también ser ampliamente reportados por la institución como un claro ejemplo de sus resultados. Así en los informes que la PGR realiza ofrece como un indicador de éxito el hecho de que en el último año contabilizado erradica una superficie mayor que el año anterior. Esto es un total contrasentido, porque si se erradica una mayor cantidad de marihuana o amapola es porque existe cada vez un mayor volumen de droga disponible, ya sea porque se incrementa la superficie cultivada o bien porque se incrementa el número de cosechas en un mismo espacio a lo largo del tiempo. De esta forma mayores decomisos o mayores superficies erradicadas indican que el problema se agrava no que disminuye (Ver Ilustración 4).

Ilustración 4. Erradicación de cultivos ilícitos 1990-2002 (Hectáreas)



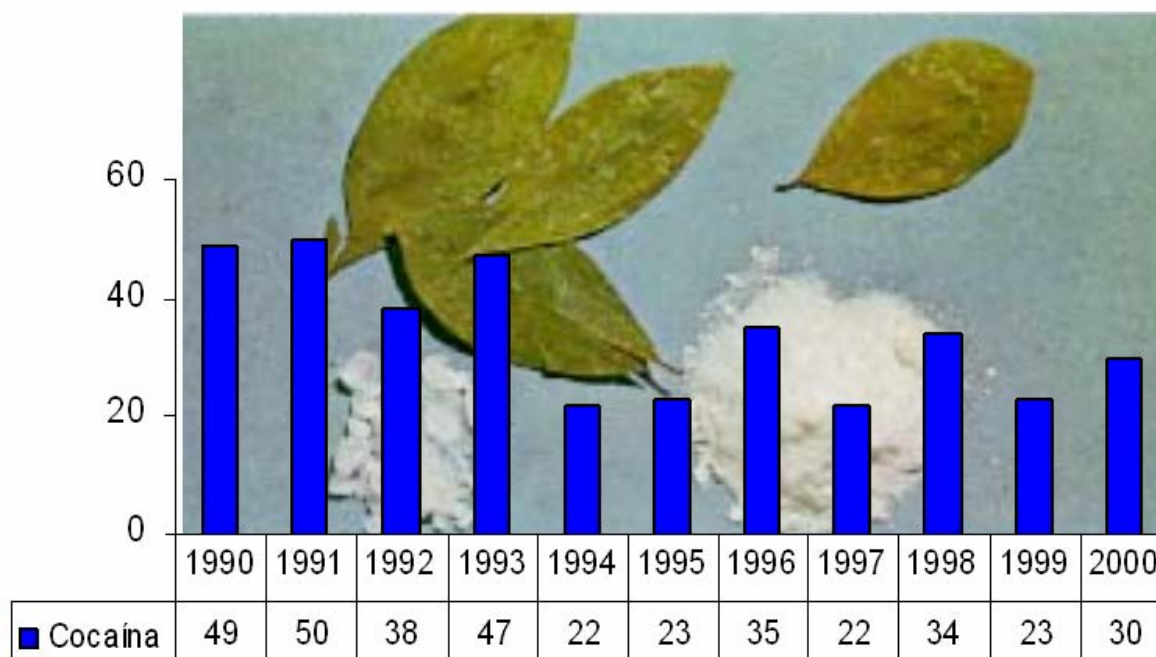
FUENTE: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas.

Al igual que en otras áreas, en lo que se refiere a destrucción de cultivos o decomisos de drogas existe también un gran subregistro, siendo los datos reportados apenas una fracción del total. Aún cuando en el caso la producción de enervantes no se cuenta con estimaciones confiables, el tráfico de cocaína puede servir ilustrar este argumento. De acuerdo con la *Drug Enforcement Administration* (DEA) el organismo antinarcoóticos de Estados Unidos, la producción anual mundial de cocaína es de alrededor de 970 toneladas.⁴⁸ De estas la propia DEA estima que anualmente transitan 200 toneladas de cocaína por territorio mexicano, lo cual significa que en el mejor de los casos, el gobierno mexicano a través de sus instituciones (PGR incluida) estaría interceptando apenas el 15% del volumen anual de cocaína que transita por territorio mexicano (Ver Ilustración 5) Así aunque se incrementara notoriamente el volumen decomisado por las autoridades mexicanas, el flujo de cocaína quedaría prácticamente inalterado, mas aún si se contabilizan las reservas que quedan almacenadas producto de años anteriores. En esta misma lógica están contruidos la mayoría de los otros indicadores de la PGR, cuantifican procesos y unidades de medida pero sin relación con un objetivo determinado, que en este caso debiera ser la disminución del tráfico o la disponibilidad de drogas en las calles, o mejor aun la disminución de los índices de prevalencia en el consumo de drogas medido a través de la Encuesta Nacional de Adicciones que realiza la Secretaría de Salud.⁴⁹

⁴⁸ DEA, National Drug Threat Assessment 2006, p.15.

⁴⁹ En el capítulo X, se proporcionan los datos más recientes de la ENA donde se informa que el consumo de drogas ha aumentado en México en los últimos años.

Ilustración 5. Decomisos de cocaína 1990-2000



FUENTE: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas.

2.12. Análisis de los indicadores de Buen Gobierno

En relación con esta serie de indicadores (Ver tabla 2, p.25) se puede observar que se rigen por criterios administrativos: por un lado están orientados a hacer un uso más eficiente de los recursos, y por el otro, buscan mejorar la calidad de los procesos internos. Sin embargo, había que ser críticos respecto hasta qué punto mejores resultados en estos rubros benefician a la ciudadanía o mejoran la calidad y oportunidad de la procuración de justicia. Cualquier ciudadano atento entendería que no importa gastar más en luz, telefonía o combustibles si con ello se logran los objetivos institucionales. Las tareas de procuración de justicia no son pues un servicio más en los que se debe ahorrar simplemente por el hecho de reducir costos, sus objetivos tienen que ver con cuestiones intangibles como son la "procuración de justicia pronta y expedita" y que difícilmente pueden evaluarse con el número de kilowatts o litros de gasolina que se puedan reducir, lo que hay que reducir es la incidencia delictiva del fuero federal y con ello mejorar la calidad de la procuración de justicia y la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos.

Mención aparte merece el indicador del número de procesos con certificación de calidad ISO 9000. Este tipo de certificación de procesos, común en distintas áreas productivas, paulatinamente ha logrado creciente aceptación en las áreas de gobierno que intentan sumarse a la lógica gerencial de administración pública. Aunque plenamente entendible su aplicación en áreas de gobierno que producen bienes, en las áreas de prestación de servicios su aplicación es cuando menos cuestionable. Por ejemplo, la AFI ha logrado una certificación de esta naturaleza para sus procesos de manejo de crisis y negociación de secuestros, aunque loable la certificación, lo que se requiere como indicador es lograr la reducción de secuestros, no negociarlos con calidad.

2.13. Análisis de los indicadores de Evaluación del cliente

Como el lector puede observar (ver tabla 2, p.25), no existe información para el ejercicio del 2002, razón por la que no es posible hacer ningún tipo de comentario. Es para los ejercicios de 2003 y 2004 que se presenta información, aunque con el problema ya mencionado de que cada año se modifican los indicadores lo que impide una evaluación histórica de la gestión, además que se modifican los porcentajes de ponderación o de importancia que tiene el indicador global para que el Poder Ejecutivo evalúe a la PGR. Es notorio también el problema que la PGR ha tenido para poder identificar quien es "el cliente" ya que en el 2002 se ubicaba a la sociedad en general como cliente, para el ejercicio de 2004 desapareció como tal siendo sustituida por la "percepción ciudadana" agregándose también a sí misma en tanto que el interés era evaluar el "clima organizacional". Se dejó también de considerar como cliente a las procuradurías (Ver tabla 9).

2.14. Otros mecanismos de Rendición de cuentas en la PGR

Las comparecencias, de conformidad con el artículo 7° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Procurador General de la República, o cualquier otro funcionario dependiente del Poder Ejecutivo Federal, puede ser llamado a comparecer. Los motivos para citar al titular del MPF, son diversos, aunque generalmente ocurre después de los informes anuales del titular del ejecutivo, o bien cuando asuntos coyunturales así lo ameritan. Para la PGR, este es otro de los principales mecanismos para rendir cuentas a la sociedad mexicana, en este caso a través de sus representantes populares, ya sean diputados o senadores, o ambos. Aunque no es el propósito de este trabajo analizar este tipo de ejercicio de rendición de cuentas, cabe mencionar que por su importancia, sería conveniente profundizar en un futuro en las comparecencias en tanto síntesis de la percepción política sobre las acciones de la PGR y como reflejo de las preocupaciones de diferentes actores sobre la procuración de justicia federal.

Tabla 9. Comparativo de la evolución de indicadores para la evaluación del cliente 2002-2004

Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
Evaluación del cliente 2002								
1. Sociedad	2.5							-
2. Sistema Nacional de procuración de justicia	2.5							-
Procuradurías estatales, del Distrito Federal y Militar.								
Evaluación del cliente 2003								
1. Sociedad	2.5	9.0	Puntos	7.2	7.8	8.4	-	-
2. Sistema Nacional de procuración de justicia	2.5	9.0	Puntos	7	8	9	-	-
Procuradurías estatales, del Distrito Federal y Militar.								
3. Acreditación y Percepción Ciudadana de los logros obtenidos por la PGR	5	8.2	Puntos		6.8	6.9	7.0	
Resultados a lograr	% Ponderación	Estándar 2006	Unidad de medida	Meta mínima	Meta satisfactoria	Meta sobresaliente	Avance en diciembre	Semáforo
Evaluación del cliente 2004								
1. Acreditación y Percepción Ciudadana de los logros obtenidos	15	N/A	Puntos	7.0	7.2	7.3	-	-
2. Promedio General de Clima Organizacional.	5	N/A	Índice	80	81	82	-	

Fuente: www.pgr.gob.mx. Consultada el 20 de agosto de 2004.

De igual importancia resulta analizar tanto el tipo de preguntas como de respuestas que se generan en este tipo de encuentros. Como observación global puede decirse que los legisladores cuestionan al Procurador General de la Republica sobre temas que ocupan la atención mediática al momento de la comparecencia, y rara vez cuestionan sobre los asuntos estructurales que afectan a la institución. Después de un análisis somero de diversas comparecencias es notable la ausencia de conocimiento por parte de los legisladores sobre los temas a discutir, la ambigüedad y falta de claridad en sus cuestionamientos lo que favorece que el funcionario que acude, responda con respuestas genéricas, igual de difusas y en ocasiones respondiendo con evasivas. Este ejercicio rutinario, se vuelve parte de los usos y costumbres del diálogo entre poderes, dejando la rendición de cuentas al margen. Adicionalmente y debido a la ausencia de reelección legislativa y a la ausencia de un servicio civil de carrera se evita generar un conocimiento social sobre la actuación de la PGR y la necesidad que tiene la institución de ser eficaz en la procuración de justicia.

2.14.1. Contraloría Interna

Dentro de los mecanismos que existen para supervisar a la PGR se encuentra también la Contraloría Interna, que como órgano externo dependiente de la Secretaría de la Función Pública ejerce funciones de fiscalización sobre las conductas de los servidores públicos de la institución. Por lo general las estadísticas que se presentan al público son de carácter descriptivo y dicen poco sobre la naturaleza de las sanciones. Para el año 2002 la Contraloría emitió 1,842 Resoluciones Administrativas, en 1,143 (62.05%) no se encontró responsabilidad alguna, en el 17% de los casos 317 funcionarios fueron amonestados, 168 casos (912%) no procedieron, 86 funcionarios (467%) fueron inhabilitados, 34 suspendidos (1.85%) y 16 fueron destituidos (0.87%) El problema con este tipo de información es que no permite realizar

ningún tipo de evaluación sobre las acciones que realiza hacia fuera la institución, en cualquier caso es simplemente un dato para conocer el número de procesos administrativos que se siguen en contra de los funcionarios ya sea por quejas internas o externas.

2.14.2.Participación ciudadana en la Rendición de cuentas de la PGR

La participación ciudadana en asuntos de seguridad pública o procuración de justicia, ha cobrado carta de aceptación en los últimos años. Aunque en muchas ocasiones los ciudadanos están impedidos legalmente a participar en estas tareas en función de la secrecía y confidencialidad de las investigaciones o procesos judiciales, las autoridades gubernamentales han encontrado un recurso de legitimación a sus acciones incorporando a ciudadanos a través de consejos u otros mecanismos similares. Aunque poco eficaces para incidir en el diseño de políticas o supervisión de acciones de las instituciones, en virtud de sus limitaciones legales, la participación ciudadana ha abierto un espacio propicio para que las autoridades puedan reducir la presión y la crítica hacia sus actividades La PGR no ha sido ajena a esta reciente práctica y el 19 de abril de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ACUERDO No. A/037/02 por el que se creó el Consejo de Participación Ciudadana de la PGR que tiene por objeto:

"Analizar, proponer, evaluar, consensuar y dar seguimiento a los programas, estrategias, acciones y políticas relacionadas con las tareas de la institución. Asimismo, se constituirá en el conducto para promover la participación de la ciudadanía y ser el interlocutor de ésta con la Procuraduría".

Como ejemplo de la poca relevancia e incidencia que el Consejo de Participación Ciudadana ha tenido como mecanismo externo de rendición de cuentas, basta analizar los avances que reportaba hasta Junio de 2003: Realizó 61 reuniones de trabajo con la finalidad de coordinarse con la sociedad civil para establecer una estrategia institucional de organización y participación ciudadana; realizó y difundió *spots* promocionales para fomentar la cultura de la denuncia entre la población; impulsó la operación del Centro de Atención Telefónica. La implantación del Jueves Ciudadano, en el que líderes de opinión, empresarios y representantes sociales efectuaron visitas a las instalaciones de la AFI, con el fin de difundir entre la sociedad el cambio institucional que se estaba dando. En este sentido habría que preguntarse ¿Cuál es el objetivo de la participación ciudadana? Una burocracia honoraria paralela, o simplemente un forma de legitimar la falta de resultados de la PGR, es decir invitar a ciudadanos, generalmente "connotados" y de "prestigio", a ser corresponsables de la inexistencia de una política efectiva de procuración de justicia.

Con el análisis realizado queda de manifiesto que la información pública que la PGR proporciona no permite evaluar su gestión y sus resultados. El problema básico es que no define cuáles son los objetivos centrales de su operación y ante esta situación genera múltiples documentos programáticos generando a la vez sistemas de evaluación confusos y poco eficientes. Ante la incapacidad institucional de medir su desempeño, la rendición de cuentas a la que está sujeta la institución se basa en estadísticas parciales, de carácter descriptivo que mantienen poca relación y utilidad para evaluar su desempeño. Los sistemas de información que actualmente utiliza la PGR son herencia de administraciones anteriores, la inercia institucional obliga a la institución a seguir manteniendo sus registros aunque sin propósitos claros. Esto demuestra indirectamente, que el cambio de partido en el gobierno no hizo diferencia alguna en la manera de procurar justicia. Se mantienen los vicios de

administraciones anteriores al utilizar la planeación como un instrumento político e ideológico y no como una herramienta técnica para mejorar la administración pública. Es notable la ausencia de un sistema de medición que permita conocer el volumen de los delitos no registrados del fuero federal (cifra oculta). Mientras no se establezca una metodología para resolver este problema, será difícil establecer una política de evaluación ya que los datos que genera la PGR (cifra oficial) no son susceptibles de comparación o auditoría con fuentes alternativas de información (Ver Ilustración 1, p.4.).

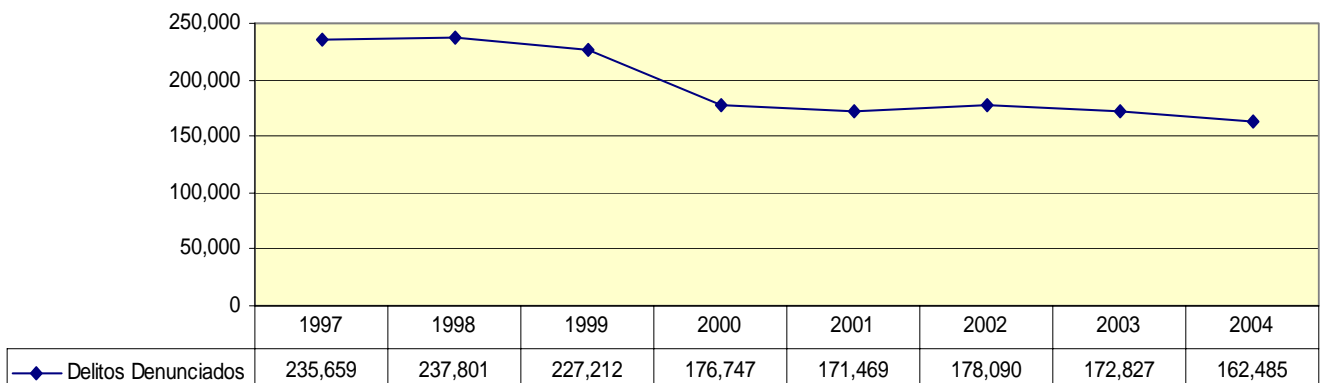
Por otro lado, es evidente que la intención de la administración del Presidente Fox, de establecer una administración pública por objetivos de tipo gerencial, se quedó en el discurso. Así lo demuestran los intentos erráticos de querer establecer indicadores sin denominadores, fundados ante todo en un lenguaje no numérico sino discursivo. También fue claro que el sistema de planeación de la administración pública federal no cuenta con bases racionales ni científicas sino que persiste en la inercia de la tradición burocrática que se mide por procesos y no por resultados. Parece claro que la intención de incorporar la participación de ciudadanos en la rendición de cuentas tiene como único propósito legitimar las acciones de gobierno, y en última instancia compartir responsabilidad en los escasos resultados y aminorar las críticas a la gestión gubernamental. Se hace evidente que la PGR es sólo un eslabón del sistema de seguridad, procuración y administración de justicia y readaptación social cuya transformación tiene que ser vista como algo integral. Bajo estas condiciones es de esperarse que no se reduzca la incidencia de los delitos federales, que siga el uso ineficiente de los recursos y que se profundice la pérdida de credibilidad y eficacia de la PGR.

CAPÍTULO 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRD EN EL PERIODO 1997-2006

3.1. Situación de los delitos del fuero común

Por lo general el ámbito de la seguridad y la justicia es un terreno propicio para la pugna entre los distintos partidos políticos, el DF no ha sido la excepción. Desde diciembre de 1997, fecha en que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la Jefatura de Gobierno, los temas de seguridad pública han tenido como referencia un eje político, dejando de lado las características propiamente criminológicas inherentes al diseño e implantación de políticas públicas. El enfrentamiento político con los medios de comunicación y con la oposición ha derivado en que las estadísticas de procuración de justicia, ya de por sí inadecuadas e insuficientes, se hayan convertido en un instrumento de propaganda. En lo que concierne a al registro oficial de delitos, desde que iniciaron las administraciones del PRD, se ha registrado un descenso en el número de delitos denunciados medido a través de la cifra oficial, sobre todo a partir de 1999, tanto en frecuencia como en la tasa de criminalidad (Ver ilustración 6 y tabla 7).

Ilustración 6. Delitos denunciados Distrito Federal 1997-2004



Sin embargo, la situación de la seguridad no ha mejorado por dos razones fundamentales. La primera es una falla de origen en el sistema de procuración de justicia en el DF, su incapacidad estructural para resolver delitos, sean pocos o muchos, situación que se traduce en impunidad. La segunda razón es porque las cifras en las que se basa el discurso oficial están subestimadas debido a la criminalidad no registrada. Para entender mejor el primer argumento veamos algunos datos. En 1997 se registraron 255,532 denuncias de presuntos delitos ante el MP. Para atender este número de denuncias la PGJDF contaba con 73 agencias, 1,085 agentes del MP y 3,400 policías judiciales. Considerando que sólo la PJ es la autoridad competente para investigar delitos, el sistema de procuración enfrenta una desproporcionada carga de trabajo. Dado el número de denuncias en ese año (en promedio 700 diarias) y el escaso personal, resulta que cada agente del MP tendría que haber integrado 235 averiguaciones previas cada año y cada elemento policíaco tendría que haber investigado y eventualmente resuelto 75 denuncias. Ello considerando una jornada de 24 horas trabajando los 365 días del año. Supuesto válido si los policías sólo se dedicaran a actividades legales: atender sólo las denuncias registradas dejando de lado las rezagadas y otras funciones como cumplimentar órdenes de presentación, aprehensión, envío de citatorios, etc. Considerando que en 1999 se registraron sólo 227,212 denuncias, los indicadores mencionados sufrirían una pequeña variación, así en lugar de integrar 235 averiguaciones en promedio por año, ahora uno de los 1,174 agentes del MP bajo la administración perredista tiene que integrar sólo 193 averiguaciones y cada uno de sus 3,778 agentes de la PJ tiene que investigar 60 denuncias.

Evidentemente estos son cálculos estimados y más de carácter ilustrativo, por supuesto que no todas las denuncias concluyen en el inicio de una averiguación previa, y aún las que inician no siguen necesariamente una conclusión judicial que llegue a una sentencia. El verdadero problema como se mencionó, es que la criminalidad se mide a través de denuncias, de las cuáles sólo alrededor del 10% llegan a ser consignadas ante la autoridad judicial. Si a ello agregamos el factor de la no denuncia, encontraremos que los diagnósticos y cifras que maneja la PGJDF y el gobierno de la ciudad, son las adecuadas para el discurso político, no así para la elaboración de políticas públicas tendientes a reducir la incidencia delictiva.

Tabla 9. Tasas de criminalidad por año en el DF

Año	Tasa x cada 1,000 Habs.
1997	26.77
1998	26.99
1999	25.78
2000	20.05
2001	19.46
2002	20.21
2003	19.61
2004	18.43

Fuente: Elaboración propia con datos de: Vicente Fox Quesada, Anexo Estadístico, V Informe de Gobierno

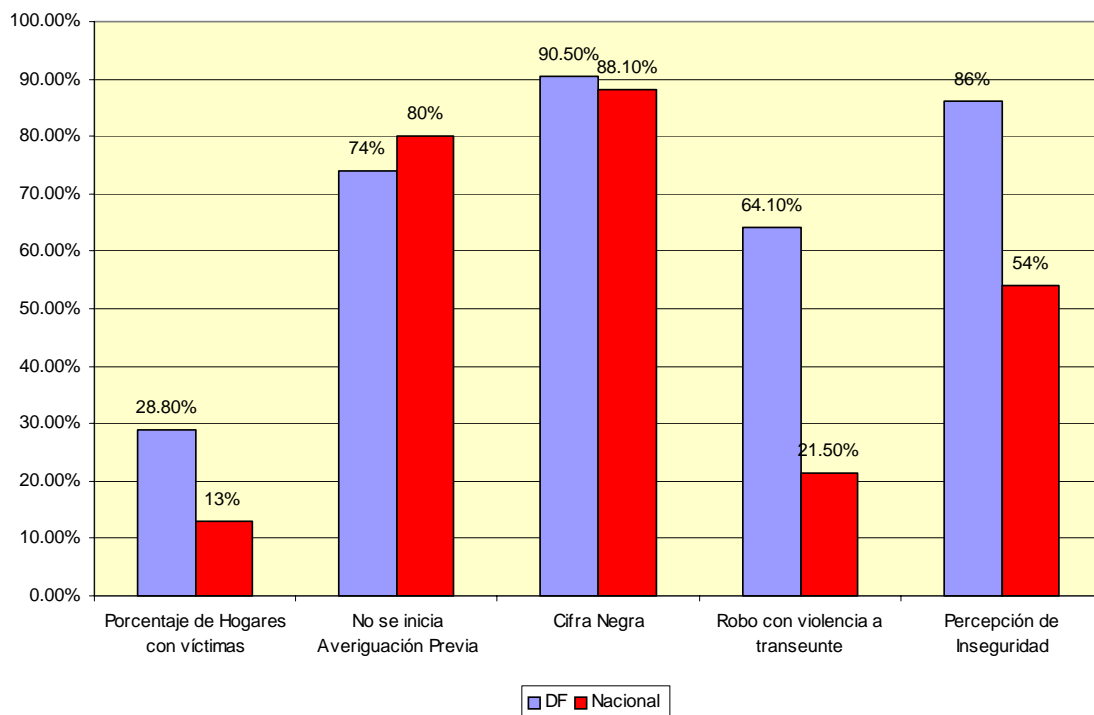
Las razones para esta suposición son dos datos cruciales: 1) En el Distrito Federal en el 74% de los casos en que un ciudadano acude a presentar una denuncia, no se inicia una averiguación previa; y 2) Más grave aún es el hecho de que personas que ha sido víctimas de algún delito no acuden a denunciar en el 90.2 por ciento de los casos (Ver ilustración 7).⁵⁰

⁵⁰ Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI). *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005* (ENSI-2005).

3.2. Desconfianza ciudadana

Afortunadamente, las encuestas de victimización cada vez son más frecuentes y aunque con limitantes, constituyen una valiosa fuente de información para conocer el volumen de delitos que en realidad ocurre, así como información adicional sobre su ubicación espacial y temporal; el *modus operandi* de los delincuentes y aún más importante, sobre las características de las víctimas. El Comité Nacional de Consulta y Participación Ciudadana (CONSEGU) en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizaron una encuesta pionera denominada "Encuesta de Victimización del Distrito Federal"⁵¹ que arrojó entre otros, los siguientes resultados:

Ilustración 7. Delitos denunciados Distrito Federal 1997-2004



⁵¹ La encuesta fue levantada del 7 al 11 de octubre de 2000. Se realizaron 2,000 encuestas a hogares en las 16 Delegaciones del DF. El tipo de muestreo fue polietápico; los niveles de error fueron de más menos uno por ciento en todos los casos, con un nivel de confianza de 95%.

En 34% por ciento de los hogares entrevistados se registró cuando menos una víctima de algún delito. De las personas que sufrieron algún delito sólo el 26% lo denunció ante algún tipo de autoridad: el 72% a la Agencia del MP, 15% a la PJ, 7% a un Policía Preventivo y el resto a otras autoridades. Según la encuesta, el delito de mayor frecuencia fue el robo con 91%. La mayoría de los hechos delictivos ocurrió en la vía pública (53%), en el transporte público (22%), en el hogar (12%), en el centro de trabajo (5%), en un mercado o centro comercial (4%) y el resto en otros lugares. Las razones por las que las personas no denunciaron el delito fueron en orden de importancia las siguientes: pérdida de tiempo (36%), desconfianza en la autoridad (19%), delito de poca importancia (12%), trámites largos (11%), sin pruebas (9%), por miedo al agresor (6%), por miedo a la extorsión (4%), otro (2%), no contestó (1%).

Los resultados de esta encuesta confirman que el porcentaje de no denuncia en el DF es de alrededor de 80%. Esto significa que sólo 20 de cada 100 delitos que en realidad ocurren son registrados. Si utilizamos este dato estaríamos hablando que en el DF durante 1999 ocurrieron en realidad 1 millón 136 mil 060 delitos y no los 227,212 que fueron registrados por la PGJDF⁵². Aún cuando redujéramos el porcentaje de la cifra oculta, que no hay razón para ello, lo que esta situación nos indica es que la criminalidad real está muy por encima de lo que las autoridades reconocen.

Estas características aunadas a fallas estructurales como un bajo número de policías investigadores para un gran número de delitos, hacen que la actuación de la PGJDF sea deficiente e incapaz de brindar seguridad pública en el ámbito de su competencia, y que a final de cuentas, resulta ser la más importante: consignar al delincuente para que sea juzgado y eventualmente separarlo del conjunto social y evitar que siga haciendo daño como propone

⁵² Cálculos similares se hacen en el capítulo 4 para algunos delitos específicos.

la tesis básica de la prevención social del delito. Ahora bien, la característica del gobierno encabezado por el PRD desde diciembre de 1997, es que ha mantenido la misma tónica que los gobiernos del PRI, una política de negación hacia la cifra real de la criminalidad. Dar como buenos los resultados malos utilizando datos parciales, dando importancia a la reducción de unos delitos (robo a comercios, robo a transportistas, robo de vehículos) y minimizando la importancia de los que siguen creciendo (robo, lesiones, violación) y que afectan precisamente a “los pobres”, a la gente común y corriente, objetivo último según el discurso político, de las acciones del PRD. Sin embargo, la estrategia de querer reducir los índices de criminalidad mediante políticas de comunicación social y no mediante políticas criminológicas tarde o temprano trae efectos negativos para quienes la implantan, pero sobre todo para la sociedad al ser postergadas las soluciones requeridas.

3.3. Marco Legal y recursos de la seguridad pública

El artículo 21 constitucional señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; el Artículo 22 dispone que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el mando de la fuerza pública en el DF, y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. Establece también que el Ejecutivo Federal podrá delegar al Jefe de Gobierno del DF las funciones de dirección en la materia.

Otros ordenamientos relevantes del marco legal vigente son la Ley de Seguridad Pública del DF (D.O.F. 1993) y la Ley General de Coordinación del SNSP.⁵³ La primera establece que la seguridad pública “es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías

⁵³ Como se recordará esta ley tiene por objeto “establecer las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el DF y los municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y observancia general en todo el territorio nacional” (Artículo 1°).

individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y; auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Artículo 2º). En el artículo 7º la Ley de Seguridad del DF refrenda lo señalado en el 2º constitucional al establecer que “corresponde al presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública”.

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública, en el DF la policía está integrada por la Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento,⁵⁴ y por la Policía Complementaria, que está integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente (Artículo 5º). Aún cuando en teoría, tanto la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar dependen de la SSP, en la práctica estas dos corporaciones se han manejado con sus propias reglas y sobretodo intereses.

Sobre los cuerpos de seguridad privada, existe poca información. Las propias autoridades han reconocido que no existe un registro completo en la SSP del número y condiciones en que trabajan las empresas privadas de seguridad, no obstante que la Ley de Seguridad Pública establece que corresponde al estado la normatividad y control de los servicios privados de seguridad. Según el ordenamiento legal los servicios privados de seguridad solamente

⁵⁴ La estructura orgánica de la SSP está integrada por la Dirección General de Agrupamientos, la Dirección General de Control Metropolitano, la Dirección de Control Regional y la Dirección General de Servicios de Apoyo.

pueden prestarse en las siguientes modalidades: Protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas publicas; traslado y custodia de fondos y valores, y; investigaciones encaminadas a proporcionar informes sobre los antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.

Pero no sólo en lo que se refiere a los cuerpos de seguridad existen lagunas de información. Generalmente también ha sido una incógnita el número de policías que vigilan en el DF. Las cifras difieren notablemente no sólo en rubros sino en cantidades, sobre todo cuando los datos se desagregan por Delegación Política. De acuerdo con el Programa Integral de Seguridad Pública, la Policía Preventiva cuenta con 32,158 elementos de los cuáles 26,746 son operativos; 4,304 son administrativos; 639 trabajan en áreas de comunicación y 469 en el Instituto Técnico de Formación Policial. Por su parte la Policía Complementaria cuenta con 54,631 elementos, de los cuáles 36,615 pertenecen a la Policía Auxiliar y 18,016 a la Policía Bancaria e Industrial (Ver Tabla 10)

Tabla 10. Estado de fuerza policial bajo responsabilidad de la SSP en el DF

Corporación	1997
Policía Preventiva	26,746
Policía complementaria:	54,631
-Auxiliar	36,615
- Bancaria e Industrial)	18,016
Policía Privada	n/d

Fuente: SSP. Programa Integral de Seguridad Pública 1998-2000.

Dentro de la situación de la seguridad pública en el DF, destacan entonces la organización de la SSP como uno de los principales puntos críticos. Un claro ejemplo de lo anterior es el hecho de que una de las primeras acciones de PRD, hayan sido no diseñar acciones para controlar a la delincuencia sino a los policías. El caso más crítico fue el de la Policía Auxiliar a grado tal, que el Jefe de Gobierno del DF (2000-2006), decidió asumir totalmente el control administrativo de la Policía Auxiliar que antes se encontraba en manos de una asociación civil. El texto del bando número dieciséis en el que se dio a conocer manifestaba lo siguiente:

"Con fundamento en las facultades que me confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública, A LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL HAGO SABER:

Que de acuerdo con la Constitución y las leyes vigentes, la Policía Auxiliar, que es una policía complementaria, está bajo el mando de las autoridades establecidas; que desde hace más de diez años, una Asociación Civil ha administrado los recursos destinados a las prestaciones y seguridad social de los elementos de la Policía Auxiliar, lo que ha dado lugar a que no sea transparente el destino de los recursos recaudados por los servicios que presta la Policía Auxiliar, que ascenderán a poco más de 4 mil millones de pesos para el año 2001; que esta situación ha perjudicado a los elementos de la Policía Auxiliar, quienes reciben ingresos y prestaciones menores a las de los elementos de la Policía Bancaria e Industrial, mientras que los comandantes y mandos superiores policiales de la Policía Auxiliar recibían, considerando las comisiones que cobran, ingresos muy superiores a los percibidos por los funcionarios del más alto nivel de gobierno. Que es urgente solucionar esta situación y hacer cumplir con las leyes vigentes, erradicando la existencia de poderes informales al interior del propio Gobierno de la Ciudad de México; que se deben mejorar los salarios y las prestaciones de los elementos de la Policía Auxiliar. En razón de lo anterior he decidido lo siguiente:

i) El gobierno de la Ciudad de México asume totalmente la administración de la Policía Auxiliar para llevar a cabo una reforma que permita transparentar y poner orden en esta corporación;

ii) Con los mismos ingresos que genera la Policía Auxiliar, que ya están considerados en la Ley de Ingresos y en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2001, a partir de la primera quincena de enero, los elementos de la Policía Auxiliar recibirán un incremento salarial equivalente a la inflación más dos puntos porcentuales. Además, se incorporarán a su pago mensual 150 pesos correspondientes a despensa y 426 pesos correspondientes a una compensación de riesgo, al igual que la Policía Bancaria e Industrial, lo que significa en total un incremento de 44 por ciento sobre el haber mensual mínimo de un policía auxiliar."

Debido a problemas como el suscitado con la Policía Auxiliar, el gobierno del DF dio prioridad a la organización de la seguridad pública, marcando como eje el de la coordinación interinstitucional. En diciembre de 2000, el Jefe de Gobierno decidió la creación del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y cuyo coordinador era el titular de la Secretaría de Gobierno.⁵⁵ Las funciones de esta instancia sería modernizar y hacer eficientes las tareas y responsabilidades de cada una de las dependencias de gobierno que la integran.

Esta decisión revela por otra parte el grado de participación de la policía en la delincuencia, y sobre todo la estructura rentista y de carácter patrimonial con la que los jefes policíacos han administrado los recursos de las instituciones policiales. Los conflictos desatados en la Policía Auxiliar por el control de la administración, hicieron aún más evidente la crisis en la institución.

⁵⁵ Jefatura de Gobierno del D.F. Bando Informativo Número Diez, Ciudad de México, 16 de diciembre de 2000.

La imagen de granaderos golpeando a policías auxiliares para disolver su manifestación, no causa asombro a nadie, ni a los medios ni a la llamada opinión pública. Esto es así porque en el DF no hay una policía, sino muchas. Policías que no sabemos cuántos son y quién los controla.

3.4. Problemas de mando

En enero de 2001 en el Centro Histórico de la Ciudad de México policías del Agrupamiento 72 de la Policía Auxiliar realizaron un operativo para desalojar a comerciantes ambulantes de un lugar conocido como plaza Meave. Durante los acontecimientos ocurrieron una serie de abusos policíacos en contra de las personas desalojadas. Ante los hechos el Jefe de Gobierno reconoció que hubo abusos por parte de la policía y declaró que haría una investigación para deslindar responsabilidades. Por su parte, y según una declaración de prensa, el Secretario de Seguridad Pública deslindó a su dependencia del operativo, dijo que se trató de una acción desplegada por la delegación Cuauhtémoc quien contrató a la Policía Auxiliar para hacer cumplir el bando que prohíbe el ambulante en el centro histórico.⁵⁶

Los hechos descritos obligan a plantearse las siguientes preguntas ¿De quién depende la policía en el DF? ¿Cuál es la instancia responsable ante los abusos que comete la policía? La ley otorga al Presidente de la República el mando supremo de los cuerpos de seguridad pública en el DF, también establece que el presidente puede delegar la responsabilidad al Jefe de Gobierno, éste a su vez al Secretario de Seguridad Pública, y éste a su vez al Delegado, y éste al funcionario que designe responsable. Hechos como los ocurridos en la plaza Meabe, nos muestran los peligros que representa un marco legal ambiguo, que no

⁵⁶ La Jornada, 13 de enero de 2001, p. 26.

define con claridad a los responsables de la seguridad pública. Una cosa es la fuerza pública en el mundo formal y como figura jurídica, y otra muy distinta es un grupo de policías golpeando con saña a ciudadanos.

Con la respuesta del Secretario de Seguridad ante los hechos señalados, uno podría suponer que con la descentralización de la policía, ahora las Delegaciones Políticas habrán de decidir por sí solas los operativos de seguridad que afectan no a una demarcación sino al conjunto del DF. De generalizarse este procedimiento, es decir que cada demarcación contrate los servicios de la policía complementaria para hacer cumplir los bandos y reglamentos, estaríamos ante la posibilidad de que la policía se pulverice en pequeños ejércitos personales bajo las órdenes del Jefe delegacional. Una vez más nos enfrentamos a la presencia de los dos sistemas normativos el legal contra el real.

Dada la proclividad de la administración del PRD, a discutir y encarar sólo los problemas organizacionales de la institución policial, se relegó o bien quedó ausente la generación de ideas propias sobre como resolver los asuntos de seguridad locales. Fue dentro de este contexto que el Gobierno de la Ciudad de México decidió contratar la empresa del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, para asesorar a la Secretaría de Seguridad del DF. Debido a lo inédito de la situación, pero sobre todo por considerar que podía servir de guía para un análisis más concreto de la seguridad en el DF, decidí hacer un estudio de caso, donde se comparan las dos ciudades teniendo como eje rector el analizar la factibilidad de la implantación de la estrategia neoyorquina, conocida en los medios de comunicación como “tolerancia cero”, en la ciudad de México.

CAPÍTULO 4. TOLERANCIA CERO Y SU APLICACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El propósito de este apartado es evaluar la seguridad pública en el DF, a través de un estudio de caso. Para ello decidimos analizar la factibilidad de la aplicación de la estrategia denominada “tolerancia cero” en la Ciudad de México tal y como fue implantada en la Ciudad de Nueva York durante el periodo como alcalde de Rudolph Giuliani (1994-2002). Se brindó atención especial a aquellos factores que pueden obstaculizar su implantación en la Ciudad de México. En la primera parte señalo algunas diferencias básicas entre estas dos ciudades en cuanto a población, sistemas de justicia, tasas de criminalidad y entorno cultural. En la segunda parte describo los factores que podrían impedir la implantación de la cero tolerancia, explicando cada uno. Con ello intento demostrar dos hipótesis básicas: la primera establece que mientras en Nueva York la tolerancia cero fue una bandera política basada en conocimientos criminológicos y tácticas policiales, en la ciudad de México la estrategia podría terminar en una simple bandera política. La segunda hipótesis sugiere que la implantación de la tolerancia cero en la Ciudad de México tiene fallas de origen, básicamente porque el gobierno de la ciudad escogió primero la estrategia, es decir la solución, antes de conocer cuál era el problema. Como corolario, el capítulo abre una breve discusión sobre la necesidad de utilizar un enfoque integral para el control del delito en la ciudad de México en lugar de utilizar como solución una estrategia como la neoyorquina que encontrará un entorno jurídico y cultural muy diferente.

4.1. ¿Qué es la tolerancia cero?

Para analizar la factibilidad de la implantación en México de la estrategia policial denominada “tolerancia cero” tal y como se desarrolló en Nueva York es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar es necesario definir lo que se entiende por “tolerancia cero” y en

segundo, conocer el origen del término. Aunque su origen es incierto, hay quien señala que es una idea que desde los años setenta ha sido utilizada como una constante en los discursos de políticos y autoridades para referirse al control que debe imponerse a la delincuencia de menores, a las escuelas que están en decadencia e incluso en el ámbito laboral con el propósito de controlar conductas desviadas (Morgan 1997: 14). Hoy lo más común es referirse a ella como sinónimo de una política criminológica basada en la transformación gerencial de la policía, el cambio de orientación de lo reactivo a lo proactivo, el acercamiento con las comunidades, el uso eficiente de la tecnología y la rendición de cuentas. Con ello se busca cumplir los objetivos primordiales de la policía: restablecer el orden y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, sancionando todos los delitos o faltas administrativas por pequeñas que sean, proporcionándole a la gente espacios urbanos limpios y seguros.

A la de tolerancia cero, como toda iniciativa pública, es difícil asignarle un autor. Rudolph Giuliani a quien los medios de comunicación, primero estadounidenses y después internacionales señalan como su autor, públicamente ha señalado que el nombre no refleja lo que en realidad se realizó en Nueva York. Él prefiere utilizar el nombre de “el enfoque de las ventanas rotas”. George Kelling, coautor con James Q. Wilson del afamado artículo *Broken Windows: The police and neighborhood safety*, (Kelling 1982: 29-38) ha dejado en claro que “la tolerancia cero” es un tergiversación de sus argumentos originales e incluso va más allá al nombrarla “la hija bastarda de la teoría de las ventanas rotas” (Kelling 1999). William Bratton, el primer comisionado de Giuliani se ha distanciado también del nombre, siempre que se refiere a la experiencia neoyorquina, lo hace refiriéndose a las reformas policiales en las que participó omitiendo utilizar el término en sí mismo: “En Nueva York reestructuramos el Departamento de Policía, reinventamos la estrategia policíaca y redescubrimos que los policías pueden controlar el delito en cualquier vecindario de cualquier ciudad” (Bratton y Andrews 1999).

Resulta curioso cómo una estrategia policial aparentemente exitosa, sea tan conocida y a la vez tan desconocida. La razón de este distanciamiento del término “tolerancia cero” tiene que ver con las críticas que se hicieron a la estrategia, básicamente orientadas a señalar la brutalidad policiaca que acompañó su desarrollo y a las constantes demandas por violación a los derechos humanos, particularmente de grupos étnicos minoritarios y grupos sociales marginados, lo que mereció a la estrategia la etiqueta de racista o policía contra los pobres .

La negación del concepto de tolerancia cero por sus propios autores es relevante para el caso mexicano puesto que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se sumó a los deslindes del término, la razón: a finales del 2002 contrató los servicios de Giuliani Group LLC, por una suma de 4.3 millones de dólares para recibir consultoría sobre cómo reducir los índices delictivos. La SSP justificó el contrato diciendo que “una de las estrategias claves en el combate a la delincuencia en Nueva York fue la Iniciativa por la Calidad de Vida, conocida incorrectamente en los medios de comunicación como Tolerancia Cero” (SSP: 2003a) Y se desligó del nombre diciendo: “Este término puede generar reacciones negativas en quienes no conocen su significado, debido a que asumen que implica una ausencia de compasión, brutalidad policial o la represión de las libertades civiles. Sin embargo, la esencia del concepto, no es la intolerancia, sino la confianza.” (Ibid). Al ser negada la tolerancia cero, no habría sino darle la razón a Kelling, al señalarla como la hija sin padre, la gran creación sin autor, y por lo tanto el gran mito, que como todos los mitos, existen no porque los veamos sino porque creemos en ellos.

Si los actores principales de la reducción de los índices de delincuencia registrada en Nueva York niegan la paternidad de la tolerancia cero, ¿podríamos concluir entonces que no existe? Definitivamente no, si entendemos que la tolerancia cero es un término acuñado por alguien y

transformado por el eco de los medios de comunicación en algo realmente existente. Ello nos obliga a rastrear el origen del término y sobre todo realizar una descripción de sus prácticas. Algunos antecedentes se remontan al debate típico de los setenta sobre la ley y el orden, la estrategia de tolerancia cero vino a representar una ruptura con el fatalismo de lo que solía llamarse el “nada funciona”. Es decir, la policía es incapaz de reducir la criminalidad, las prisiones no rehabilitan, el delito es cada vez más violento, en resumen, nada de lo que hagamos funciona. Con la tolerancia cero se decidió poner fin a todo síntoma de impunidad y dejar claro que la ley está ahí para respetarse. No importa por qué se delinque lo importante es hacer valer la ley, y quien la transgrede se tendrá que atener a las consecuencias. En otras palabras, la vieja y conocida fórmula de “guerra sin cuartel a la delincuencia” se transfiguró lingüísticamente para convertirse en una frase más sutil (tolerancia cero) que trata de convencer a los ciudadanos de que es algo positivo que ayudará a recobrar las calles ahora ganadas por la delincuencia.

En suma, la tolerancia cero es una ideología sobre el delito que abreva de principios morales y despliega una serie de conocimientos criminológicos de carácter gerencial. Tiene como objetivo exponer que los índices delictivos pueden ser reducidos, demostrando que los argumentos de las teorías criminológicas convencionales - quienes consignan como causas de la delincuencia a factores sociales estructurales como la pobreza, el desempleo o la estructura demográfica de la población- son erróneos y de carácter ideológico⁵⁷. Quizás considerando estas aseveraciones, al ser cuestionado Giuliani sobre las dificultades que enfrentaría en México señaló: “Seguro hay diferencias entre Nueva York y la Ciudad de

⁵⁷El lector debe saber que en el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, el Gobierno de la Ciudad de orientación de izquierda, afirma que la delincuencia es causada precisamente por los factores que la tolerancia cero desdénia como insuperables y afirma lo siguiente: "Para atacar las causas multifactoriales -del delito- se promoverá un conjunto de políticas de desarrollo social y planes de desarrollo económico sustentable que contribuirán a crear fuentes de empleo, además de las actividades recreativas y deportivas. Sirva esta contradicción simplemente para demostrar la falta de planeación en materia de política criminológica, o bien para demostrar cómo la política de seguridad pública responde más a una agenda política de carácter coyuntural que a una estrategia de bienestar ciudadano en el largo plazo.

México, pero no estoy convencido que dichas diferencias sean relevantes para la reducción de los delitos". (Giuliani 2003) Con el propósito de situar al lector en un contexto más amplio, a continuación señalaremos algunas diferencias entre estas dos ciudades.

4.2. Comparando ciudades: México y Nueva York

La ciudad de México (Distrito Federal) está compuesta por 16 delegaciones políticas en las que viven 8 millones 489 mil personas (INEGI 2001).⁵⁸ En la ciudad de Nueva York viven 7 millones 746 mil personas (NYPD: 2003). De acuerdo con los datos sobre delincuencia registrada, Nueva York tiene una tasa de criminalidad superior a la de la Ciudad de México. De acuerdo con datos correspondientes a 1999 (GDF 2000), la tasa de criminalidad en la ciudad de México fue de 2,592 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que la tasa registrada en Nueva York fue de 4,037 delitos. Este tipo de comparaciones debe tomarse con cuidado dadas las posibles diferencias en la forma de registrar los delitos, así como por el hecho de la existencia de la cifra oculta de la criminalidad. Con el afán de superar posibles omisiones se compararon algunos delitos, que salvo el de violación, existe cierto consenso en que el resto son reportados con mayor frecuencia (Ver Ilustraciones 8 y 9).

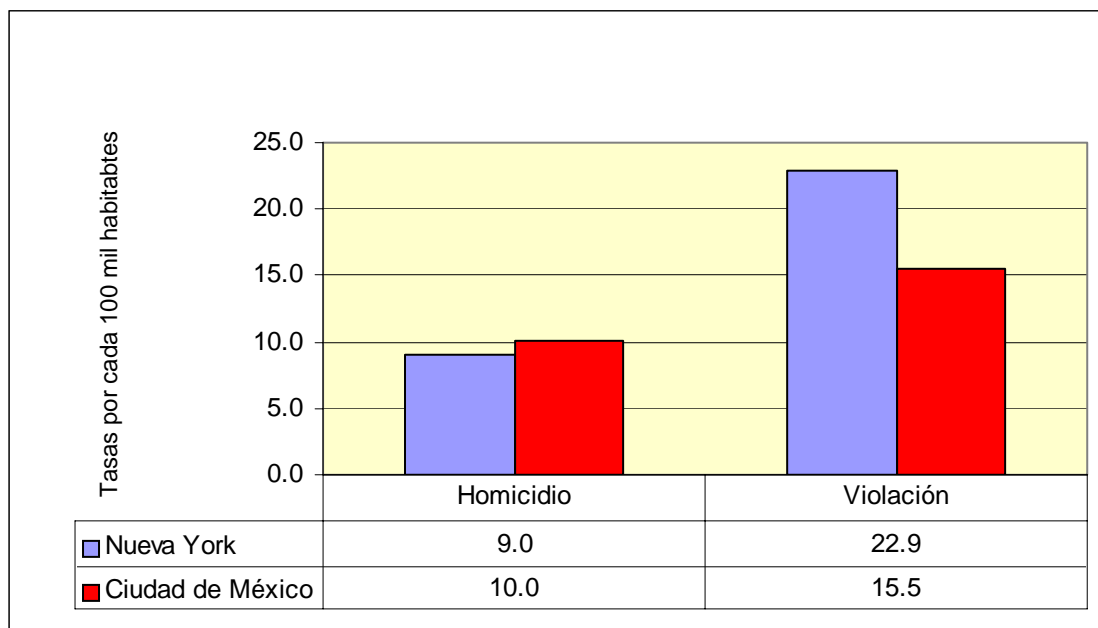
4.3. Obstáculos para la implantación de la tolerancia cero

Considerando las diferencias mencionadas entre la Ciudad de México y Nueva York, se han identificado cuando menos ocho obstáculos que pueden en definitiva evitar que la estrategia

⁵⁸ Sin embargo está rodeada de 34 municipios del Estado de México en lo que viven 8 millones 295 mil personas. En conjunto forman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sumando una población de 16 millones 784 mil personas. INEGI, Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana, México, 2001.

neoyorquina pueda trasladarse a la ciudad de México: a continuación se describen con mayor detalle.

Ilustración 8. Delitos seleccionados México-Nueva York, 1999



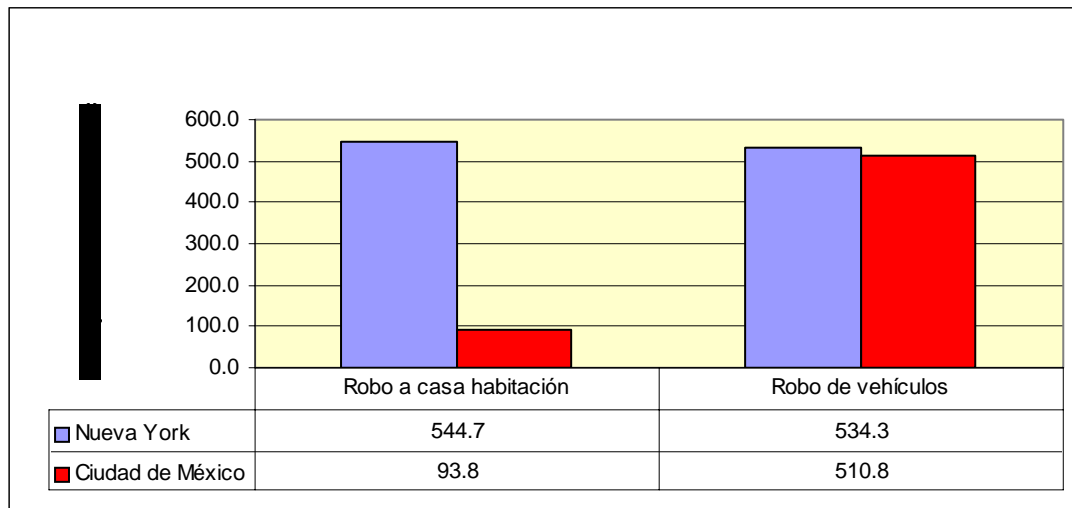
Fuente: Elaboración propia. Los datos de Nueva York, sobre población y delitos denunciados provienen de *Division of Criminal Justice Services, Criminal Justice Indicators New York City: 1997-2001*. Los datos sobre población de la ciudad de México provienen de INEGI, Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana, México, 2001; Los datos sobre delitos denunciados provienen de: Gobierno de la Ciudad de México. III Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. México, 2000.

4.4. Deficientes fuentes de Información

El primer obstáculo que enfrentará la estrategia de tolerancia cero será la ausencia de información. En el Distrito Federal existen varias instituciones responsables de otorgar seguridad y justicia a los ciudadanos. Destacan la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). Cada una de ellas contabiliza y registra información estadística sobre delitos. Para fines legales, la que cuenta como incidencia delictiva es la de la PGJDF quien es la autoridad competente para investigar y perseguir delitos con el apoyo de sus auxiliares, entre ellos, la Policía Judicial. Dicho de otro

modo, en la ciudad de México la policía está dividida, una vigila que no se cometan delitos o faltas, y la otra investiga una vez que ocurrieron los hechos delictivos.

Ilustración 9. Delitos seleccionados México-Nueva York, 1999



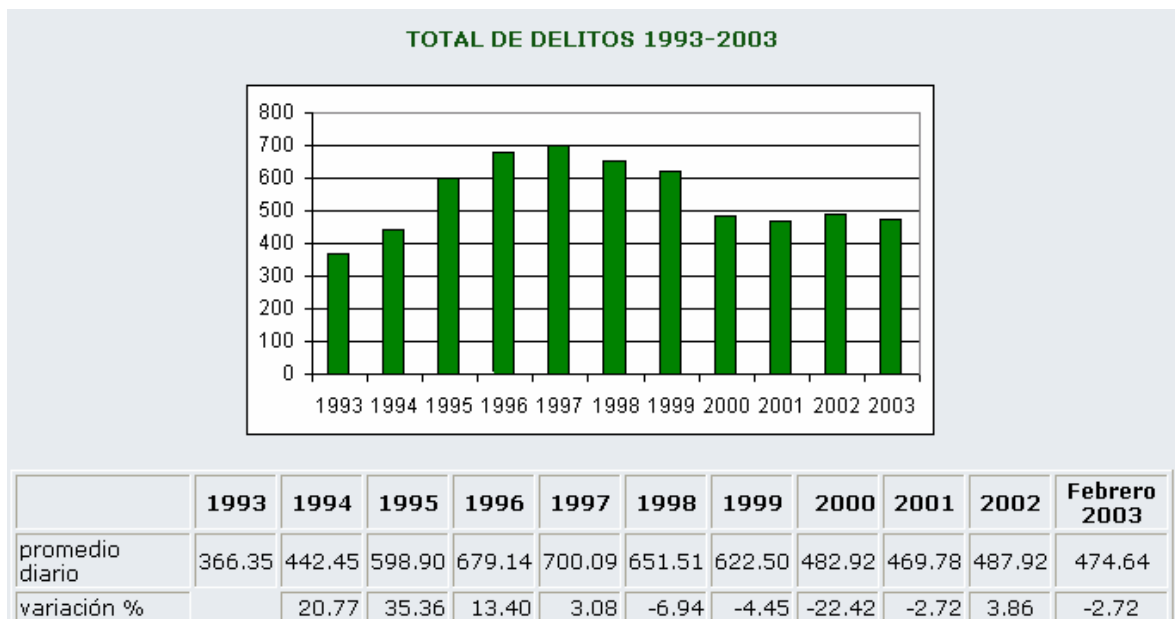
Fuente: Elaboración propia. Los datos de Nueva York, sobre población y delitos denunciados provienen de Division of Criminal Justice Services, Criminal Justice Indicators New York City: 1997-2001. Los datos sobre población de la ciudad de México provienen de INEGI, Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana, México, 2001; Los datos sobre delitos denunciados provienen de: Gobierno de la Ciudad de México. III Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. México, 2000.

La información estadística de la SSP no está disponible al público.⁵⁹ La información que genera la PGJDF es por lo general parcial, no presenta series históricas, presenta grandes agregados de delitos y en fechas recientes, incluso no informan sobre las frecuencias de delitos sino sobre porcentajes de disminución, haciendo un uso eminentemente propagandístico de dicha información (Ver fig. 3). Por parte de las autoridades no existe una política de información abierta sobre estadísticas delictivas, no existe por supuesto ningún tipo de publicación oficial al respecto. De ahí que los propios diagnósticos académicos o gubernamentales tengan que recurrir con frecuencia a información parcial, atrasada o fragmentada.

⁵⁹ En su página de Internet aparece información relativa a la operación de la institución como número de detenidos, presentados ante un juez, infracciones, arrastres de grúas, etcétera, no obstante son incompletas al no tener series históricas sino periodos administrativos, y finalmente poco útiles para el análisis de políticas públicas.

En la República Mexicana no existe una encuesta oficial de victimización, no obstante lo extendido de su uso a nivel internacional y la utilidad que este tipo de estudios representan para el diseño de políticas criminológicas. En la ciudad de México, tampoco existe una encuesta de victimización oficial, sin embargo, se han realizado ya varios ejercicios de esta naturaleza que nos permiten saber que el porcentaje de no denuncia en la Ciudad de México es cercano al 80%.⁶⁰ Esto significa que sólo 20 de cada 100 delitos que ocurren son registrados. Si utilizamos este dato y lo aplicamos a la criminalidad registrada en 1999 encontraríamos que en lugar de 227 mil delitos habrían ocurrido 1 millón 136 mil, lo cual nos daría una tasa de 12,961 delitos ocurridos por cada 100 mil habitantes en lugar de los 2,592 que resultan de la delincuencia registrada (Ver ilustración 10).

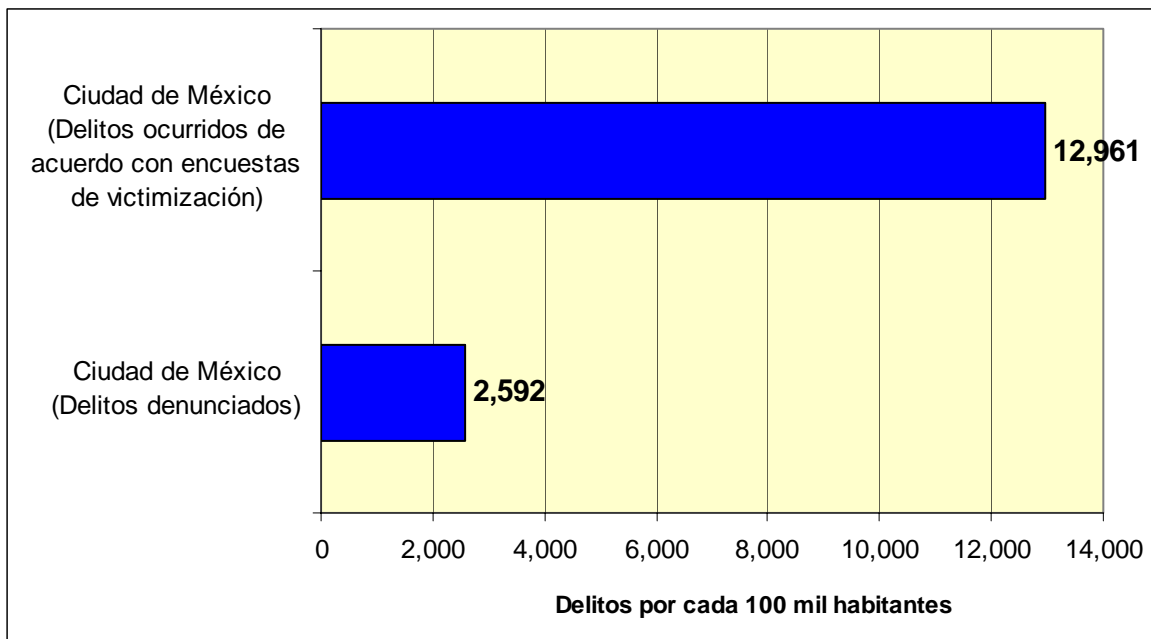
Ilustración 10. Ejemplo de presentación de información de la PGJDF



Fuente: Sitio de internet de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (www.pgjdf.gob.mx) consultado el 4 de abril de 2003.

Ilustración 11. Delitos denunciados vs. Delitos ocurridos según Encuestas de Victimización, Ciudad de México, 1999.

⁶⁰ Sobre esta conciden diversas encuestas sobre victimización realizadas incluso con diferentes metodologías - telefónicas y a hogares. Destacan las realizadas periódicamente por el diario Reforma; una realizada por el CONSEGU en el año 2000 y; recientemente en dos encuestas hechas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.



Fuentes: Elaboración propia. Diversas encuestas de victimización señalan como cifra de la delincuencia no registrada el 80%. Para mayor información véase la nota 12 a pie de página. Para cifras de delitos denunciados y población de referencia véase Gobierno de la Ciudad de México. III Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. México, 2000 e INEGI, Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana, México, 2001.

4.5. Divisiones político-administrativas poco flexibles

Un segundo problema que puede enfrentar la implantación de la estrategia de tolerancia cero es de carácter geográfico y administrativo. El asunto geográfico se refiere a que la estrategia está planeada para desarrollarse en la Ciudad de México y no en los municipios conurbados, dejando de lado la visión metropolitana. Este aspecto dificulta la recolección de información estadística, por un lado, y por el otro implica la coordinación con al menos 34 cuerpos de policía locales, cuyo rasgo distintivo es que pertenecen a partidos políticos distintos lo que en la práctica ha dificultado la cooperación entre ellos, la autoridad estatal, los 16 gobiernos delegacionales, el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno federal.

De esta forma la utilización de un sistema como CompStat⁶¹ enfrentará problemas serios, aunque técnicamente solucionables. Un primer problema como se mencionó es la ausencia de estadísticas, la información que recoge la SSP es recolectada y utilizada más con criterios administrativos que criminológicos, su información registra sólo las frecuencias de los hechos dejando de lado información sobre variables útiles para el desarrollo de políticas como son: las características sociodemográficas de las víctimas, el lugar del hecho con referencias geográficas, las circunstancias y características que rodearon al hecho tales como: el día, la hora, la presencia de facilitadores como alcohol, drogas o armas de fuego. Un segundo problema técnico es que hasta la fecha la SSP no cuenta con los mapas digitalizados de los sectores policiacos y mucho menos con estimadores sobre el número real de delitos que ocurren en cada uno de los 70 sectores en que se tiene dividida la ciudad.

Adicionalmente otro problema asociado a la descentralización del mando policiaco, es el hecho de que las 16 delegaciones políticas tienen un representante elegido democráticamente, provienen de partidos políticos diferentes y no cuentan con políticas criminológicas ni presupuestarias homogéneas. Además, cada delegación no tiene el mando de la policía por lo que dependen de la discrecionalidad y de las pautas que marque el mando central policiaco. Si a ello añadimos, como se verá posteriormente, que la policía de la ciudad de México no es competente para investigar delitos, entenderemos porque su actuación es limitada.

⁶¹ La Unidad de *CompStat* fue creada para proporcionar al Departamento de Policía de Nueva York avances de estadísticas preliminares que permitan la planeación y el empleo de recursos para combatir el delito. Esta unidad genera mapas digitales que contienen la ubicación donde ocurren los delitos en toda la ciudad.

4.6. Deficiente estructura policial

En esta sección, se analizan algunos factores que influyen en la desviación policíaca y que por lo tanto serán un tercer obstáculo insalvable para la aplicación de la tolerancia cero en la ciudad de México. En teoría, el trabajo de la policía es prevenir el delito, en la práctica, una gran mayoría de sus miembros protege delincuentes e incluso comete delitos. De acuerdo con un reporte de la Secretaría de Seguridad Pública los principales problemas que tienen son: personal con bajo perfil, deserción, corrupción, ausencia de beneficios sociales, bajos salarios, ausentismo y un gran número de vacantes (SSP 1996: 8). Cruzando este diagnóstico con algunos hallazgos empíricos y algunos ejemplos del funcionamiento de la policía, se pueden identificar tres factores que explican la disfuncionalidad de la policía de la Ciudad de México: a) mala selección y capacitación, b) impunidad y c) corrupción.

a) La mala capacitación influye en la desviación policíaca porque provoca falta de autoestima, desinterés por el trabajo y propicia la corrupción entre los elementos. Los problemas de capacitación inician con los limitados procesos de selección. Para ser un policía preventivo una persona requiere: Ser mexicano por nacimiento; tener de 18 a 28 años cumplidos; estatura mínima: hombres 1.65, mujeres 1.55; no tener antecedentes penales; copia del acta de nacimiento; certificado de secundaria; cartilla del Servicio Militar; credencial de elector; Clave Única de Registro de Población; carta de motivos. Una vez aceptados, realizan un curso básico con duración de seis meses en los cuales reciben enseñanza sobre defensa personal, tiro, técnicas de vigilancia, primeros auxilios, entre otras materias. Una vez graduados, la persona recibe su uniforme y está listo para ejercer funciones policiales. Como el periodo de entrenamiento es extremadamente corto y la mayoría de la veces sólo es a nivel teórico, entre los policías se percibe un sentimiento de inseguridad cuando salen a las calles.

Actualmente ser policía en la ciudad de México es un asunto riesgoso. Todavía más peligroso cuando la mala organización policial y el equipo deficiente los lleva a la muerte. Aunque no existen cifras actuales, se ha estimado que 80 policías mueren cada año en la ciudad de México, lo que representaría una muerte cada cinco días. En el país, mueren cada año entre 200 y 500 policías (González 1989: 26). Una frase común entre los policías es “No voy a poner mi vida en peligro y dejar a mi familia desamparada por unos cuantos pesos”. Esta frase significa que los policías prefieren no hacer cumplir la ley, y en el contexto prevaeciente de corrupción, significa que prefieren recibir plata en lugar de plomo (Arroyo 1998). El salario anual de un policía de la Ciudad de México es de 6,000 dólares anuales.

El bajo salario explica porqué el desinterés en el trabajo, el gran número de vacantes, la deserción y con frecuencia la corrupción. Además de la mala capacitación y los bajos salarios, las precarias condiciones laborales afectan negativamente las actitudes del policía hacia su trabajo. Tienen beneficios sociales muy limitados, bajas primas de seguros, acceso limitado a vivienda y deficientes servicios de salud (Ver tabla 12).

b) Impunidad

Un segundo factor que explica la desviación policíaca es la impunidad. No ser castigado por un delito cometido es algo común en la Ciudad de México. Tomando como referencia los presuntos delincuentes registrados ante juzgados de primera instancia durante 1999, y comparándolos con las denuncias registradas, encontramos que en la Ciudad de México en términos generales sólo en el 7% de los delitos se detiene a un presunto responsable, esto es significa que el 93% evade cualquier tipo sanción o castigo. En el caso de homicidio más del 50% quedan impunes, en el de violación el 76% y en el de lesiones el 87% (Ver Tabla 13).

**Tabla 12. Cuadro comparativo de beneficios laborales para los policías
Nueva York /Ciudad de México**

NYCP/SALARIO ANUAL INICIAL: \$34,514 (USD)	SSP/SALARIO ANUAL INICIAL: \$6,000 (USD)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elección de diversos planes pagados médicos y dentales. 2. 20 días de vacaciones pagados al inicio. 3. 27 días de vacaciones pagados después de cinco años. 4. Incapacidad ilimitada por enfermedad con paga completa 5. Retiro voluntario con la mitad del salario después de 20 años 6. Fondo Anual 7. Programas para la adquisición de vivienda 8. Alrededor de 70 opciones de beca para licenciatura y posgrado 9. Excelentes oportunidades de ascenso 10. Diversas asignaciones laborales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio médico para el policía y su familia. 2. Dos periodos vacacionales al año. 3. Pensión. 4. Fondo de Ahorro. 5. Después de cinco años puede participar en sorteos para créditos de vivienda. 6. Puede continuar estudios cursando la Licenciatura en Administración Policial o cursos de especialización en diferentes áreas. 7. Uniforme

Fuente: Elaboración propia con datos de el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York (www.nypd.org) y datos de la Secretaría de Seguridad Pública (www.ssp.df.gob.mx)

**Tabla 13 . Cuadro comparativo entre estadísticas de procuración de justicia
y estadísticas judiciales, Distrito Federal 1999-2000**

	Todos los delitos	Homicidio	Lesiones	Violación
Frecuencia (1)	227,212	880	23,926	1,355
Presuntos (2)	17,591	468	3,122	325
Porcentaje	7.7	53.2	13.0	24.0
Sentenciados (3)	14,862	583	1350	274
Porcentaje	6.5	66.3	5.6	20.2

Fuentes: Elaboración propia: con datos de: (1) Rosario Robles, III Informe de Gobierno, Anexo estadístico, p. 23. Los datos corresponden a 1999. (2) y (3) INEGI. Cuaderno Núm. 9, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 2001. Los datos corresponden a 2000, se refiere al número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero común y/o sentenciados.

Aun cuando el cuadro anterior puede ser cuestionado metodológicamente al comparar dos años distintos y fuentes distintas, creemos que puede servir de ilustración si se considera el número de delitos denunciados en un año, y por otro lado se toma en cuenta el número de delincuentes sentenciados en otro por algún delito en particular o bien por el total.

La impunidad también se manifiesta en la actuación cotidiana de los policías preventivos, como ejemplo a continuación se narra el siguiente caso. A medianoche un 30 de noviembre de 1997, dos policías detuvieron a dos hombres porque les parecieron sospechosos, tal y como indicaría el manual para implementar la Iniciativa de Calidad de Vida en Nueva York, sólo que en la ciudad de México. Los policías les exigieron una identificación personal y les exigieron dinero para liberarlos. Uno de los hombres tenía apenas 12 pesos o el equivalente a un dólar. Esta situación molestó al policía quien ordenó al hombre que corriera mientras lo amenazaba para que no lo denunciara, de lo contrario dijo el policía, regresaría por él. El hombre empezó a caminar cuando el policía disparo al aire. El otro hombre le reclamó su acción y acto seguido el policía le disparó. El policía homicida aún sigue prófugo (La Crónica 11/30/1997).

c) Corrupción

La corrupción es un factor clave que explica la desviación de los cuerpos policíacos. Basándose en un estudio de campo Ortiz descubrió cómo los oficiales de policía trabajan bajo un “código secreto” con el propósito de escalar posiciones, mantener sus puestos o trabajar en lugares específicos –por ejemplo vigilar afuera de un banco en lugar de un cruceo vial. Descubrió cómo cada policía ya sea a pie o en patrulla debe pagar de 5 a 22 dólares diarios más una cuota extra de 12 dólares quincenales con el propósito de conservar sus puestos (Ortiz 1997: 37). Si se considera que la Policía Preventiva tiene entre 25 y 30 mil oficiales, se podría suponer que el dinero que se genera como producto de la corrupción es de 5 millones de dólares mensuales. Debe observarse que este dinero fluye de la base de la pirámide hacia arriba y que es el producto de las extorsiones que realizan los policías tanto a ciudadanos como a presuntos delincuentes. Estas estimaciones dejan de lado el dinero que los policías se

llevan a su bolsillo y supone que todos los policías participan del proceso (debe recordarse que sumados, todos los cuerpos de policía agrupan alrededor de 90,000 mil elementos). No obstante, algunos otros hallazgos y testimonios confirman que las prácticas corruptas son algo común al interior de la policía, tal y como un oficial declaró cuando él y algunos de sus compañeros fueron acusados de homicidio: “Somos corruptos, pero no matones” (Reforma 06/05/1997).

4.7. Limitaciones legales para poder investigar delitos

El cuarto obstáculo, es quizás la principal limitante que encontrará la implantación de la estrategia de tolerancia cero en la ciudad de México: la policía de la Secretaría de Seguridad Pública no puede investigar ni perseguir delitos. Por lo tanto cuerpos tan polémicos y aparentemente eficaces como la *Street Crime Unit*, legales en Nueva York, serían ilegales en la Ciudad de México; prácticas tan frecuentes como la de *Stop-and-frisk*, legales en Nueva York, en la ciudad de México estarían violando la legalidad constitucional.

El artículo 21 constitucional señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios; el Artículo 22 dispone que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el mando de la fuerza pública en el DF, y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. Por su parte la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de refrendar lo dicho por la Constitución establece que la “seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y; auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.” (EUM: 2003)

Lo que la ley establece es que la Secretaría de Seguridad Pública sólo puede colaborar en la investigación y persecución de los delitos e infracciones. Así queda como competencia exclusiva de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la tarea de la investigación y persecución a través de sus auxiliares, además de la policía judicial y los servicios periciales, la propia policía preventiva o cualquiera otra de las policías que estén contempladas en el marco jurídico.

La gran encrucijada de la Ciudad de México más allá de estrategias es el hecho de que su sistema de investigación policiaca está totalmente rebasado. Considérese tan solo que en 1999 se registraron 227,212 denuncias (sin olvidar que son apenas el 20% de la delincuencia “real”), para lo cual la Procuraduría contaba con 73 agencias, 1,085 agentes del Ministerio Público y 3,400 policías judiciales. Considerando estas cifras, es estructuralmente improbable que aun siendo honestos y dedicándose a cumplir sus funciones legales, la policía tenga la capacidad suficiente para satisfacer la demanda de servicios de investigación que genera la delincuencia registrada.

4.8. Desconfianza ciudadana y desviación policial

Uno de las principales características de la policía mexicana, incluida la de la Ciudad de México, es su constante abuso de la fuerza. Esta característica además de las mencionadas con anterioridad (impunidad, corrupción, etc.) ha generado una gran desconfianza hacia la policía por parte del público. El dilema democrático de la policía encontrado en la policía estadounidense de los sesenta (Veáse Skolnick 1966), no había representado un problema para México, sino hasta que la democracia empezó a ser una realidad. En cierta forma vemos también la importancia de la policía como objeto de estudio para analizar al régimen político

mexicano. Durante más de siete décadas de autoritarismo, la policía permaneció al margen de las discusiones públicas o académicas. Su objetivo primordial era otorgar seguridad no a los ciudadanos sino al régimen, de ahí la escasa planeación de la función policial, el nulo interés por temas como su profesionalización, rendición de cuentas, etc.

Si para los neoyorquinos y estadounidenses los casos de Amadou Diallo, Abner Louima y Anthony Baez⁶² constituyeron un precedente inolvidable de brutalidad policíaca, para los mexicanos su historia esta llena de abusos policíacos y masacres cometidas bajo la complicidad o en el peor de los casos bajo la ejecución directa de la policía. A continuación anotamos un breve ejemplo con sus antecedentes.

De forma cíclica, los medios de opinión pública hacen eco de las demandas de ciertos sectores que consideran que la ineficacia y corrupción policíacas se deben primordialmente a que están integradas por civiles y que por lo tanto deben ser sustituidos por personal militar. Finalmente, México no deja de ser parte de Latinoamérica y las soluciones castrenses siempre surgen ante la desesperación ciudadana y sobre todo de autoridades.

En 1997 el gobierno de la Ciudad de México decidió sustituir 3,000 policías civiles con militares. Un oficial retirado explicó las razones de la sustitución diciendo “la corrupción ha sido parte de la vida cotidiana de la ciudad de México, si están mal pagados serán proclives a recibir sobornos ya sea de los ciudadanos o de los delincuentes” (La Jornada 11/16/ 1997). Argumentó que sólo los militares pueden establecer disciplina y orden en la institución. El cambio no fue nada fácil. Un primer episodio de conflicto entre policías con formación militar y

⁶² Estos tres hombres murieron como producto de la brutalidad policíaca, sus casos resultaron de una gran importancia por la difusión que recibieron en los medios de comunicación, por la movilización social que generaron y por la defensa vehemente del Alcalde Giuliani a las policías homicidas. Un excelente recuento de estos y otros casos puede encontrarse en el libro coordinado por McArdle y Erzen (McArdle 2000).

policías con formación civil ocurrió en mayo cuando cerca de 500 oficiales bloquearon algunas calles en protesta por el entrenamiento tipo militar que les estaban imponiendo. Así en una confrontación física de policías contra policías, 55 de formación civil fueron despedidos y consignados por el delito de lesiones. El entonces Secretario de Seguridad Pública, un General, declaró que el entrenamiento militar seguiría a pesar de las protestas (La Jornada 11/21/1997).

Las formas tácticas de operar de la policía de la ciudad de México, bajo mando civil o militar, tradicionalmente se basan en “operativos sorpresa” que incluyen a un gran número de elementos que son enviados a zonas de “alta incidencia delictiva”. Dichos operativos generalmente son realizados como respuesta a presiones de la opinión pública a través de los medios de comunicación por algún hecho coyuntural. La única diferencia en los operativos es el origen “civil” o “militar” del personal. “Civil” viene a representar la corrupción e incapacidad, “militar” viene a representar honestidad y capacidad. Con el tiempo, la realidad ha demostrado que la desviación policíaca en la Ciudad de México no es un problema de “orígenes” civiles o militares sino un problema estructural.

A principios de septiembre de 1997, un noticiero nocturno mostró a nivel nacional un robo armado a un automovilista cometido por un grupo de delincuentes en la colonia Buenos Aires. Lo novedoso del caso fue que inmediatamente después del robo, los delincuentes caminaron hacia una patrulla que pasaba cerca de la escena y le dieron al oficial de policía un soborno. Después de que la patrulla dejó el lugar, los delincuentes continuaron robando más automovilistas.

El día siguiente que las imágenes fueron transmitidas, los medios hicieron eco de la indignación ciudadana y demandaron acciones del gobierno para detener la delincuencia y acabar con la corrupción policíaca. Debido a la presión de la opinión pública, la policía se vio obligada a actuar, especialmente en la colonia Buenos Aires. El 8 de septiembre de 1997, después de un robo a mano armada en el mismo barrio, un policía y un ciudadano fueron asesinados. Para localizar a los responsables, la policía preventiva inició un operativo rápido a cargo de un grupo de élite denominado “Zorros”. La operación terminó con la captura de seis sospechosos, quienes de forma anómala, no fueron remitidos a la oficina del Ministerio Público como señala la ley. Enfrentando presiones de los familiares de los detenidos y de organizaciones de derechos humanos, exigiendo información sobre su paradero, la Policía Judicial comenzó una investigación que terminó con el descubrimiento de tres de los cuerpos de los sospechosos mostrando claras huellas de tortura. Dos semanas después, el resto de los sospechosos fue encontrado en condiciones similares, salvo que estos cuerpos fueron encontrados desmembrados y las partes de sus cuerpos regadas en un radio de 100 metros.

La presión pública fue tal que el gobierno federal ordenó al Ejército que iniciara una investigación, a pesar de que legalmente la investigación del delito le correspondía a las autoridades locales a través del Ministerio Público. Las investigaciones del Ejército, dejando al lado la legalidad, concluyeron que 24 policías preventivos miembros de dos grupos de elite – zorros y jaguares- habían sido los responsables del homicidio y tortura de los seis presuntos delincuentes.

Estos eventos erosionaron aún más la confianza ciudadana en la policía y en el sistema penal en su conjunto. La mayoría de la gente reaccionó en contra de la brutalidad policíaca y exigió el cumplimiento de la ley dentro del marco de derecho. Después de los acontecimientos, el

Secretario de Seguridad Pública y sus oficiales de más alto rango fueron a la colonia Buenos Aires para tratar de convencer a los vecinos que los responsables serían castigados. Las autoridades policíacas tuvieron que dejar la zona porque la multitud enardecida amenazaba con lincharlos. Sin embargo, las autoridades policíacas no escaparon del linchamiento político. La Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) declaró entonces que los militares no podían ejercer funciones de policía puesto que eran proclives a la violación de derechos humanos. Basaba sus argumentos en el hecho de que la Comisión a su cargo había recibido 350 quejas en contra de oficiales del Ejército durante 1997, la mayoría referidas a detenciones ilegales y tortura. Manifestó que la ausencia de entrenamiento profesional provoca que la policía sustituya los modernos métodos de investigación con tortura. La tortura, dijo "continúa siendo una práctica policíaca, que recuerda actitudes practicadas durante la edad media, sino de la Edad de Piedra." (La Jornada 11/23/1997).

4.9. Poca valoración de la ciencia, en especial de la criminología y disciplinas afines

Otro de los obstáculos que enfrentará la aplicación de la cero tolerancia en el Distrito Federal, es que en México existe poca valoración por la ciencia. En todas las áreas del conocimiento se importa saber, y el área de política criminológica no es la excepción. Los avances internacionales en políticas criminológicas, rara vez llegan a tiempo a México. Un claro ejemplo es el debate sobre la policía comunitaria. Mientras que en Estados Unidos y posteriormente en otros países se discutía desde los años sesenta sobre la utilidad de la policía y sus prácticas institucionales, en México esta discusión llegó hasta finales de los años noventa y no por la vía de la academia sino por el de la "política pública". Fue el primer gobierno electo democráticamente en la Ciudad de México (1997-2000), quien decidió iniciar un ejercicio de policía comunitaria. Para ello la Secretaría de Seguridad Pública realizó una selección de las "zonas de más alta incidencia delictiva" y entrenó a los policías en un curso

de tres meses para que aprendieran a convivir con la comunidad. Adicionalmente a las patrullas y módulos de policía seleccionados se les pintó con letras mayúsculas el nombre de POLICIA COMUNITARIA. Eso fue todo.

Años después, sin haber dado a conocer evaluación alguna el Gobierno de la Ciudad de México a través del Secretario de Seguridad Pública anunció en un discurso que iniciaría un programa de Policía de Barrio que había llevado “varios meses preparar, planear y que tenía como objetivo... establecer un puente de confianza, de acercamiento, de acción conjunta, entre la ciudadanía y la comunidad, y los elementos de la Policía Preventiva” (Ebrard 2003a). A diferencia de los estudios que realizaron autoridades y académicos hace algunas décadas en las ciudades de Newark, Nashville o Kansas City (Veáse Kelling 1996), el jefe de la policía capitalino no necesito hacer estudios para optar por la policía comunitaria, le bastó con ver las experiencias internacionales de Japón, Chile o España y sobre todo, recordar las tradiciones orales: “porque –según reconoció el funcionario- no se ha hecho un estudio sobre el tema en la ciudad de México, pero todos recordamos al Policía en la década de los cincuentas y la mayor parte de la década de los sesentas, tenía un respaldo de la comunidad muy grande” (Ibid).

Desafortunadamente, la política criminológica no utiliza como insumos los recuerdos sino información, planeación organización y presupuesto. Como comparación para demostrar la premura y la poca solidez técnica que tiene esta “nueva iniciativa” de policía de barrio, recordemos que los diez principios de la policía comunitaria que señala Trojanowickz uno de sus principales teóricos, son: cambio, liderazgo, visión, compañerismo, capacidad de resolver problemas, equidad, confianza, empoderamiento, servicio y rendición de cuentas (Trojanowicz 1998:8). Principios que cualquier autoridad racional y responsable sabe que no se consolidan en cuestión de meses.

4.10. Falta de responsabilidad social y visión de futuro

Uno de los principales problemas de la Ciudad de México es la falta de profesionalización de los mandos y el hecho de que el cargo sea de naturaleza política y no técnica. Para ser Secretario de Seguridad Pública, se requiere que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal proponga un candidato al Presidente de la República para que éste lo nombre. Esta situación por definición hace del cargo del jefe de la policía sea eminentemente político, ya que no se trata de elegir al mejor candidato en términos técnicos sino de consenso en función de coyunturas políticas. El hecho de que sean políticos profesionales y no funcionarios de servicio civil afecta negativamente la permanencia y la calidad de las políticas de seguridad. En sentido estricto no habría mayor objeción si los funcionarios de alto rango de la policía abrevaran de una política pública bien definida y basada en información y conocimientos técnicos. Sin embargo al estar entrenados sólo para alcanzar el poder mediante la lucha política descuidan el hecho de que una vez en el poder deben ejercerlo y para ello necesitan tecnologías de gobierno. Esta situación en apariencia simple de entender es difícil de aplicar al momento de gobernar, por esta razón sus “actos de gobierno” parecen más bien “actos de campaña electoral”.

En la administración actual de la Ciudad de México (2000-2006) sobran los ejemplos, sólo uno de ellos para ilustrar lo anterior. El secretario de Seguridad Pública inició una vehemente campaña contra la comercialización de réplicas de armas de fuego. En algún momento afirmó que en el mes de enero de 2003, 40% de los asaltos en transporte público en el Distrito Federal se llevaron a cabo con réplicas de juguete. Por esta razón promovió una iniciativa de reformas al Código Penal del Distrito Federal “para que quede claramente establecido que este tipo de instrumentos tienen el mismo efecto para el delincuente que un arma de cualquier género”

(Ebrard 2003b). Esta iniciativa le otorgó numerosos espacios en los medios de comunicación y la posibilidad de vincularse con funcionarios federales a los cuales convocó, entre ellos a la Procuraduría Federal del Consumidor y a la Secretaría de Economía quien expidió la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-008-SCFI-2002, Juguetes, Réplicas de armas de fuego-Especificaciones, prácticas comerciales e información comercial.⁶³

Aunque la iniciativa pudo ser loable, desafortunadamente las armas de fuego reales siguen siendo uno de los principales factores de riesgo asociados a la criminalidad y sobre todo, uno de los principales métodos utilizados en los homicidios: durante 1998 de los 1,216 homicidios registrados en la Ciudad de México el 66% es decir, 803 fueron cometidos con armas de fuego (ver ilustración X). Así aunque las réplicas de armas de juguete sean totalmente eliminadas, las verdaderas armas de fuego seguirán causando lesiones y muertes.

Ilustración 12. Homicidios ocurridos por causa, Distrito Federal



Fuente: Secretaría de Salud, La violencia como un problema de salud pública, México, 2000.

⁶³ La norma especifica que los juguetes réplicas de armas de fuego deben ser fabricados de plástico, preferentemente transparente o bien, de un color fluorescente que no sea plata, gris, negro, etcétera; que no deben tener las mismas dimensiones que las pistolas profesionales; así como otro tipo de indicaciones similares.

4.11. Errores teóricos y metodológicos al seleccionar la estrategia de tolerancia cero

Para muchos es de sobra conocido el planteamiento básico del enfoque de *Broken Windows*, así que con el afán de resumirlo preferimos utilizar una cita textual de la Secretaría de Seguridad Pública que responde a la pregunta: ¿Por qué Giuliani? Donde además de señalar que los logros de la administración del Sr. Giuliani constituyen uno de los casos más exitosos en la reducción de los niveles de criminalidad a escala internacional, nos explica que “la Iniciativa por la calidad de vida tiene su antecedente en la teoría de las ventanas rotas de los criminólogos J. Wilson y G. Kelling, la cual sostiene que tolerar infracciones y delitos menores genera un ambiente que propicia la comisión de delitos más graves. De ahí la importancia de que sean debidamente sancionados los delitos, por menores que parezcan. Esta teoría parte de la premisa de que el desorden y el crimen se encuentran ligados de forma intrínseca.” (SSP 2003).

Ya hay quienes han cuestionado la validez teórica de estos argumentos, sin embargo aquí lo importante sería demostrar que la hipótesis del desorden, al menos para el caso de México puede ser parcial, sobre todo porque las evidencias demuestran que la corrupción y la impunidad tienen un peso causal mayor, ello sin considerar la importancia que también tienen otros factores ajenos al ámbito de la seguridad y otros relacionados con la delincuencia organizada y que tampoco son del ámbito de competencia de la policía de la Ciudad de México: tráfico de armas, tráfico de drogas, y tráfico de personas entre otros.

El "error" metodológico, al igual que el teórico es por supuesto subjetivo. Existen diversas maneras de encarar un problema o de diseñar una política pública. Sin embargo, y atendiendo a algunos consensos ya establecidos, incluso avalados por varios organismos internacionales, cualquier política criminológica debe tener un carácter integral, pretender resolverlo exclusivamente con estrategias de carácter policial, jurídico o de seguridad pública es limitado.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

De los capítulos precedentes se desprenden algunas consideraciones finales sobre las características de la organización de la seguridad pública, así como de la situación que actualmente prevalece en el país, y en el DF en particular.

5.1. Necesidad de un sistema de información en seguridad pública

El análisis hecho con base en las estadísticas delictivas, tanto del fuero común como federal, no refleja la magnitud de la incidencia delictiva, sobre todo la relacionada con la delincuencia organizada. Esta limitación se debe básicamente a que la información que se registra por las autoridades tiene un propósito administrativo y no criminológico. Se deja de registrar aquella información que puede servir para identificar factores de riesgo y también su ubicación espacial y temporal. Otra característica es que la información estadística disponible no permite evaluar los objetivos legalmente preescritos en el caso de la PGR, y en el caso del DF, dada su parcialidad, tampoco permite evaluar los resultados de las políticas públicas. Por esta razón se hace necesario contar con un sistema de información en seguridad pública que incorpore no sólo datos sobre los hechos delictivos en sí, sino también de los factores a los cuales se asocia el delito. En términos generales, las estadísticas sobre el sistema de información pueden dividirse en tres áreas interdependientes: administración, planeación e investigación y análisis de políticas públicas.

5.1.1. Administración

Cualquier institución u organismo debe ser capaz de monitorear sus propias actividades. En términos generales, la administración o gerencia puede caracterizarse como el proceso de organizar un conjunto de recursos para alcanzar objetivos y metas precisas. Una administración eficaz requiere de información para determinar si sus objetivos y metas están siendo cumplidos oportuna y correctamente, así como para saber si los recursos están siendo utilizados de forma eficaz y eficiente. Entre más compleja sea la organización, mayor será la necesidad de información estadística, particularmente sobre el uso y el destino de los recursos en función de los eventos o conjunto de eventos en los cuales se pretende influir.

5.1.2. Planeación

La planeación incluye la identificación de cursos de acción para alcanzar determinados objetivos futuros. El proceso de planeación incluye los siguientes pasos:

- 1) Comprender la situación actual
- 2) Establecer enunciados claros sobre los objetivos a cumplir
- 3) Identificar cursos de acción alternativos para cumplir los objetivos, así como las ventajas y desventajas de cada uno de ellos
- 4) Establecer criterios para la selección de las distintas opciones
- 5) Ejecutar el curso de acción planeado
- 6) Implantar un sistema de información para evaluar si los objetivos están siendo cumplidos apropiadamente

Cada uno de estos pasos del proceso de planeación requiere necesariamente de información, incluyendo por supuesto, estadística.

5.1.3. Investigación y análisis de políticas

La investigación y el análisis intenta determinar los efectos de los cambios sociales en las políticas, en la ley y sus procesos y desarrollar estrategias conociendo de antemano sus posibles efectos. El análisis de políticas puede tomar dos formas: el análisis interno para determinar los efectos de una política propia, cambios en los procesos internos o en la operación de la agencia; y el análisis externo para determinar los cambios en las políticas de otras agencias o bien cambios en el ambiente. Cualquiera de los tipos de análisis pueden realizarse antes de que ocurran los cambios, en cuyo caso se denomina simulación de políticas, y después de los cambios, es conocida como evaluación o análisis de impacto. Estos análisis requieren datos estadísticos. En este contexto, las estadísticas sobre el sistema penal pueden ser vistas como parte de un conjunto mayor de estadísticas sociales y como indicadores que muestran datos generales o agregados sobre las características principales de una sociedad. Para entender la relación entre la criminalidad y el cambio social la generación y evaluación de las estadísticas sobre el sistema penal debe ser visto en relación con otras áreas de estadística como son:

- 1) Cambios sociodemográficos
- 2) Procesos de cambio social
- 3) Entorno cultural y cambios culturales
- 4) Tecnología
- 5) Cambios en las estructuras políticas y legales
- 6) Diversas formas de diferenciación social

5.2. Ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en la PGR

En lo que respecta a las actividades y funciones que la PGR tiene marcadas en los diversos ordenamientos jurídicos, sobresale el hecho que éstos no corresponden con los datos que la dependencia da a conocer como resultados de sus acciones. La falta de escrutinio público sobre la dependencia, ha derivado a una situación donde la inercia institucional se ha mantenido por décadas, prevaleciendo su actividad fiscalizadora sobre los delitos contra la salud, a pesar de los escasos resultados y las consecuencias negativas sobre todo en lo que se refiere al crecimiento en la producción, tráfico (Ver ilustraciones x y X) y consumo de drogas. Para ilustrar este último punto, a continuación se presentan datos nacionales y los que corresponden a la Ciudad de México.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Adicciones 1998 (ENA, 1998),⁶⁴ los datos indican que el 5.27% de la población urbana de 12 a 65 años ha consumido alguna vez drogas ilegales, lo que equivale aproximadamente a 2 millones 500 mil personas; el uso en el último año fue reportado por 1.23%, lo que representa más de 500 mil personas; el 0.83% manifestó haber consumido alguna droga en el mes previo a la entrevista, lo que significa que alrededor de 398 mil personas podrían ser considerarse usuarios actuales. En promedio por cada mujer que consumió drogas alguna vez lo hicieron 13 hombres. En el caso de los usuarios actuales la relación es de 15 hombres por cada mujer. El grupo de edad en el que se observó un mayor consumo fue entre los hombres de 18 a 34 años, lo que representa cerca de 1 millón 300 mil individuos. En lo que respecta al tipo de drogas utilizadas se encontró que la marihuana es la principal droga consumida entre los dos sexos y todos los grupos de edad,

⁶⁴ Proporciona estimaciones sobre la prevalencia en el consumo de drogas entre la población entre 12 y 65 años que habita en zonas urbanas; proporciona datos por regiones, ciudades y áreas metropolitanas. Esta es la tercera ocasión en que se aplica la ENA con la misma metodología, por lo que se pueden hacer comparaciones sobre las tendencias en el consumo con las encuestas realizadas en 1988 y 1993.

con una prevalencia de 4.7% que representa poco más de 2 millones de personas quienes la han usado alguna vez. Dentro de esta misma categoría de usuarios, la cocaína fue la segunda droga más usada por 1.45% de la población encuestada, es decir por 700 mil personas (Ver tabla 14).

Tabla 14. Consumo por tipo de droga alguna vez, último año y último mes.

Población urbana de 12 a 65 años de edad

Tipo de droga	Alguna vez %	Último año %	Último mes %
Mariguana	4.70	1.03	0.70
Cocaína	1.45	0.45	0.21
Inhalables	0.80	0.15	0.09
Alucinógenos	0.36	0.03	—
Heroína	0.09	0.02	—
Cualquier droga ilegal	5.27	1.23	0.83

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones, SSA, 1998.

Mientras que el promedio nacional indica una prevalencia en el consumo de drogas de 5.27% en el DF fue de 7.28%. En el DF por cada diez hombres que consumieron drogas alguna vez hubo una mujer. La prevalencia fue de 14.94% en los hombres y de 1.40% en las mujeres.

Respecto a las drogas más utilizadas las prevalencias fueron 6.33% para mariguana, 2.42% para cocaína y 1.60% para inhalables⁶⁵, en todos los casos estos porcentajes fueron mayores que los registrados a nivel nacional (Ver tabla X).

En lo que se refiere a las tendencias en el consumo de drogas se observa un claro incremento de 1993 a 1998. En sólo cinco años, en el DF la prevalencia en el consumo de cualquier droga alguna vez en la vida casi se duplicó, registrándose un incremento del 90% entre los hombres, al pasar de 7.62% en 1993, a 14.94% en 1998. Entre el sexo femenino, pasó de 0.84% a 1.40%, lo que representa un aumento del 60% (Ver tablas 15 y 16).

Tabla 15. Consumo de drogas ilegales alguna vez en la vida por ciudades.

Tipo de droga	Tijuana	Ciudad Juárez	Guadalajara	Ciudad de México	Monterrey	Matamoros	Nacional
Mariguana	13.42	8.42	6.74	6.33	3.97	3.36	4.70
Cocaína	4.62	3.07	2.10	2.42	0.61	1.29	1.45
Inhalables	1.07	0.30	1.27	1.60	0.69	-	0.80
Alucinógenos	0.60	0.30	0.31	1.05	-	-	0.36
Heroína	0.65	-	0.43	-	-	-	0.09
Cualquier droga ilegal	14.73	9.20	7.50	7.28	4.19	3.62	5.27

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones, SSA, 1998.

⁶⁵ El consumo de inhalables registró la prevalencia más alta en todo el país, duplicando el promedio nacional y superando el promedio de la propia región donde se ubica, la centro.

Tabla 19. Tendencia del consumo de drogas por tipo de sustancia, República Mexicana 1993-1998.

Tipo de droga	Alguna vez		Último año		Último mes	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Inhalables	0.50	0.80	0.17	0.15	0.11	0.09
Mariguana	3.32	4.70	0.58	1.03	0.32	0.70
Cocaína	0.56	1.45	0.22	0.45	0.09	0.21
Alucinógenos	0.22	0.36	0.04	0.03	0.02	-
Heroína	0.07	0.09	0.03	0.02	-	-
Cualquier droga ilegal	3.90	5.27	0.75	1.23	0.44	0.83

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones, SSA, 1993 y 1998.

Tabla 16. Consumo de drogas ilegales alguna vez en la vida por ciudades.

Tipo de droga	Tijuana	Ciudad Juárez	Matamoros	Monterrey	Ciudad de México	Nacional
	1993/1998	1993/1998	1993/1998	1993/1998	1993/1998	1993/1998
Alguna vez	10.12/14.73	8.95/9.20	5.80/3.62	2.86/4.19	3.98/7.28	3.90/5.27
Último año	2.02/4.39	2.70/1.56	2.43/0.58	0.36/1.30	0.86/1.40	0.75/1.23
Último mes	0.74/3.85	1.77/1.20	0.36/0.58	0.16/1.09	0.49/0.95	0.44/0.83

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones, SSA, 1993 y 1998. Las cifras están dadas en porcentajes.

5.3. Las lecciones de la experiencia Giuliani en el DF

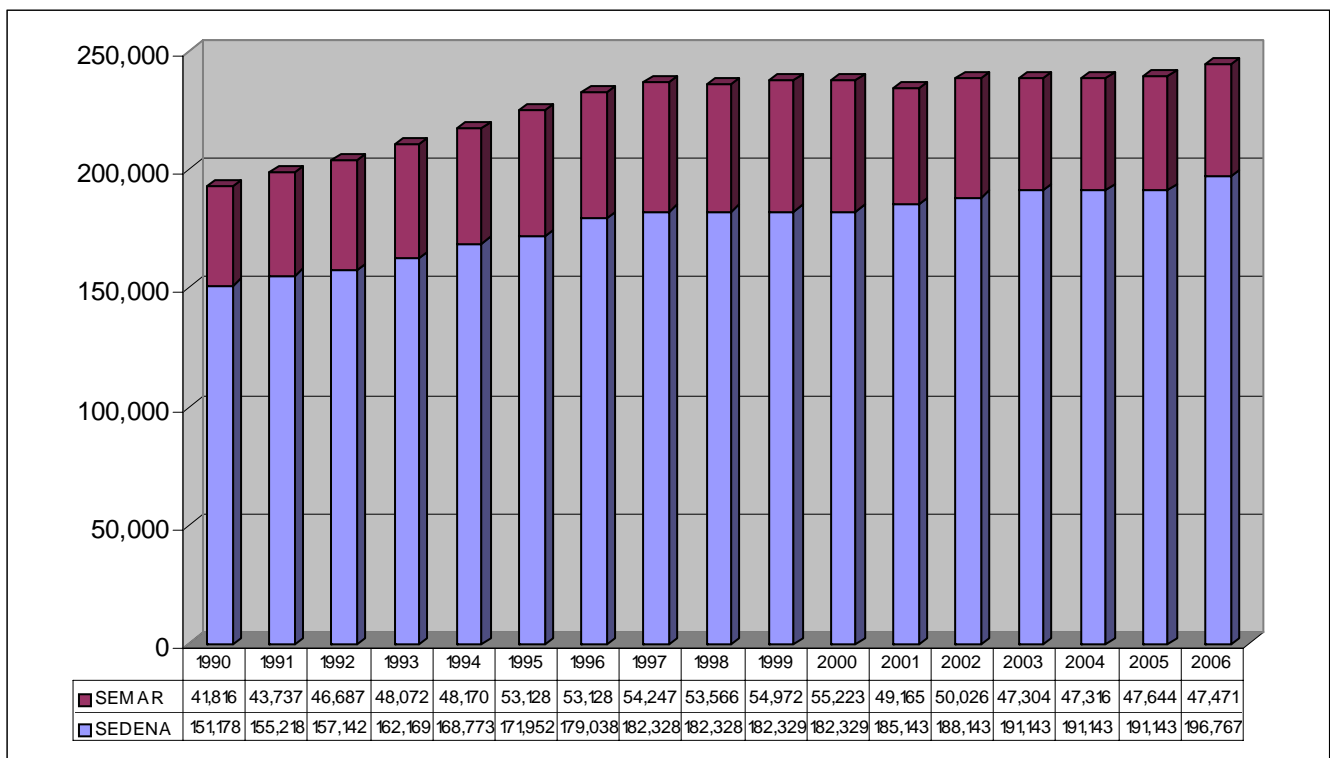
La primera conclusión sería que mientras en Nueva York la tolerancia cero fue una bandera política fundamentada en conocimientos criminológicos y tácticas policiales, en la Ciudad de México podría ser simplemente una bandera política. La segunda conclusión sería que de aplicarse la tolerancia cero o como se le quiera nombrar, recordemos que todos los actores la niegan, tendría efectos muy limitados dados los obstáculos analizados: Deficientes fuentes de información, Divisiones político-administrativas poco flexibles, deficiente estructura policial, mala selección y capacitación, impunidad, corrupción, limitaciones legales para investigar delitos, desconfianza ciudadana y desviación policial, poca valoración de la ciencia criminológica, falta de responsabilidad y visión de futuro, errores teóricos y metodológicos al seleccionar la estrategia. La tercera conclusión indica que considerando las características actuales de la policía, además de los abusos se incrementaría la corrupción policíaca. La cuarta conclusión señala que la selección de la estrategia de tolerancia cero puede no ser la adecuada, en tanto que en su selección se omitieron los principios más rudimentarios para el diseño de políticas públicas. En el punto 5.10 se

5.4. Militarización de la seguridad pública

La inseguridad como vimos ha propiciado el crecimiento de la delincuencia organizada, pero también la militarización del sistema de seguridad pública. Aparentemente una de las razones ha sido la manifiesta incapacidad de los civiles por controlar la delincuencia; los gobernantes han visto a las Fuerzas Armadas, particularmente al Ejército Mexicano, como el último reducto para salvar la situación. Así, se ha incrementado el número de elementos de las fuerzas

armadas (Ver Tabla 21), se han nombrado militares en los mandos policíacos, se ha nutrido a los nuevos cuerpos policíacos como la PFP con elementos de formación militar. En el sistema de seguridad en su conjunto se intenta adoptar la doctrina militar de mística y disciplina para imbuirla a los cuerpos policíacos. Sin embargo, lo que no se reconoce o no se quiere saber es que las funciones de seguridad en los ámbitos federal y local tradicionalmente han estado a cargo de militares.

Ilustración 13. . Recursos humanos en las fuerzas armadas por institución, México, 1990-2006.



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa. I informe de Gobierno, Anexo Estadístico, México, 2007, p.34.

Militarización no significa mayor eficacia, ni necesariamente más honestidad. En este punto sería largo enumerar todos aquellos cargos de importancia estratégica cuyos funcionarios han sido militares en activo o retirados. El punto aquí, es el hecho de que con su participación cada vez más numerosa, también se incrementan las probabilidades de corrupción

institucional. Recientemente el caso en proceso de otros dos generales de enorme importancia dentro del ámbito castrense⁶⁶. En México la corrupción para un agente de seguridad, más que un problema de ética es una cuestión de riesgo, basada en la oferta que el crimen organizado pone en elección: su vida o dinero. Así al poner en la balanza dos de los bienes más preciados de las personas, el individuo prefiere correr el riesgo de ser descubierto, pero conservando la vida, una vida azarosa pero tal vez plena de beneficios materiales y simbólicos. Al final siempre queda el recurso de la impunidad y la corrupción en caso de ser detenido.

El debate sobre la militarización es una discusión pendiente que los sectores involucrados deliberadamente dejan pendiente. Recientemente el Jefe Delegacional en Iztapalapa, solicitó al Ejército su participación en labores de asistencia social en esta demarcación. La polémica desatada incluye desde legisladores y funcionarios del propio partido gobernante (PRD), así como de organismos no gubernamentales que se oponen y se han manifestado en la Delegación para manifestar su desacuerdo con la presencia de los militares en la zona. El propio Procurador General de Justicia del DF consideró riesgosa la presencia de soldados en las calles y argumentó que cuando se les ha mandado a combatir la delincuencia, "en especial el narcotráfico, también es tocado por la corrupción".⁶⁷

5.5. Uso irracional de recursos

La última conclusión tiene que ver con la eficacia gubernamental en la provisión del servicio de seguridad pública. Con base en los resultados de la investigación se puede concluir definitivamente que la variable de la alternancia en el poder, no afectó la variable de la

⁶⁶ Buscar referencia del los procesos de Acosta Charro y Quiroz Hermosillo.

⁶⁷ La Jornada, 14 de enero de 2000.

criminalidad en lo absoluto, en el cuarto año de poder del presidente Vicente Fox Quezada del PAN, no obstante el gasto ejercido, deja la misma tasa de criminalidad que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León del PRI (Ver ilustración 15)

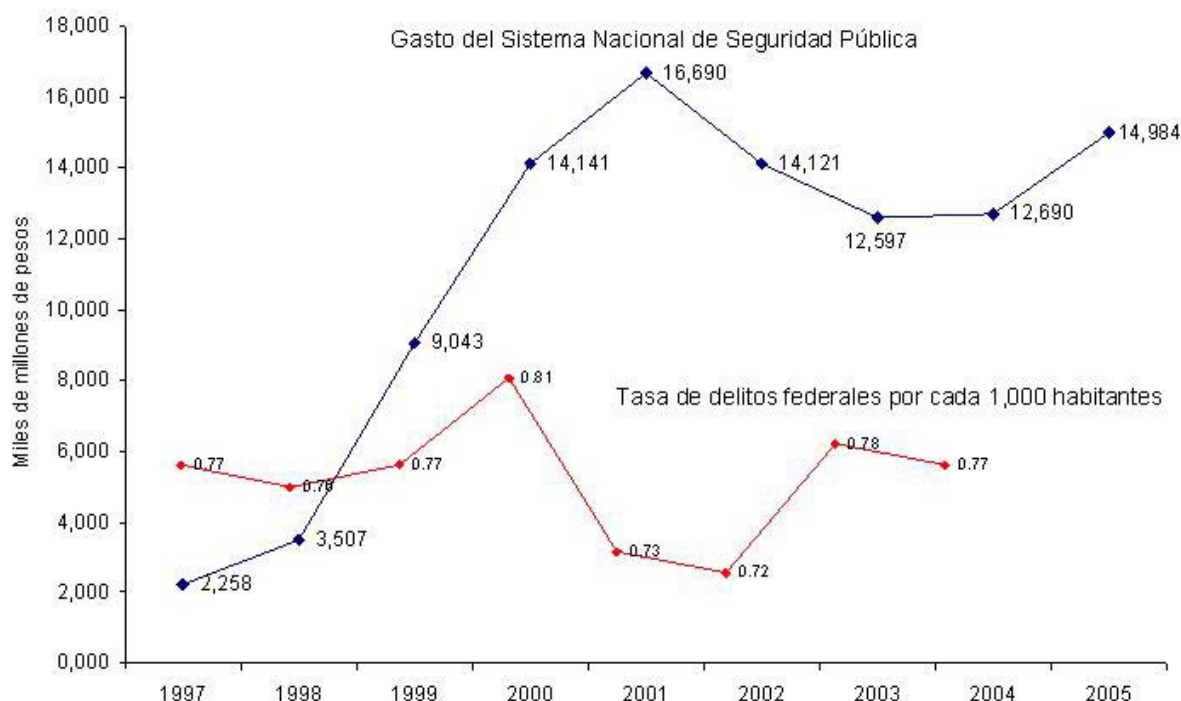
5.6. Uso político del tema

Si sabemos que la corrupción e impunidad en el sistema de seguridad pública son factores que impiden la realización de cualquier política, ¿Por qué ahora se le otorgan recursos económicos cuantiosos sin antes hacer los cambios estructurales necesarios? Tal vez la respuesta sea que el discurso de la seguridad pública⁶⁸ se ha vuelto una suerte de populismo: gastar dinero de forma irracional con el propósito de adquirir legitimidad, trabajar más en el imaginario colectivo que en resolver los problemas sociales. Buscar votos y no detener delincuentes es el objetivo último de la política de seguridad pública. Convencer a la gente que la seguridad pública es un problema de voluntad, capacitación, mejor equipo y de recursos sirve para aceitar la maquinaria de seguridad, el combustible lo pone el miedo al delito, así los políticos usufructúan los recursos y el temor ciudadano, quedándose para sí el secreto mejor guardado de la vida moderna: la policía no previene el delito⁶⁹. Algo que los delincuentes, los expertos, la policía y los gobernantes saben, pero que los ciudadanos no.

⁶⁸ Ello sin considerar su carácter generador de renta, y cuyos beneficios abarcan a diversos sectores sociales, desde fabricantes de automóviles, agencias de seguros, hasta el policía de crucero que complementa su ingreso y se paga su propia previsión social con el dinero que exige a un ciudadano infractor a cambio de omitir la ley .

⁶⁹ Ver (Bayley, 1994: 3).

Ilustración 14. Relación entre el gasto ejercido en seguridad pública y la tasa de criminalidad en delitos del fuero federal



Fuente: Elaboración propia con datos de: Vicente Fox Quesada, Anexo Estadístico, V Informe de Gobierno

5.7. Necesidad de cambiar paradigmas

Obviamente los resultados de esta investigación se centraron en el estudio de algunos aspectos en particular de la seguridad pública y su relación con la alternancia partidistas. Sin embargo se abrieron también nuevas líneas de investigación que permitirán en el futuro a otros investigadores. Una de estas líneas de discusión es sobre la necesidad de construir nuevos paradigmas que se adapten a las características culturales, políticas y técnicas de cada sociedad. Para ello es necesario profundizar en la investigación científica y entender que ésta tiene una relación directa con la generación de políticas públicas. Dentro de un modelo

ideal, si se destinan mayores recursos económicos a la investigación en materia de seguridad pública, se pueden generar tres resultados favorables: 1) Informar al público; 2) Promover conocimientos básicos y; 3) Orientar políticas y acciones, logrando con ello eventuales mejoras en la seguridad que se traduzcan en un mayor apoyo público que genere a su vez una mayor necesidad de investigación, cerrando el círculo virtuoso con mayores recursos económicos.

Ilustración 15. ¿Por qué es necesaria la investigación científica?



El cambio de paradigmas, también incluye incorporar a la investigación en seguridad pública, no sólo una de las variables que la afectan, la criminalidad, sino también otros factores estrechamente asociados, como son: la existencia de grupos armados, la violación a los derechos humanos, la impunidad, las insuficiencias en el marco jurídico, el sistema penitenciario, la naturaleza y funcionamiento de las instituciones, la corrupción, la cultura de la legalidad y con métodos específicos, la delincuencia organizada. Dada la complejidad de

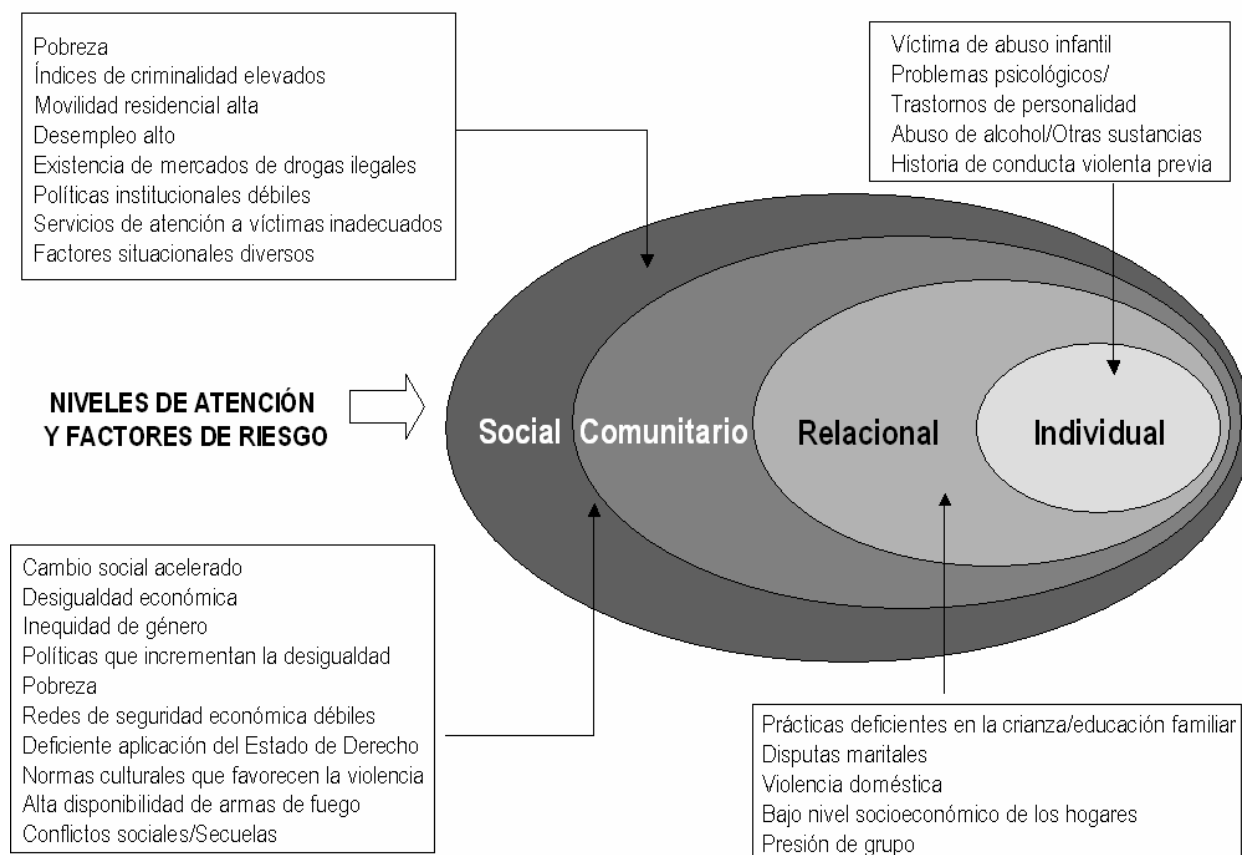
factores asociados a la inseguridad, cada vez los estudios limitados a un enfoque científico (sociológico por ejemplo) realizados de manera individual, se ven rebasados por la compleja realidad. Esto nos lleva a generar una nueva generación de estudios multidisciplinarios y de carácter colectivo que incorpore a diferentes disciplinas y sus profesionales: criminología, derecho, sociología, psicología, trabajo social, antropología, victimología, epidemiología, geografía, arquitectura, ingenierías, estadística, comunicación, e historia, entre otras.

Para ello sería conveniente poner en práctica algunos de los modelos teóricos y de intervención que se han venido construyendo en la última década, y que logran integrar de una forma articulada diversas disciplinas bajo un mismo marco conceptual. Me refiero al denominado marco ecológico, que si bien sus fundamentos teóricos se remontan a la primera Escuela de Chicago, a principios del siglo XX, el esquema se ha fortalecido con las aportaciones de otras disciplinas, claramente con la epidemiología, la geografía y la informática.

Bajo este supuesto, de que el delito es pluricausado, el modelo del marco ecológico establece como método de explicación y de intervención cuatro niveles: 1) El individual, que intenta explicar las conductas individuales; 2) El relacional o interpersonal, que permite caracterizar la estructura y tipo de relación que se establece dentro del núcleo de relaciones cercanas o familiares; 3) El local o comunitario, que pretende dotar de sentido, explicar y comprender los estilos de vida en grupos específicos de la población; 4) El social, que intenta analizar y comprender a estructura social, económica, jurídica, política y cultural en que se desarrolla la sociedad.

Ilustración 16. Marco ecológico:

Muestra los factores de riesgo asociados a la violencia/delincuencia

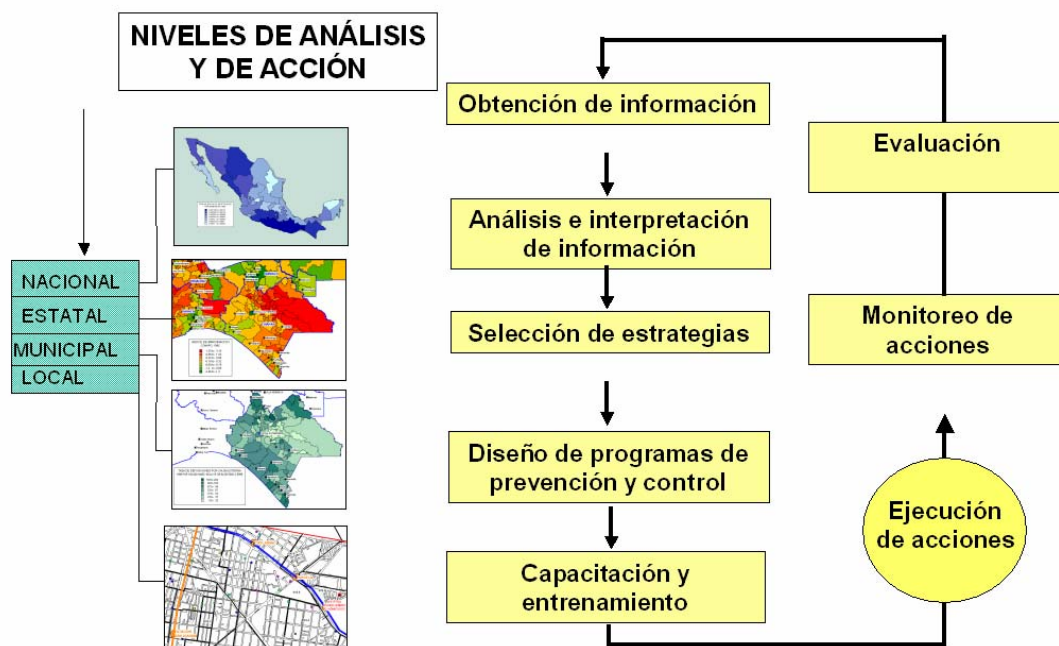


Fuente: Traducido y adaptado por el autor de *World Health Organization. Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health*. Génova, 2004, p.4.

Finalmente, el cambio de paradigmas en seguridad pública, requiere de incorporar los avances en otras disciplinas como la planeación, la administración y los sistemas de información geográfica, como una manera de hacer coherente la gran cantidad de datos e información que se genera por las distintas fuentes y la producción de actores sociales de diversa índole. El esquema de desagregación geográfica que se propone, incluye el ámbito internacional como referente general pasando por los diferentes planos subsecuentes, que pueden ser divisiones administrativas, a un plano nacional, estatal, municipal, concluyendo en una etapa local, que puede ser definida en función de la naturaleza misma de la información

(por colonia, barrio, comunidad, área geoestadística básica, etc). Finalmente el método de políticas públicas que se propone consiste en ocho pasos básicos: 1) Obtención de información; 2) Análisis e interpretación de la información; 3) Selección de estrategias; 4) Diseño de programas de prevención y control; 5) Capacitación y entrenamiento; 6) Ejecución de acciones; 7) Monitoreo de acciones y; 8) Evaluación.

Ilustración 17. Esquema para el diseño, implantación y evaluación de políticas de seguridad



Fuentes: Esquema de desagregación geográfica elaborado por Arturo Cervantes Trejo y Marco Antonio Rosas Pulido. Esquema de diseño de políticas publicadas elaborado por Ekholm, P. *Getting the best out of crime analysis*. Home Office Crime Prevention Unit, Paper no. 10, Home Office, Londres, 1988, adaptado y traducido por el autor.

5.8. Los costos de la inseguridad para la democracia

La hipótesis principal que nos guió durante la investigación fue que en el ejercicio de la función constitucional de proveer seguridad pública a los mexicanos, la transición en el poder, de un partido a otro, ya sea en el ámbito nacional o local, no se vio reflejada en una mejora de las condiciones de seguridad, tomando como indicadores las cifras de delitos registrados, las tasas de criminalidad, las cifras de victimización y las encuestas de percepción ciudadana sobre la inseguridad. Con independencia de que los datos analizados y los casos de estudio realizados nos muestran que tanto a nivel federal bajo el gobierno del PAN, o a nivel local bajo el gobierno del PRD en el DF, los indicadores disponibles nos muestran un deterioro de las condiciones de seguridad en México. Ante estos resultados se abren nuevas interrogantes que requieren de mayor investigación, una de ellas es la relación existente entre seguridad y democracia. ¿Hasta que punto las condiciones de inseguridad afectan el desarrollo democrático? ¿Si la variable de la alternancia partidista no modificó sustancialmente las condiciones de seguridad, dónde radica entonces el cambio que se requiere para tener políticas e instituciones de seguridad más eficaces? ¿De no realizarse cambios sustanciales en las formas de hacer políticas públicas en materia de seguridad, cuáles pueden ser las consecuencias para la seguridad? ¿El hecho de que los ciudadanos vivan con un temor permanente sobre el delito que consecuencias sociales tiene en su vida cotidiana, en la calidad de la democracia a la cuál se aspira y en el respaldo a las instituciones legalmente constituidas?

Sobre este último punto, aunque escasos, existen resultados de investigaciones que señalan que existe correlación directa entre seguridad y democracia. De acuerdo con Pablo Parás, en un estudio realizado en la Ciudad de México, los datos señalan que entre mayor sea el

número de víctimas directas del delito, éstas “se sentirán menos seguras, serán menos proclives a confiar en los otros y evitaran realizar ciertas actividades sociales de importancia. La información también señala que estos efectos pueden debilitar la democracia debilitando la confianza institucional y aumentando la preferencia por sistemas autoritarios.”⁷⁰

Aún cuando no existen todavía respuestas plausibles del por qué los ciudadanos no suelen asociar el mal desempeño de sus gobernantes en materia de seguridad pública y después sancionarlos negativamente en las urnas en lugar de abstenerse de participar electoralmente existen algunos elementos de grave preocupación como el hecho de que dentro de la evaluación de confianza que se hace a las instituciones en México, son precisamente varios de los involucrados en la arena democrática y que tienen una responsabilidad directa en llevar a los gobernantes al poder, emitir o aplicar leyes en seguridad los peor evaluados: los partidos políticos en último lugar con una calificación de 5.2, los diputados con 5.5, los senadores con 5.5, y la policía con 5.7.⁷¹

Adicionalmente otro tipo de mediciones indican que la confianza por ejemplo, en los procesos electorales es también reducida. De acuerdo con la medición de Latinbarómetro de 2006, sólo el 40% de los mexicanos consideran que las elecciones en México son limpias. En México el porcentaje de votantes en la elección presidencial de 2006 registró un descenso respecto a la elección del 2000, al pasar de 64% en este último año a 58.57% en el 2006. La pérdida de credibilidad en la democracia como el mejor sistema de gobierno también registró una pérdida negativa de siete puntos, al pasar del 75% que así lo consideraba en 2000 a 68% en el 2006. Una situación similar ocurre con los mexicanos al preguntárseles si la democracia es la mejor

⁷⁰ Pablo Parás. “Unweaving the social fabric: the impact of crime on social capital.”, en Wayne A. Cornelius y David Shirk, *Reforming the administration of justice in México*. University of Notre Dame Press, Indiana, 2007, p.341.

⁷¹ Roy Campos y Carlos Penna. *Confianza en las instituciones*, Encuesta Nacional en Viviendas, Septiembre de 2007. La escala va de 0 a 10, donde este último grado representa la mayor confianza.

forma de gobierno, su respuesta registro un descenso negativo al pasar de 59% a 54% de 2000 a 2006. Respecto a la satisfacción de la democracia, el 41% manifestaron sentirse satisfechos con su democracia.⁷²

Las cifras anteriores contrastan con otro tipo de estudios de opinión, según una encuesta IPSOS/El Universal el 23% de los encuestados considera que la delincuencia o la inseguridad son el principal problema del país es la inseguridad, un 10% considera que es la corrupción y un 6% el narcotráfico. Estos últimos los ciudadanos los relacionan y consideran en el 71% de los casos que el narcotráfico ha permeado al gobierno, 68% a los cuerpos de seguridad y 67% a los partidos políticos. Sin embargo 69% confía en que las autoridades tienen la capacidad para controlar la delincuencia, siendo que 39% considera que existe una estrategia clara para su combate, mientras que 49% declara que no existe tal estrategia.⁷³

Dentro de las opiniones son también es clara la orientación de los ciudadanos entrevistados a ceder garantías individuales, si estas tienen como propósito de controlar al delito. El 59% está de acuerdo en que se intervengan conversaciones privadas sin mandato judicial, y en 53% está de acuerdo en que se detenga a presuntos responsables sin esta garantía constitucional, e incluso un 39% considera que la tortura es un método justificable para obtener información de un presunto delincuente. De esta forma pareciera que la opinión pública al no observar eficacia en sus autoridades electas, abre la posibilidad de que se tomen medidas fuera del marco legal, o bien que ante la obvedad de que las instituciones civiles son incapaces de controlar la delincuencia avalan en el 73% de los casos la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de policía.⁷⁴

⁷² Corporación Latinbarómetro. Informe Latinbarómetro 2006. Santiago de Chile, 2006. www.latinobarometro.org

⁷³ IPSOS y El Universal. Encuesta sobre seguridad y democracia. México, D.F., septiembre, 2007. <http://www.medioslatinos.com/modules/news/article.php?storyid=358>

⁷⁴ Op. cit.

En conjunto la desconfianza hacia las instituciones de seguridad civiles, el sentimiento de inseguridad y miedo al delito por parte de los ciudadanos, la poca confianza en la democracia, la alta percepción de corrupción de las autoridades y la consideración de que la seguridad pública es el principal problema del país, abren una situación de conflicto potencial, en tanto que las respuestas técnicas dadas a través de políticas públicas se siguen postergando. Los efectos de esta situación pueden anticipar un deterioro aún mayor de los ciudadanos en la democracia, que puede reflejarse en un mayor abstencionismo electoral y baja participación ciudadana en general en los asuntos públicos, la seguridad incluida, dejando una ventana de oportunidad para que los partidos políticos, a pesar de su baja confianza y credibilidad sigan siendo a pesar de todo los actores principales de la contienda electoral, y una vez en el gobierno no encuentren incentivos para mejorar la eficacia de las políticas públicas, generándose así un círculo perverso donde ni la alternancia partidista ni la democracia representan medios útiles para mejorar las condiciones de seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Mario. Drug control policy in México: the influence of the United States (tesis de maestría). London School of Economics and Political Science, Londres, 1997
- _____. Primera Encuesta sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública en el Estado de Morelos. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, 1998.
- _____. "Social control in modern México", ponencia presentada en el XIV Congreso Mundial de Sociología, Montréal, Canadá, Julio 30, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Violencia en las Américas. BID, Washington, 1996.
- Bayley, David, H. Police for the future. Oxford Univeristy Press, Oxford, 1994.
- Bensinger, Ken. "Can Giuliani clean up Mexico City", Washington Times, Diciembre 23, 2002.
- Bottoms, Anthony E. "Enviromental Criminology" en Mike Maguire(ed.) The Oxford Handbook of Criminology, Oxford University Press, Londres, 1996.
- Braton, W. Y Andrews, W. "Crime and punishment: What we´ve learned about policing", en City Journal, Spring 1999, Vol. 9, No. 2.
- Campos, Roy y Penna, Carlos. Consulta/-Mitofski. Confianza en las instituciones, Encuesta Nacional en Viviendas, Septiembre de 2007.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. Código Penal Anotado, 20a, ed., Porrúa, México, 1998.
- CONSEGU. Encuesta de Victimización del Distrito Federal. México, 2000.
- Corporación Latinbarómetro. Informe Latinbarómetro 2006. Santiago de Chile, 2006. www.latinobarometro.org
- Ebrard, Marcelo. Discurso del 20 de Marzo de 2003 durante la presentación de la Policía de Barrio en la Plaza de la Constitución.
- _____. Discurso del 28 de febrero de 2003 en la CANACINTRA
- Ekholm, P. Getting the best out of crime analysis. Home Office Crime Prevention Unit, Paper no. 10, Home Office, Londres, 1988.
- Estado Unidos Mexicanos. Constitución Política. Ed. Porrúa, México, 2003.
- García Ramírez, Sergio. El sistema penal mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Giuliani, Rudolph. Declaración publicada en BBC News World Edition, 11 de mayo 2003.
- Gobierno del Distrito Federal. III Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. México, 2000.
- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Gonzalez, M.,. "The Administration of Justice and the Rule of Law in Mexico", en Serrano y Bulmer-Thomas eds., *Rebuilding the State: Mexico After Salinas*, Londres, 1996.

Gonzalez, S. et al. (1994) *Seguridad Publica en Mexico*. Mexico: UNAM.

González, Samuel, et. al. *Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 1994.

INEGI. *Anuario Estadístico Estados Unidos Mexicanos*, edición 1999. INEGI, Aguascalientes, 2000.

INEGI. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales No. 7*, Aguascalientes, México, 1998.

INEGI. *Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana*, México, 2001.

IPSOS y El Universal. *Encuesta sobre seguridad y democracia*. México, D.F., septiembre, 2007. <http://www.medioslatinos.com/modules/news/article.php?storyid=358>

Kelling, George L. y Coles, Catherine. *Fixing Broken Windows*, Simon and Schuster, New York, 1996.

Kelling, George y Wilson, James Q. "Broken Windows: The police and neighborhood safety" *The Atlantic Monthly*, Volume 249, No. 3, March 1982: 29-38

Kelling, George. Entrevista publicada en *Law Enforcement News*, Vol. XXV, Nos. 511,512, 15 y 31 de mayo de 1999:Lozano, et. al. "Violencia, seguridad pública y salud" en Julio Frenk (ed.) *Observatorio de la Salud: Necesidades, Servicios, Políticas*. Fundación Mexicana para la Salud, A.C., México, 1997.

McArdle y Erzen , *Zero Tolerance: Quality of life and the new police brutality in New York City*, New York University Press, 2000.

Mertínez de Murguía, Beatriz. *La policía en México*. Planeta, México, 1998.

Mexico. *US/Mexico Bi-National Drug Threat Assessment1997*. Gobierno de México y Departamento de Estado de los Estados Unidos, México, 1997.

Morgan Rod y Newburn Tim. 1997. "Tough on zero tolerance", *New Statesman*, 30 de mayo de 1997, p. 14

NYPD. *División of Criminal Justice Services, Criminal Justice Indicators New York City: 1997-2001*.

Organización Mundial de la Salud. *Clasificación Internacional de Enfermedades*, Novena Revisión, Washington, 1975.

Organización Mundial de la Salud. *Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, Décima Revisión. Vol. 1, Ginebra, 1992.

Ortiz, J. (1997) "La seguridad pública en el DF: contra el crimen organizado y la delincuencia", *El Cotidiano* 82: 32-43.

- Ortiz, J. "La seguridad pública en el DF: contra el crimen organizado y la delincuencia", en *El Cotidiano*, No. 82, UAM, México, 1997, pp. 32-43.
- PGJDF. Programa de trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. PGJDF, México, 1998.
- Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- Reiner, R. (1996) 'Policing and the police' in Maguire et al., eds., *The Oxford handbook of criminology*. Oxford: Clarendon Press.
- Robles, Rosario. III Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. Gobierno de la Ciudad de México, México, 2000.
- Ruiz, R. *Criminalidad y mal gobierno*. Mexico: Sansores and Aljure, 1998.
- Secretaría de Salud. "Análisis de información sobre defunciones en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1993-1997" en *La violencia como un problema de salud pública*. SSA, México, 1999.
- Secretaría de Salud. *La Violencia un problema de salud pública*, México, 1998.
- Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-1994 para la vigilancia epidemiológica. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de octubre de 1999
- Secretaría de Seguridad Pública, Página web, Programas y campañas: Asesoría de Giuliani Group a la SSPDF. www.ssp.df.gob.mx consultada el 11 de mayo de 2003.
- Secretaría de Seguridad Pública. Página web, www.ssp.df.gob.mx consultada el 11 de mayo de 2003.
- Secretaría de Seguridad Pública. Programa Integral de Seguridad Pública 1998-2000. México, 1998.
- SG [Secretaria de Gobernacion] Carpeta informativa del sistema nacional de seguridad publica, No. 1. Mexico: mimeo, 1997.
- Skolnick, Jerome H. *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, 1966.
- SSA. Encuesta Nacional de Adicciones 1998. México, 2000.
- SSP [Secretaria de Seguridad Publica] Programa Integral de Seguridad Publica 1998-2000. México, SSP, 1998.
- Suarez, M. "El extraño caso de dos gemelos polares: el gobierno formal y el gobierno real en México", *Este país* 35: 2—15, México, 1994.
- Trojanowicz, Robert y Bucqueroux, Bonnie. *Community policing: how to get started*. Anderson Publishing, Cincinnati, 1998.
- Yáñez Romero, José Arturo. *Policía Mexicana*. Plaza y Valdés, México, 1999.