



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SUS IMPLICACIONES EN EL  
COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA  
2000-2005

## TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:  
EDITH CASTILLO GALVÁN

DIRECTOR DE TESINA: MTRO. ALFREDO CORDOBA KUTHY



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. FEBRERO 2009.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS.**

A mis padres, por el infinito amor y apoyo que día a día me han brindado, por enseñarme a enfrentar la vida sin miedo, porque sin ustedes mi vida nunca hubiera sido igual.... los amo.

A mi hermano, porque nunca te has ido y porque siempre estarás dentro de mi corazón.

A mis hermanas, por su invaluable ayuda, por aguantar mis errores y por ser siempre un ejemplo de alegría, lucha y esfuerzo.

A Nelson por ser mi razón de ser y de seguir, gracias por existir.

A la maravillosa Facultad de Economía y Universidad Nacional Autónoma de México, que en sus aulas no solo se forman los mejores profesionistas, también los mejores seres humanos.

Al Prof. Alfredo Córdoba Kuthy, por su profesionalismo y extraordinaria paciencia para conmigo, gracias por todo su apoyo.

A todas aquellas personas que de alguna manera contribuyeron a la realización de este trabajo, mil gracias.

## **DEDICATORIAS.**

Para mi Mamá.

Porque eres la mejor entre las mejores, por enseñarme lo maravilloso que es tener a una madre como amiga y brindarme el más grande y puro amor, porque siempre me has impulsado a seguir adelante, GRACIAS por ser mi mamá.....TE AMO.

A ti Papá.

Por ser siempre un ejemplo de fuerza, lucha y responsabilidad; porque antes de ser mi padre eres mi amigo, por corregir mis errores y enseñarme a través de tus consejos a ser una mejor persona, GRACIAS por ser mi papá..... TE AMO.

A mis Hermanos.

Víctor Manuel, gracias por ser la estrella más brillante del cielo.

Araceli, por ser el más claro ejemplo de superación y perseverancia.

Adriana, por tu apoyo incondicional y todos los momentos felices compartidos.

Paulina, por regalarme siempre una sonrisa ante cualquier adversidad y por todos tus cuidados.

A Nelson.

Por darme la oportunidad de entrar en tu vida y brindarme a cada segundo lo mejor de ti, por todas tus enseñanzas y ayuda para ser la diferencia.

A mis maestros.

De la Facultad de Economía por todo su esfuerzo entregado.

A mis amigos.

Por su apoyo y amistad.

## ÍNDICE

### *“La Seguridad Pública y sus Implicaciones en el Comportamiento de la Economía Mexicana 2000-2005”*

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I.- La Función del Estado Mexicano en la Seguridad Pública.....</b>	<b>8</b>
1.1. Función del Estado.....	8
1.2. La Seguridad Pública como Bien Público y Económico.....	10
1.3. Estado y Seguridad Pública.....	12
1.4. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.....	18
1.5. Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006.....	19
1.6. Creación de la SSP.....	21
1.6.1. Misión de la SSP.....	22
1.6.2. Objetivos estratégicos de la SSP.....	23
1.6.3. Estructura orgánica de la SSP.....	25
<b>CAPÍTULO II.- La Seguridad Pública.....</b>	<b>27</b>
2.1. Antecedentes Generales.....	27
2.1.1 La incidencia delictiva y su ubicación geográfica.....	28
2.1.2 Delitos del Fuero Común.....	30
2.1.3 Delitos del Fuero Federal.....	32
2.1.4 Entidades más Delictivas.....	34
2.2. Acciones Estratégicas para la Prevención del Delito.....	36
2.2.1. Participación Ciudadana.....	38
2.2.2. Corporaciones Policiales.....	39
2.2.3. Profesionalización y Capacitación.....	41
2.3. Legislación y Política Criminal.....	42
2.4. Percepción Ciudadana.....	43
<b>CAPÍTULO III.- Comportamiento Económico.....</b>	<b>46</b>
3.1. Antecedentes Generales.....	46

3.2. Evolución del PIB 2000-2005.....	47
3.3. Crecimiento Poblacional.....	51
3.3.1. Entidades más Pobladas.....	53
3.4. Empleo y Desempleo.....	54
3.5. Economía Informal.....	59
3.6. Salarios y Poder Adquisitivo.....	61
3.7. Efectos de la Recesión Económica.....	63
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUCCIÓN.

La seguridad pública, actualmente es el mayor patrimonio de una sociedad, el bien común que toda ciudadanía desea no perder ya que, a través de ella se ejercen plenamente sus libertades. Asimismo, es un derecho con el que todo ciudadano cuenta, ya que el Estado tiene la obligación de velar y salvaguardar por la paz y el orden público en todo el país.

Como lo marca la Constitución en su Artículo 21, párrafos sexto y séptimo..... "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez"... "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública"<sup>1</sup>.

Bajo este esquema, la seguridad pública es una obligación primaria del Estado mexicano, integrado por la sociedad, las leyes y las instituciones. Es así que, a principios del sexenio de acuerdo a la investigación realizada, se llevó a cabo una reingeniería en materia de seguridad; con el propósito de sustentar los cambios y las nuevas estrategias, lo cual dio paso a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la reactivación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior con la finalidad de reestructurar, depurar y profesionalizar a toda la policía, debido a que a inicios del sexenio el sistema que se aplicaba a la seguridad pública presentaba innumerables carencias, deficiencias y distorsiones, lo cual era aprovechado por el crimen organizado adquiriendo un gran poder, a la sombra del gobierno, durante los últimos 50 años, provocando un clima de inseguridad total, misma que se percibe en toda la ciudadanía sin importar el estrato social al que pertenezcan, ya que actualmente toda la sociedad se muestra vulnerable ante el crimen organizado.

Sin embargo, ésta situación se agrava aún más cuando el crecimiento económico registrado en el país durante los últimos años ha sido bajo. Ésta recesión económica ha influido de manera directa en la caída y no generación de empleos, el crecimiento de la economía informal (ambulante), la pérdida de poder adquisitivo, el aumento en los índices de marginación, entre otros.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, Párrafos 6 y 7.

La combinación de estos factores con el crecimiento y concentración de la población, la desintegración familiar, el aumento en el consumo de alcohol y narcóticos, la ineficiente aplicación de políticas públicas, el fenómeno de la globalización de la economía, un ineficaz programa de seguridad pública y la falta de una legislación que rigiera el quehacer y la coordinación de las corporaciones policiales, fueron solo algunos detonantes que provocaron un panorama delictivo incontrolable y violento, que además aumentó sus modalidades para delinquir.

Como vemos, la inseguridad pública no es exclusiva de la falta de crecimiento económico sino de un conjunto de factores entre los que destacan los ya mencionados en el párrafo anterior. Es importante señalar que el objeto de estudio de esta tesina es únicamente lo concerniente al aspecto económico.

Por la importancia que guarda la seguridad pública en cualquier sociedad y con el objetivo de exponer su enfoque global como bien público, así como su vinculación con el comportamiento de la economía mexicana, se realizó el presente estudio, mismo que se encuentra dividido en cuatro apartados.

En el primer apartado, se estudian las principales funciones del Estado. Se analiza el papel del sector público y sus alcances; así como a la seguridad pública desde la perspectiva de bien público y económico.

En el segundo apartado se exponen los antecedentes y comportamiento de la seguridad pública en los últimos años, analizando aquellas entidades que presentan un crecimiento acelerado en sus índices delictivos. Por otra parte se estudian las acciones que ha llevado a cabo el gobierno en materia de política criminal para la prevención y combate al delito, incluyendo el papel de la participación ciudadana.

Para el tercer apartado se realiza un análisis del comportamiento de la economía mexicana en los últimos cinco años, incorporando variables como Producto Interno Bruto (PIB), población, empleo, desempleo, economía informal, salarios, poder adquisitivo, entre otros; finalizando el apartado con un estudio de la recesión económica.



## **CAPÍTULO I.- La Función del Estado Mexicano en la Seguridad Pública.**

### **1.1. Función del Estado.**

Definir al Estado no es una tarea fácil de acuerdo con distintos autores, sin embargo algunos de ellos lo definen de la siguiente manera:

De acuerdo con Ayala<sup>2</sup> el Estado se define como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico.

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las demandas de la sociedad o en las obligaciones que el Estado impone a la misma.

Desde el siglo XVIII Rousseau dejaba entrever algo, cuando señala que en toda acción libre hay dos causas que contribuyen a producirla: Una es moral –la voluntad de querer hacerlo- la cual determina el acto y otra física –la fuerza que lo ejecuta-. Haciendo una analogía, comenta que en el cuerpo político es similar, existen los mismos móviles; se debe distinguir la fuerza y la voluntad, las cuales toman las figuras de poder ejecutivo y poder legislativo respectivamente<sup>3</sup>.

Explica que el poder legislativo pertenece al pueblo, y no puede pertenecer a nadie más que a él. Por el contrario según los principios establecidos el poder ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad, ya que este poder solo consiste en actos particulares.

Para Stiglitz<sup>4</sup> (19

86) el Estado está integrado por tres poderes de gobierno, el legislativo, ejecutivo y judicial, así como una cantidad importante de organismos públicos autónomos. Otra visión del Estado es que tiene varias esferas de actuación, para el caso de México lo conforman los gobiernos federal, estatal y municipal.

Sin embargo es importante conocer la diferencia entre Estado, sector público y administración pública, para ello aquí sus definiciones:

En la definición de *Estado*, se incorporan conceptos más amplios como soberanía, territorio, cultura y régimen político.

Al *Sector Público* se le define como el conjunto de instituciones públicas, su organización y la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas.

---

<sup>2</sup> José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Porrúa, México 2004, pág. 32.

<sup>3</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*. Ediciones Ateneo-México 1982, pág. 65.

<sup>4</sup> Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antoni Bosch, España 2000, pág. 20.

Por su parte la Administración Pública comprende el conjunto de organizaciones que operan las instituciones de gobierno, en el ámbito del ejercicio directo del actuar del gobierno y la operación de sus políticas públicas.

Bajo este esquema, el sector público juega un papel importante y clave en la vida nacional, por lo cual se profundizará en su definición, objetivos y alcances.

El sector público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de producción, mismos que son de apropiación pública. Incluyendo todos los departamentos, agencias de gobierno, corporaciones y empresas públicas.

Desde otra perspectiva, el sector público es la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, lo cual le otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales dispone la economía y la sociedad en su conjunto.

La necesidad de un sector público surge de la mayor complejidad y diversificación de la economía, sociedad y política; por ello se requirió de un sector público que pudiera encarar las necesidades crecientes de una sociedad más demandante. El proceso expansivo del sector público se refleja en un conjunto amplio y creciente de actividades económicas que progresivamente tomó a su cargo el Estado.

Continuando con Rousseau, comenta que en el gobierno debe existir un órgano de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, que desempeñe en cierto modo en la persona pública el mismo cometido que en el hombre la unión del alma y el cuerpo. Ésta es la razón del gobierno en el Estado.

En otras palabras, el gobierno para Rousseau es un cuerpo intermediario establecido entre los ciudadanos y el Estado para su mutua comunicación, a quien corresponde la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad civil y política.

Algunas de las necesidades estuvieron asociadas a la rápida urbanización e industrialización de las economías, lo cual llevó a establecer diversos programas de seguridad social o ampliar lo ya existente, ejemplo de ello son las pensiones para el retiro, la asistencia médica, la construcción de viviendas, entre otras.

De manera general y retomando el análisis que realiza Ayala<sup>5</sup> (2001), en el siguiente esquema se observan las tareas del sector público, tomando como base los diferentes problemas de políticas públicas.

---

<sup>5</sup> Op. cit. pág. 28.

<b>Problema de Política Pública</b>	<b>Objetivos</b>
Organización Gubernamental	Mantiene y adapta la creación de políticas pública e implanta agencias públicas.
Unidad Nacional	Atenúa o evita las tendencias al elitismo y fragmentación subcultural.
Desarrollo Económico	Mantenimiento o recuperación del crecimiento, apoyo a la inversión y al ahorro.
Estabilidad Económica	Combinación satisfactoria en proporción al incremento de la inflación, mantenimiento de la balanza de pagos y el empleo.
Bienestar Social	Abrir oportunidades de empleo, salud, educación, vivienda y protección a los vulnerables.
Participación	Responder a las demandas de la participación popular, estatus racial, étnico, género y edad.
Calidad de Vida	Preservar la calidad de vida en zonas urbanas, proteger contra el deterioro ambiental, favorecer la cultura popular y tolerante.
Política Exterior y de Seguridad Nacional	Defender la soberanía, resolución pacífica de controversias internacionales, desarrollo de libre comercio, libertades de migración y respeto a los derechos humanos.

Fuente: Ayala (2001).

## **1.2. La seguridad pública como bien público y económico.**

De acuerdo con Ayala<sup>6</sup> (2001), el sector público se puede analizar desde otra perspectiva, es decir, desde las distintas áreas de la economía en las que interviene, como son las siguientes:

- Actividades estratégicas que corresponde a las funciones mínimas del Estado como el mantenimiento de la ley, el orden, la seguridad nacional y la defensa.
- Actividades exclusivas que incluye la prestación de servicios que solo el gobierno puede realizar como el cobro de impuestos, la seguridad pública, regulación y educación básica.
- Actividades competitivas en las cuales el sector público compite con el sector privado, hospitales, educación media y superior, investigación, etc.
- Actividades de mercado en las cuales el gobierno busca la obtención de beneficios, la rentabilidad y la competencia en el mismo.

---

<sup>6</sup> Op. cit. pág. 36.

Lo anterior muestra que la seguridad pública es una actividad exclusiva del sector público y por ende es un servicio al que todos los ciudadanos tenemos derecho, es por ello que la seguridad pública cobra una importancia significativa en la actualidad.

En este sentido es importante analizar a la seguridad pública o ciudadana (como la llaman en algunos países de Centro y Sudamérica<sup>7</sup>), como el bien público que representa.

Para que un bien pueda considerarse como público, debe cumplir con dos características básicas: la de consumo no rival y la de exclusión.

La primera de ellas se refiere a los casos en que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra; para el caso de la seguridad pública lo podemos ejemplificar de la siguiente manera: Si el gobierno crea un cuerpo policíaco para atender las necesidades de seguridad de una comunidad todos los miembros de ella estarán protegidos; en este sentido cuando nace un niño más o emigra una persona más a nuestro país los costos marginales generados para mantener este cuerpo de policía son cero.

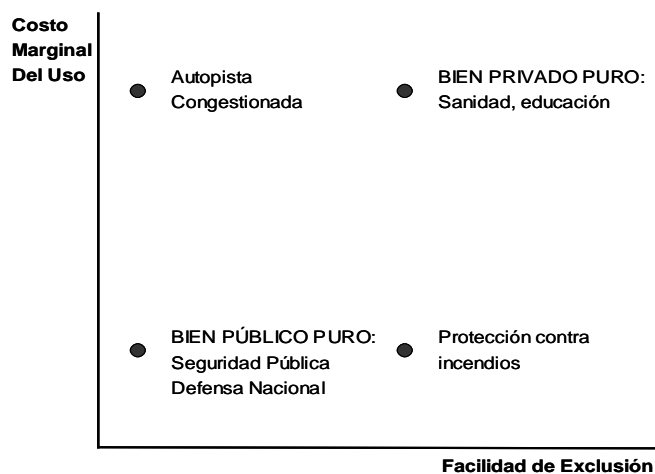
La segunda de las características es la de exclusión, y se cumple cuando se brinda un bien público sin excluir a nadie y además no se incurre en un costo mayor. Como ejemplo de ello podemos decir que todos los ciudadanos deben estar protegidos de la delincuencia por la policía; es decir, el servicio de la seguridad pública es para todos los ciudadanos del país y no se excluye a nadie de esta. En este sentido si afirmamos que es imposible excluir a los ciudadanos de este bien, es evidente que también la utilización del sistema de precios lo es, ya que los ciudadanos no tienen ningún incentivo para pagar por la seguridad. Imaginemos por un momento que la ciudadanía tuviera que pagar por la su seguridad (aunque alguna parte de ella lo hace), muy pocos podrían pagar y el resto estaríamos a expensas de la delincuencia. Es aquí cuando vemos justificada la intervención del Estado en la prestación de este servicio.

Considerando teóricamente que la seguridad pública cumple con ambas propiedades (la de consumo no rival y la de exclusión), podemos definirlo como un bien público puro. Es importante señalar que son pocos los bienes públicos suministrados por el Estado que cumplen con estas características y se pueden definir como puros.

La clasificación de los bienes públicos suministrados por el Estado la podemos observar en el siguiente gráfico; esta clasificación es de acuerdo a las características del bien (consumo no rival y propiedad de exclusión).

---

<sup>7</sup> Entre los países que le llaman así se encuentran Honduras, El Salvador, Perú, Argentina y Chile.



Fuente: Joseph E. Stiglitz, La Economía del Sector Público, España 2000

Hasta ahora parece que tenemos claro que la seguridad pública, es un bien público puro; es decir, no se excluye a nadie de su uso y los costos marginales porque un ciudadano más la utilice es nulo. Sin embargo, también podemos hablar de que la seguridad pública es un bien económico y a continuación veremos porque.

Por definición un bien económico es aquel que es escaso, en relación con la cantidad total que se desea. Por tanto, debe recitarse, normalmente cobrando un precio positivo<sup>8</sup>.

De manera general podemos decir que un bien público es económico cuando no se encuentra disponible en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades requeridas de una comunidad o sociedad.

En este sentido y retomando el bien público, es evidente que la seguridad no se encuentra disponible en cantidades suficientes ya que a diario somos víctimas de la delincuencia, por lo cual se concluye además de tratarse de un bien público puro es además un bien económico ya que se encuentra escaso.

### 1.3. Estado y seguridad pública.

Como se ha analizado, la seguridad pública es una de las obligaciones prioritarias para el Estado y particularmente en México es una de las más reclamadas y demandadas por la sociedad en los últimos años. A continuación revisaremos los antecedentes de seguridad

<sup>8</sup> Samuelson, P.; Nordhaus, W. Economía, Editorial Mc Graw-Hill, México 1995.

pública en México y como a lo largo del tiempo ha tomado gran relevancia para el gobierno.

En épocas pasadas el tema de la seguridad era irrelevante, durante el siglo XIX, cuando la población de México era apenas de 12 millones de habitantes<sup>9</sup>, en su mayoría campesinos los cuales habitaban zonas rurales, y había mas de 82 por ciento de analfabetismo, existía una vida comunitaria basada en valores tradicionales y con duros controles políticos, debido a los estrechos lazos que existían entre los encargados de la policía y los dueños del poder, lo cual propiciaba la inaplicabilidad del Estatuto Orgánico<sup>10</sup> de 1856 que garantizaba la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

Los cuerpos policiales al servicio de la sociedad no existían. Eran corporaciones que respondían a los intereses de unos cuantos en su lucha por acabar con toda oposición.

El Ministerio público, el Congreso y el Poder Judicial estaban bajo las órdenes y el servicio de una Presidencia centralista, y la represión selectiva era un método brutal y eficiente para mantener el orden y la solidez del régimen. La prioridad no era responder a los mandatos legales, sino apoyar y garantizar la centralización del control político del gobierno sin importar los intereses de la población.

La Constitución de 1917 tampoco le dio a la seguridad pública la importancia que esta tenía. Siguió siendo un apartado más que no respondía a las necesidades de la población, ya que no se contaba con un marco legal que la conformara como un derecho del gobernado, ni mucho menos se establecieron límites constitucionales a los cuerpos policiales, y sus aciertos se tornaron letra muerta, lo cual permitió, que aquellos recuperarán sus funciones de antaño al servicio de un gobierno centralista y autoritario.

La gobernabilidad se sustentaba en la eficacia del control autoritario, y del modelo corporativo se caracterizaba por ser una oligarquía que se repartía el poder por cuotas, lo que explica, en parte, por qué la transparencia y rendición de cuentas no constituía una práctica gubernamental, ni existían instituciones de derechos humanos, transparencia y derecho a la información, y mucho menos libertad de expresión, ni medios de comunicación independientes, “como en la actualidad”.

Tampoco existía el crimen organizado y no se presentaban acciones de narcotráfico, secuestros, narcomenudeo, contrabando, lavado de dinero, prostitución infantil, delitos cibernéticos y tráfico ilegal de personas, etc.

---

<sup>9</sup> Cifras del primer censo de población levantado en 1895.

<sup>10</sup> En éste la seguridad es incorporada constitucionalmente en el Artículo 30 que a la letra exponía: “La nación garantiza a sus habitantes, la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad”

Esta situación se mantuvo durante el periodo que va de los años cuarenta a los sesenta conocido como “el milagro mexicano”, época boyante para el capitalismo nacional con inflación controlada y un crecimiento importante del Producto Interno Bruto, situación que influyó para que en este periodo se presentaran bajos índices delictivos; es importante nuevamente destacar que el poder de la justicia y la seguridad, estaba centralizado en la autoridad por lo que estos índices bajos se pueden explicar por dos situaciones: debido a la falta de denuncias por parte de la ciudadanía o por cifras manipuladas.

El paso de la sociedad rural de los años treinta a otra con características netamente urbanas, la explosión demográfica, la concentración poblacional en las grandes ciudades, el acelerado y mal planeado proceso de urbanización, la corrupción y la impunidad; fueron factores decisivos para la generación de una serie de males públicos, entre ellos el incremento de la delincuencia (robo principalmente) y nuevas formas criminales, como el narcotráfico<sup>11</sup>, que se instaura como una actividad central de la criminalidad.

Este panorama se agrava debido a la ausencia de un marco legal en seguridad y justicia penal acorde a las nuevas características que se daban en el país. Es a partir de los años setenta cuando los índices delictivos empiezan a registrar un incremento significativo, que se traduce en un ambiente de inseguridad. La delincuencia común incrementó su presencia en las grandes ciudades, acompañada ahora por la delincuencia organizada que, gracias a los vacíos legales existentes, comenzó a atacar a todos los niveles sociales imponiendo prácticas que a la larga influyeron en la moral pública y dieron lugar a una degradación de la sociedad.

Tan solo en 10 años, de 1980 a 1990, el número de presuntos delincuentes consignados por delitos contra la salud se incrementó en más de 400 por ciento. Otros rubros también crecieron como: robo en más de 100 por ciento, violaciones en 69 por ciento, daño en propiedad ajena 55 por ciento y lesiones en 45 por ciento<sup>12</sup>.

De esta forma el Estado, rebasado por una realidad social que ponía en riesgo la convivencia y la seguridad de la población, inició las reformas constitucionales en materia de seguridad pública. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se modificó el artículo 115 constitucional a fin de precisar la reforma de organización y las atribuciones del municipio, destacando la prestación del servicio de seguridad pública. Asimismo al final de su mandato se llevaron a cabo las bases legales para la seguridad pública y se inició el

---

<sup>11</sup> Este tema del narcotráfico no solo afecta a los temas jurídicos del país, esto se expresa principalmente en las lagunas legales en el castigo de estos delitos; sino también se volvió un tema de referencia para la economía ya que los ingresos por narcotráfico son muy importantes.

<sup>12</sup> biblioteca.itam.mx/recursos/anuarios02

proceso de creación de los consejos consultivos estatales y las academias de seguridad pública.

Sin embargo el dejar la responsabilidad de la seguridad pública en manos de los municipios limitó las acciones en contra de la delincuencia, ya que éstos no contaban con el capital económico y humano para contrarrestarla. Además, la situación económica, producto de dos crisis sucesivas (1976 y 1982) seguía golpeando a las clases más desprotegidas del país, creciendo paulatinamente los índices de la delincuencia y la inseguridad pública.

Como respuesta a esta situación, en 1988 se inician los primeros avances en materia de seguridad pública por parte de los estados, dando paso para 1994 a la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. Asimismo, se reforman 27 artículos de la Constitución en materia de administración, procuración de justicia y seguridad pública, publicándose el decreto el 31 de diciembre de 1994. Con estas reformas, la seguridad pública se convirtió en una responsabilidad explícita del Estado mexicano, compartida entre los tres órdenes de gobierno. Se incorporó al artículo 21 constitucional un nuevo concepto de seguridad pública que enfatiza la actuación de los cuerpos policiales y se anuncia la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); este nuevo concepto a la letra expone *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”*<sup>13</sup>. Asimismo, con la adición al artículo 73, fracción XXIII, se le da al Congreso de la Unión la atribución de legislar en esta materia.

En el ámbito del SNSP, se genera también el Fondo de Aportaciones para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, este fondo es un compromiso que se firmo entre la Federación y los estados para hacerse llegar de recursos enfocados específicamente a la seguridad pública. En el siguiente cuadro podemos revisar el origen y destino de los recursos del SNSP de 1997 al año 2000.

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE febrero de 2000, pág. 17.



*Origen y destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública  
(Millones de pesos)*

<i>Concepto</i>	1997	1998	1999	2000
<b>ORIGEN</b>				
<i>Total</i>	2,258.3	3,507.4	9,006.2	12,573.7
Recursos federales	1,724.9	2,721.6	7,286.7	10,745.9
FASP	1,215.8	1,995.3	4,715.0	5,213.9
Dependencias federales	509.1	726.3	2,571.7	5,532.0
Recursos estatales	533.4	785.8	1,719.5	1,827.8
<b>DESTINO</b>				
<i>Total</i>	2,258.3	3,507.4	9,006.2	12,573.7
Dependencias federales	509.1	726.3	2,571.7	5,532.0
Financiamiento conjunto (recurso federales y estatales)	1,749.2	2,781.1	6,434.5	7,041.7
Profesionalización	150.0	407.3	1,049.5	926.6
Equipamiento, tecnología e infraestructura	1,599.2	2,210.5	5,218.5	5,855.7
Apoyo a tribunales superiores de justicia			91.6	128.8
Participación de la comunidad			74.9	60.1
Seguimiento y evaluación				70.4
Socorro de ley		163.4		

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.

En este contexto la seguridad pública comienza a ser considerada un punto prioritario; se incorpora como uno de los temas centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, con el objetivo de brindar seguridad a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Como parte del proceso de darle a la seguridad pública la importancia requerida y encabezar una lucha frontal contra la delincuencia y la inseguridad, se creó en diciembre de 1998 la Policía Federal Preventiva en concordancia con el artículo 21 constitucional de “*salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos*”<sup>14</sup>.

El impacto mundial que tuvo la inseguridad en los años noventa fue de la mano de una transformación política internacional que generó un vacío ideológico, así como la influencia de factores como la revolución tecnológica e informática, la crisis de la economía, el crecimiento de expectativas insatisfechas, el crecimiento demográfico, el acelerado proceso de urbanización, la violencia, y el consumo de drogas. Ello propició la

<sup>14</sup> Op. cit. pág. 17

multiplicación de los grupos delictivos internacionales que aprovecharon los beneficios de la globalización y la caída generalizada de los niveles de bienestar.

Para el año 2000 se inició un proceso de transformación estructural de las instituciones para poder dar respuesta a uno de los problemas de mayor impacto en la sociedad mexicana: la inseguridad.

Sin duda el México del año 2000 evolucionó radicalmente y el factor demográfico planteó nuevos retos en todos los ámbitos. La población había crecido en más de 600 por ciento con respecto a los años treinta y casi 94 por ciento de los mexicanos estaban alfabetizados. La Ciudad de México y su zona conurbada albergaban aproximadamente 25 millones de habitantes, casi el doble de lo que era la población total del país, 75 años atrás, época en la que fue diseñado el antiguo modelo jurídico de seguridad y justicia penal. Para visualizar la evolución de los delitos se presenta el siguiente cuadro:

<i>Incidencia Delictiva (1997-2000)</i>				
	1997	1998	1999	2000
<b><i>Fuero Común</i></b>				
<i>Total</i>	1,490,923	1,375,635	1,390,467	1,368,122
Robo	582,740	593,281	563,941	511,233
Lesiones	228,871	242,144	248,643	256,256
Homicidios	35,341	34,444	33,242	32,042
Daño en propiedad ajena	105,034	139,642	134,205	129,041
Violación	11,664	11,315	11,492	13,070
Fraude y Estafa	43,929	50,165	47,258	48,628
Abuso de confianza	21,202	22,982	23,125	21,968
Otros delitos	462,142	281,662	328,561	355,884
<b><i>Fuero Federal</i></b>				
<i>Total</i>	73,913	74,866	76,169	81,781
Contra la salud	21,071	19,629	23,156	24,212
Portación de arma de fuego	13,852	14,761	15,719	16,765
Instituciones bancarias y de crédito	393	319	443	596
Violación a la Ley General de Población	1,425	1,450	1,526	1,931
Ataques a vías generales de comunicación	1,886	2,248	1,943	1,797
Servidores públicos	1,181	994	1,227	1,304
Asociación delictuosa	71	76	58	48
Fiscales	1,012	1,553	1,057	1,271
Otros delitos	33,022	33,836	31,040	33,857
<b><i>TOTAL</i></b>	<b>1,564,836</b>	<b>1,450,501</b>	<b>1,466,636</b>	<b>1,449,903</b>

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.

Bajo este contexto y con una urgente necesidad, se creó la Secretaría de Seguridad Pública el 30 de noviembre de 2000, con el objetivo de diseñar una política para combatir el crimen y atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo con una visión integral y sistemática que frenara la comisión de conductas antisociales desde el entorno más

próximo a la comunidad y directamente prevenir el delito. Es decir, la visión del surgimiento de la secretaría fue desde sus inicios combatir la delincuencia, sumando la participación ciudadana y coordinándose con los estados para prevenir la comisión de delitos.

#### **1.4. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.**

Con los antecedentes revisados anteriormente sobre la seguridad pública en México, analizaremos brevemente lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, para conocer el margen de acción de la Secretaría de Seguridad Pública.

La seguridad pública está contextualizada en el área de “Orden y Respeto”, cuyo objetivo rector número siete destaca lo siguiente: “Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana”.

Es decir, salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado mexicano. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos.

Para el logro de este objetivo, el PND plantea cinco estrategias las cuales son:

##### **1) *Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.***

Ésta estrategia plantea establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, *tecnología*, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, así mismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

##### **2) *Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.***

En el ámbito legal se planeó, reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que destacan: la adecuación del marco jurídico; la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de

información de calidad; el impulso a la participación ciudadana; así como la aplicación de un programa integral de readaptación social.

**3) *Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.***

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

**4) *Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.***

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte.

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

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, así como promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

## **1.5. Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006.**

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 (PNSP) se basa y guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, integrado para orientar las acciones de la administración de Vicente Fox.

En base al artículo 9 fracción V, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala: “Las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios se coordinarán para formular propuestas para el Programa de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y elevar su desarrollo”. Con base en él se obtuvieron aportaciones de los gobiernos de los estados, a través del SNSP, para enriquecer el programa con el propósito de combatir enérgicamente la inseguridad pública.

El PNSP se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2003, mismo que retoma los planteamientos del objetivo rector 7 del PND 2001-2006: “El poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 26 de la propia Constitución; 9, 30 bis, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal; 9,16, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, expidió el decreto que aprueba el Programa Nacional de Seguridad”.

El PNSP establece objetivos, misión, visión, estrategias, líneas de acción, indicadores y mecanismos de coordinación interinstitucional para perfilar el nuevo modelo del sistema de seguridad pública nacional que oriente el quehacer del Gobierno Federal en la prevención del delito y el combate a la delincuencia. El programa parte de un análisis sobre los factores y variables que interactúan en torno al ámbito de la seguridad pública y plantea seis estrategias fundamentales para prevenir el delito y combatir la criminalidad en México; en resumen, establece las líneas estratégicas para proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población con apego estricto al marco jurídico.

De acuerdo con el PNSP, la visión de la seguridad en México es: “Contar con un gobierno que otorgue a todos los mexicanos seguridad pública de calidad; renovando y detonando el cambio institucional en estricto apego a los ordenamientos jurídicos y el respeto a los derechos humanos”.

En tanto que su misión es: “Prevenir la comisión de ilícitos del fuero federal y, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los del fuero común, con profesionalismo, honestidad y eficiencia; preservando la integridad física de los mexicanos, sus bienes patrimoniales, libertades y derechos humanos, coadyuvando al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico”.

El principal objetivo del PNSP es articular una política de Estado en materia de seguridad pública, así como proponer e impulsar una política criminal acorde con las circunstancias delictivas de cada región en particular y del país en general, capaces de dar respuesta certera y confiable a cada uno de los reclamos de la población:

- Reducir los altos niveles de criminalidad y combatir la corrupción e impunidad a través de la prevención del delito.
- Reformar integralmente el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia y reestructurar el sistema penitenciario, principalmente los programas de readaptación social y reinserción social.
- Fomentar la participación y organización ciudadanas.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre los poderes públicos de los tres niveles de gobierno.

## **1.6. Creación de la SSP.**

Una vez elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la primera acción del Ejecutivo Federal fue reforzar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y las dependencias federales.

Las tareas del SNSP se organizaron a través de ejes o líneas de trabajo fundamentales que se aplican mediante acciones concretas: profesionalización, tecnología, infraestructura penitenciaria, presupuesto, sistema nacional de información, equipamiento e infraestructura, e instancias de coordinación.

Con el propósito de fortalecer el SNSP se hizo necesaria la creación de una instancia a cargo del Poder Ejecutivo con el fin de llevar a cabo las acciones operativas y de coordinación federal, que diera cauce a los objetivos prioritarios en materia de seguridad pública con base en un programa sectorial emanado de la propia sociedad.

### ***Propósitos fundamentales del SNSP***

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Valorizar y dignificar a las corporaciones de seguridad pública para que éstas formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.

Por lo tanto para dar cumplimiento a los propósitos señalados, se creó la Secretaría de Seguridad Pública el 30 de noviembre de 2000, gracias a un acuerdo entre los mandatarios saliente y entrante, con un enfoque basado en una cultura democrática, como garantía del Estado de Derecho, así como de una convivencia humana basada en el respeto y en el cumplimiento cabal de las normas y leyes. Se concibió como un órgano

central del poder ejecutivo en la estrategia de prevención del delito y combate al crimen organizado, con una visión nacional basada en la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo con su reglamento interior, la Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada “que tiene por objeto prevenir y abatir la comisión del delito, para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana”, en los términos de las atribuciones que le encomiende la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

### **1.6.1. Misión de la SSP.**

La Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.

Establecer el sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos; celebrar convenios de colaboración con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares en los términos de los tratados internacionales.

Proponer los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios y demás disposiciones relativas a la seguridad pública, así como los anteproyectos de reformas de la legislación vigente, relacionadas con la materia de seguridad pública.

Como coordinadora sectorial, la Secretaría de Seguridad Pública conduce la actuación institucional del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; cuya misión es apoyar la operación y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública; la Policía Federal Preventiva que tiene como misión garantizar y salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en las zonas federales; Prevención y Readaptación Social, cuyo objeto es ejecutar las sentencias penales dictadas por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación en todo el territorio nacional y el Consejo de Menores con misión de resolver la situación jurídica de los menores de 18 años y mayores de 11 años, cuya conducta esté tipificada como delito por las leyes penales.

En este marco de actuación institucional la Secretaría de Seguridad Pública tiene como misión estratégica, prevenir la comisión de ilícitos del orden federal y a través de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública los del orden común, con profesionalismo, honestidad y eficiencia, preservando la integridad física de los mexicanos, sus bienes patrimoniales, libertades y derechos humanos, coadyuvando al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico<sup>15</sup>.

#### **1.6.2. Objetivos estratégicos de la SSP.**

##### ***Prevenir la comisión de delitos con profesionalismo y honestidad, para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana:***

Tener una policía con recursos humanos de excelencia y de probada honestidad, que asegure un desempeño íntegro y transparente que combata y prevenga en todos los niveles la corrupción e impunidad en los cuerpos policiales para garantizar una actuación apegada a los ordenamientos jurídicos en la materia y observando el respeto a los derechos humanos.

##### ***Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública:***

La reforma al marco jurídico es una tarea prioritaria que representa un conjunto de acciones encaminadas a mejorar la eficacia del sistema de seguridad pública, y a corregir los vacíos legales que en los ordenamientos jurídicos federales y locales, impiden un mejor desempeño de las corporaciones policiales, así como brindar certeza jurídica a las personas en la sanción del delito.

##### ***Combate a la corrupción, depuración y dignificación de los cuerpos policiales:***

Para el buen desempeño de los cuerpos policiales es fundamental contar con un programa eficiente de combate a la corrupción y a la impunidad y evitar que ingresen y persistan en esta corporación elementos que usen el cargo para obtener beneficios personales.

##### ***Reestructurar integralmente el sistema penitenciario:***

La rehabilitación y reinserción al medio social de las personas que cumplieron su sentencia es el propósito fundamental de los centros penitenciarios del país. Con ese objetivo, el Sistema Penitenciario Mexicano establece en el Programa Integral de Readaptación Social, la ejecución de acciones educativas, laborales, culturales,

---

<sup>15</sup> Primer Informe de Labores, Secretaría de Seguridad Pública. México, septiembre 2001, pág. 7.



deportivas y recreativas, a través de los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública; Prevención y Readaptación Social y Consejo de Menores, en coordinación con los gobiernos de los estados, instituciones encargadas de proporcionar a los internos las herramientas que les permitan reintegrarse a la sociedad y evitar que delincan una vez liberados. El programa considera también, mejorar las condiciones de vida y el entorno en prisión de los internos, de tal forma que se eviten situaciones que propicien nuevas conductas criminales antisociales.

***Promover los derechos humanos y la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas:***

Un eje principal de los cuerpos policiales es el respeto a los derechos humanos, ya que el mantenimiento del orden público debe ser compatible con la premisa de preservación de los derechos y libertades de las personas. Por ello el trabajo de las diferentes áreas de la secretaría, se ha caracterizado por realizarse conforme a los ordenamientos jurídicos, apegado a la legalidad, y en un marco de respeto y colaboración con otras instancias federales, estatales y locales, responsables de la seguridad pública. Asimismo la ciudadanía es el sensor no solo de los resultados operativos, sino también de la actitud y comportamiento honesto de la actuación policial.

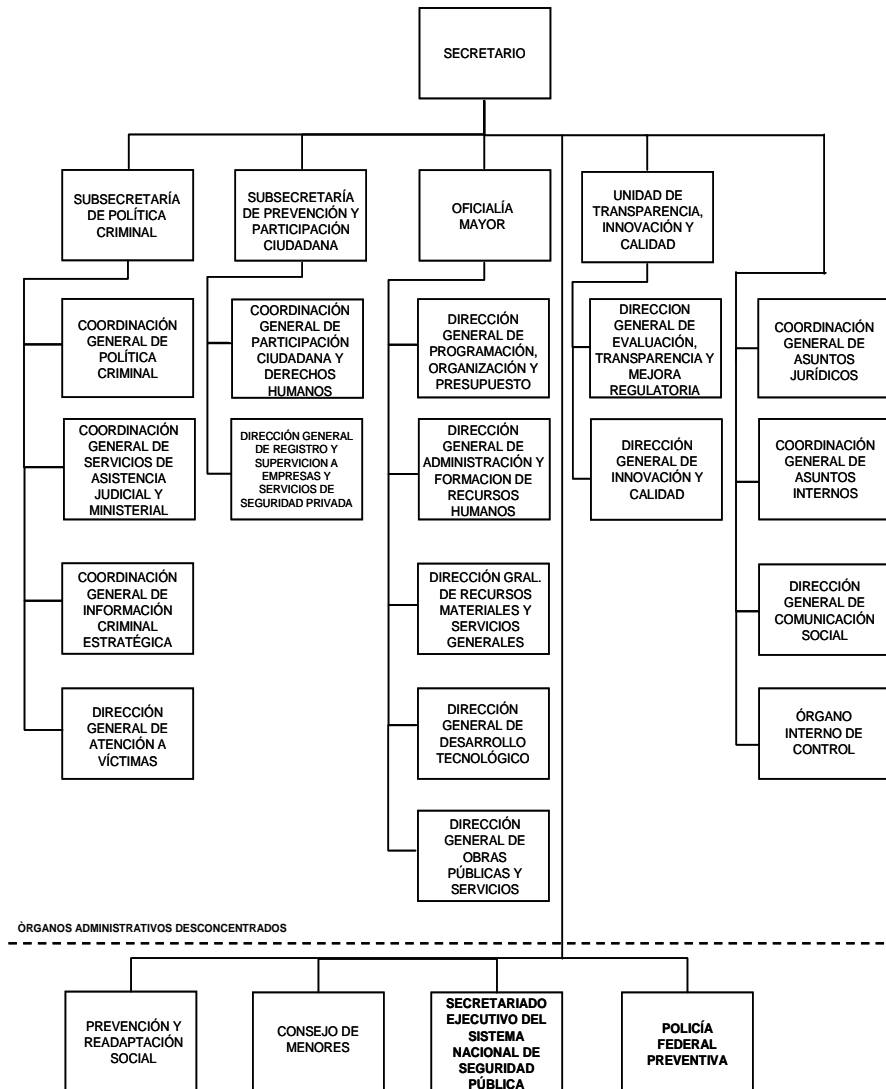
***Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública:***

Se promovió la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública Estatales, se instrumentaron acciones sustantivas para mejorar la prevención del delito y el combate a la delincuencia, se consolidó un Sistema Nacional de Información, se desarrolló la infraestructura de telecomunicaciones y se puso en marcha el Programa Nacional de Estandarización de Policías Preventivas.

### 1.6.3. Estructura orgánica de la SSP.

**Esquema 1**

Diario Oficial de la Federación 6 de Enero de 2005



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública

Hasta el año 2006 la Secretaría de Seguridad Pública contaba con dos Subsecretarías; una de Política Criminal y otra de Prevención y Participación Ciudadana, las cuales se encontraban en el segundo nivel junto con Oficialía Mayor y la Unidad de Transparencia Innovación y Calidad.

La Subsecretaría de Política Criminal, contaba con tres coordinaciones generales (Política Criminal, Servicios de Asistencia Judicial y Ministerial y la de Información Criminal Estratégica), así como una dirección general (Atención a Víctimas), todas creadas con el propósito de garantizar de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo la seguridad pública.

## CAPÍTULO II.- La Seguridad Pública.

### 2.1. Antecedentes generales.

Debido al crecimiento de la incidencia delictiva y al ambiente de inseguridad que se percibía en el país, principalmente en aquellas ciudades en donde se concentraba el mayor número de habitantes, a partir del año 1994 se iniciaron reformas constitucionales lo cual llevó a que la seguridad pública, fuera por primera vez responsabilidad explícita del Estado mexicano. Se establecieron los fundamentos para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, asimismo se le dio al Congreso de la Unión la atribución de legislar en materia de seguridad pública.

Sin embargo todos los cambios y reformas realizadas no eran suficientes debido a que dentro de las estructuras policiales estaban perneadas por la corrupción y el contubernio, generando policías al servicio de poderes y no de la ciudadanía. Esta situación fue aprovechada por el crimen organizado, el cual avanzó aceleradamente creando verdaderas redes delictivas.

El clima de inseguridad cada vez era mayor y la falta de confianza hacia las autoridades, la nula profesionalización, equipamiento y capacitación de las policías, así como el poco crecimiento económico del país, entre otros aspectos; crearon ambientes idóneos para la evolución de los delitos.



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública

### **2.1.1. La incidencia delictiva y su ubicación geográfica.**

A partir de los años cincuenta, los índices delictivos empezaron un crecimiento significativo en todas sus modalidades. La emigración hacia las ciudades, así como las posteriores crisis económicas de los años setenta y ochenta, fueron factores determinantes para que se incrementara la inseguridad en las principales ciudades del país, y para que delitos como el tráfico de drogas se convirtiera en una de las mayores actividades del crimen organizado, seguido por el secuestro, el fraude y el robo de automóviles.

La delincuencia común y posterior la delincuencia organizada empezó a expandir su presencia no solo en las grandes urbes, sino en los centros medianos de población, a pesar de los esfuerzos oficiales por frenar este proceso. La precariedad de los ordenamientos jurídicos en la materia reflejó el deterioro de los instrumentos normativos, limitando a su vez la capacidad estructural y operativa del aparato de seguridad, de procuración e impartición de justicia y de readaptación e inserción social. Todo ello propició que la criminalidad traspasara los espacios de la legalidad e incursionara cada vez con mayor fuerza y frecuencia en todos los ámbitos de la sociedad, ocasionando un fuerte sentimiento de inseguridad entre la población.

El hecho de no haber límites constitucionales para la operación de los cuerpos de policía, provocó que algunos de sus integrantes se relacionaran con la delincuencia organizada. Esa vinculación generó que los encargados de la seguridad, al tener vías ilegales de acceso a recursos en compensación de sus servicios, descuidaran su función como responsables de la seguridad ciudadana. Tantos eran los intereses que se manejaban, que los recursos no llegaban con oportunidad a las corporaciones. Los rezagos en equipamiento, organización, sueldos, prestaciones, estímulos, capacitación, desarrollo profesional, sistemas de información, infraestructura y tecnología, dificultaron las acciones, por lo que el combate contra la delincuencia no se hacía desde una misma posición de fuerza ni con una tecnología homogénea.

Otros factores para el incremento de la delincuencia fueron la falta de cultura cívica, la escasa solidaridad y la mucha apatía por parte de la sociedad civil que, por otra parte, tampoco tenía confianza en sus autoridades policíacas y judiciales. En este ambiente se propició una clara tendencia al alza de delitos como el robo de vehículos, las lesiones y la portación de armas de fuego. Este incremento también tuvo un impacto en la economía del país. Según datos de la Confederación Patronal de la República Mexicana

(COPARMEX) y de la organización México Unido Contra la Delincuencia, el costo de los delitos en 1999 equivalió a 12 por ciento del producto interno bruto, superior a los costos registrados en otros países latinoamericanos, como Venezuela y Brasil.<sup>16</sup>

Cabe destacar que los delitos más frecuentes en los años ochenta y noventa fueron aquellos que afectaban los bienes de la ciudadanía, evidenciándose con ello que la motivación económica era su principal causal. Los robos o asaltos fueron en ascenso hasta alcanzar un incremento del 261.5 por ciento en el año 2000.<sup>17</sup>

La evolución en el crecimiento de la criminalidad en México se puede observar en el número de presuntos delincuentes registrados: en 1980 se pusieron a disposición del juez penal, tanto del fuero común como del federal, a 76 mil 166 presuntos delincuentes, cifra que se incrementó en tan solo 10 años en más de 92 por ciento al alcanzar 146 mil 529. Para el año 2000 la cifra ya había alcanzado un incremento de más de 141 por ciento.

Si se consideran los posibles hechos delictivos denunciados tanto en el fuero común como en el federal, se observa que del año 2000 a 2005 se incrementaron en 5.7 por ciento, al pasar de 1 420 254 a 1 500 977. Específicamente la incidencia federal aumentó 9.5 por ciento y la del fuero común 5.5 por ciento; los delitos de mayor incidencia en el fuero federal fueron los relacionados contra la salud, contra instituciones bancarias y de crédito y fiscales en 60.7, 63.9 y 56.3 respectivamente y en el fuero común aumentó el daño en propiedad ajena y el fraude en 18.8 por ciento cada uno.

Los 10 estados que registraron un mayor incremento de 2000 a 2005 en cifras delictivas fueron: Estado de México, Distrito Federal, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Puebla, Tamaulipas y Sonora.

En el año 2005, por cada 1000 habitantes la tasa de delitos a nivel nacional fue de 14.1, la mayor se registró en Baja California con 37.06 delitos y le siguieron Baja California Sur, Yucatán, Morelos, Quintana Roo, Chihuahua, Distrito Federal, Sonora, Tamaulipas, San Luís Potosí, Chihuahua, Estado de México y Colima. Cabe destacar que de acuerdo con el crecimiento de la criminalidad para 2005 hubo estados en los que fue alto el número de delitos registrados, aunque no aumentó su cifra de criminalidad como Distrito Federal y Baja California, a diferencia de otros que, aunque tuvieron cifras moderadas, presentaron una tendencia de crecimiento como Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Es importante el caso del Estado de México el cual además de presentar una alta

---

<sup>16</sup>BBVA Bancomer, Seguridad Pública, núm. 18, diciembre de 2001.

<sup>17</sup> Idem.8

criminalidad registró un rápido crecimiento de la misma. Del año 2000 al 2005, el Estado de México, Distrito Federal y Baja California son las entidades que presentan el mayor registro de hechos delictivos que concentran el 34.9 por ciento del total de la incidencia delictiva.

### 2.1.2. Delitos del fuero común.

Los delitos del fuero común son los que más afectan a los ciudadanos en sus personas y sus bienes. Éstos representaron más del 94 por ciento del total de los registrados tanto en el 2000 como en 2005. Para esos mismos años se presentaron 13.31 y 13.26 delitos del fuero común por cada 1,000 habitantes respectivamente, mientras que del federal solo se registraron 0.81 y 0.84 por ciento.

Durante el mismo periodo se observó un incremento en los delitos del fuero común de 5.45 por ciento, siendo el daño en propiedad ajena y fraude las incidencias que mas aumentaron al pasar de 126 743 a 150 584 delitos y de 48 133 a 60 231 delitos respectivamente, a diferencia de las lesiones y homicidio principalmente, los cuales presentan un registro a la baja. Cabe destacar que el secuestro es el delito que durante esos años tuvo un gran impacto en la sociedad, afectando la integridad física y psicológica de las personas, así como su patrimonio. A pesar de que en los últimos 10 años ha disminuido su incidencia a nivel nacional, es importante señalar que principalmente en el Distrito Federal se incrementó significativamente, durante el 2005 se registraron en esta entidad 107 denuncias de las 273 que se tienen a nivel nacional.

**Delitos del Fuero Común 2000 – 2005**

<b>Fuero Común</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<i>Total</i>	1 338 473	1 438 335	1 442 226	1 436 669	1 419 765	1 411 447
Robo	509 729	535 964	514 551	515 122	514 493	515 206
Lesiones	253 525	258 783	253 972	247 906	245 232	235 532
Homicidios	31 669	31 185	29 140	28 330	26 668	25 815
Daño en propiedad ajena	126 743	140 890	151 477	146 985	147 990	150 584
Violación	13 264	12 971	14 373	13 996	13 630	13 670
Fraude y estafa	48 133	52 361	60 122	61 970	60 231	57 203
Abuso de confianza	21 708	22 523	24 073	24 078	22 432	22 658
Otros delitos	333 702	383 658	394 518	398 282	389 089	390 779

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.

Por tipo de delito, en 2005 el 36.5 por ciento fue robo, destacando particularmente el de vehículos, casa-habitación y transeúntes. La tasa por cada 1 000 habitantes fue de 4.8, aunque algunas entidades tuvieron mayor incidencia, como Baja California (17.64 por ciento), Baja California Sur (16.42 por ciento) y Distrito Federal (9.28 por ciento).

El robo de vehículos se disputó el segundo lugar en la rentabilidad del crimen organizado y es considerado el disparador de otros delitos como el narcotráfico, el secuestro, el homicidio y la violación.

Asimismo, se presentó una tendencia histórica de crecimiento acelerado. De 1997 a 2000 la línea fue en constante ascenso, presentando un incremento de 4.2 por ciento, sin embargo del año 2000 a 2005 disminuyó en 9.5 por ciento pasando de 158 233 registros a 143 184.

El robo a casa-habitación es durante el 2005, después del de autos, el delito que registró a nivel nacional el mayor incremento, casi la mitad de los estados registraron un aumento en el número de viviendas robadas, entre los que destacan Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Por otra parte, las lesiones es uno de los delitos que de 2000 a 2005 ha tomado importancia ya que a pesar de presentar en algunos años disminuciones en general su registro va en aumento, problema que se deriva principalmente de una serie de situaciones de violencia y delincuencia común que han afectado la vida cotidiana de la población<sup>18</sup>.

Lo anterior fue resultado de la falta de políticas públicas que atendieran con eficacia las necesidades inmediatas de la población, creándose las condiciones para que se agudizaran problemas como el alcoholismo y la violencia intrafamiliar y de género, entre otros.

Es importante señalar que a pesar de que la mayoría de los delitos por lesiones son producto de la delincuencia común, la violencia se incrementa también a raíz de que el crimen organizado comienza a expandir sus espacios, lo que originó que se presentaran actos de violencia por disputas y ajustes de cuentas.

En este contexto, las políticas implementadas no tuvieron los resultados esperados. Las instituciones encargadas del combate al crimen organizado no lograron penetrar su estructura. Tampoco las estrategias contra la violencia y la delincuencia común fueron

---

<sup>18</sup> Según el Código Penal Federal, en el título decimonoveno, capítulo I, artículo 288, bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deja huella material en el cuerpo humano si esos efectos son producidos por una causa externa.



exitosas, principalmente en las grandes ciudades por ser en ellas donde imperan los mayores hechos cotidianos de desorden, el deterioro de espacios públicos y la falta de normas de convivencia social.

En cuanto a la incidencia geográfica de la violencia hacia las personas, los estados que de 2000 a 2005 registraron crecimientos significativos fueron Estado de México al pasar de 40 343 a 50 315, Guanajuato de 8 163 a 13 898, Hidalgo de 4 037 a 6 379, Morelia de 3 791 a 5 995 y Sonora de 4 702 a 6 325 principalmente.

En 2005, el Estado de México, el Distrito Federal, Puebla, Veracruz, Guanajuato y Baja California concentraron más del 50 por ciento del total nacional de las denuncias por lesiones.

### **2.1.3. Delitos del fuero federal.**

A diferencia de los delitos del fuero común que afectan directamente a las personas en los ámbitos estatal y municipal, los delitos del fuero federal inciden en la economía, la salud y en general en la seguridad del país y en los intereses de la nación. Entre estos delitos están los ataques a las vías generales de comunicación, la portación ilegal de armas de fuego y los delitos contra la salud. Cabe destacar que estos últimos concentraron más de 50 por ciento del total de los hechos delictivos denunciados en este fuero.

De 2000 a 2005 se observa un incremento de 9.47 por ciento, al pasar de 81 781 hechos delictivos a 89 530, siendo los delitos contra la salud, contra instituciones bancarias y de crédito y fiscales los delitos que registraron un mayor crecimiento. Durante 2005, el promedio diario de estos delitos fue de 245.3, 21 más que los que se registraron en 2000. Cabe destacar que el incremento que las organizaciones criminales tuvieron a nivel nacional en la década de los noventa provocó que delitos del fuero federal como la portación ilegal de armas de fuego, la defraudación fiscal, el lavado de dinero, el tráfico de personas, la piratería, el contrabando, el narcotráfico u otros delitos contra la salud, se extendieran por todo el país, para alcanzar en 2005 cifras superiores a las registradas durante el 2000.

**Delitos del Fuero Federal 2000 – 2005**

<b>Fuero Federal</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<i>Total</i>	81 781	74 113	73 803	81 230	81 539	89 530
Contra la salud	24 212	23 232	23 588	28 645	28 715	38 903
Portación de arma de fuego	16 765	16 271	16 080	15 123	14 145	13 719
Instituciones bancarias y de crédito	596	417	318	442	576	977
Violación a la Ley General de Población	1 931	1 821	1 568	2 020	2 364	2 024
Ataque a vías generales de comunicación	1 797	1 763	1 813	1 394	1 361	1 013
Servidores públicos	1 304	1 381	1 401	1 596	1 803	1 319
Asociación delictuosa	48	27	10	32	17	6
Fiscales	1 271	1 526	1 530	2 178	1 669	1 987
Otros delitos	33 857	27 675	27 495	29 800	30 889	29 582

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.

El incremento que se presenta en las denuncias por delitos contra la salud<sup>19</sup> es importante señalarlo, ya que del año 2000 a 2005 se registró un alza del 60.7 por ciento en más de la tercera parte de los estados.

Principalmente Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Yucatán son entidades en donde se registraron incrementos de más del 100 por ciento de 2000 a 2005, seguidos por Baja California Sur, Colima, Durango, Estado de México, Puebla y Quintana Roo.

Paralelamente a la presencia de los delitos contra la salud, surge otro que va íntimamente relacionado: la portación ilegal de armas; que a pesar de tener una disminución de 2000 a 2005 del 18.2 por ciento, ha registrado alzas importantes; de ahí que tengan una alta incidencia precisamente en los estados donde la delincuencia organizada ha ido en ascenso.

Respecto al número de denuncias por portación ilegal de armas por cada 1000 habitantes, en el año 2005 las entidades con mayor riesgo fueron Baja California Sur, Durango, Colima, Chihuahua, Michoacán, Sonora, Guerrero, Morelos, Nayarit, Jalisco,

<sup>19</sup> Se consideran delitos contra la salud todos aquellos que participan en la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos. Código Penal Federal, título séptimo, capítulo primero. Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II y III y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.

Oaxaca, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa y Zacatecas; todas ellas arriba de la media nacional que fue de 0.13 denuncias.

De 2000 a 2005 el delito contra instituciones bancarias y de crédito presenta un alza del 63.9 por ciento a nivel nacional, siendo los estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit y Nuevo León, la entidades con incrementos de más del 100 por ciento.

Respecto a los delitos fiscales se observa que del año 2000 a 2005 aumentaron en 56.3 por ciento, siendo los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luís Potosí y Veracruz, las entidades con alzas del más del 100 por ciento.

#### **2.1.4. Entidades más delictivas.**

La incidencia delictiva a nivel nacional se incrementó del año 2000 a 2005 en 80 723 delitos, lo que representa un crecimiento promedio anual del 1.2 por ciento<sup>20</sup>. Cabe destacar que el índice poblacional durante el mismo periodo creció al mismo ritmo al pasar de 97.5 a 103.3 millones de habitantes<sup>21</sup>. Lo anterior nos permite realizar un análisis comparativo entre la incidencia y la población, solo para el caso de México, planteando en primer momento que las entidades en donde existe mayor concentración poblacional son aquellas que registran los índices delictivos más altos, sin embargo esto no es una regla, no se puede asegurar que las ciudades más pobladas son las ciudades más delictivas, ejemplo de ello es la economía de China, y lo que hace la diferencia entre esa economía y la nuestra, es crecimiento económico que presenta.

Mientras la economía de China crece en promedio más del 7 por ciento anual, en México no solo no hay crecimiento, ya que de acuerdo a estadísticas publicadas por el INEGI, en algunos años se han presentado cifras negativas.

Bajo este contexto, es que en aquellas ciudades más pobladas los males se agravan, dando como resultado un mayor incremento en el índice delictivo en que en el resto de las entidades.

De acuerdo al análisis realizado a las estadísticas del II Censo de Población y la incidencia registrada durante el año 2005, de las cinco entidades más pobladas en todo el

---

<sup>20</sup> Secretaría de Seguridad Pública.

<sup>21</sup> INEGI, Resultados del II Censo de Población 2005.

territorio nacional, tres de ellas se encuentran también entre las cinco entidades más delictivas del país, concentrando casi el 50 por ciento del índice delictivo, cabe resaltar que en ambos grupos el Estado de México y el Distrito Federal ocupan el primero y segundo lugar respectivamente, asimismo señalar que el estado de Veracruz y Puebla ocupan el séptimo y octavo lugar dentro de las 10 entidades más delictivas, registrando 69 617 y 58 185 delitos respectivamente.



<b>Las cinco entidades más pobladas y delictivas del país 2005</b>		
<b>2005</b>		
<b>Entidades más pobladas</b>	<b>Miles</b>	<b>%</b>
México	14 008	13.6
Distrito Federal	8 721	8.5
Veracruz	7 110	6.9
Jalisco	6 752	6.5
Puebla	5 383	5.2
<i>Las cinco entidades más pobladas del país concentran el 40.7 por ciento de la población.</i>		
<b>Entidades más delictivas</b>	<b>Miles</b>	<b>%</b>
México	239 426	15.95
Distrito Federal	175 027	11.66
Baja California	109 251	7.27
Guanajuato	78 460	5.22
Jalisco	73 843	4.91
<i>Las cinco entidades más delictivas del país concentran el 45 por ciento de la incidencia delictiva.</i>		

*Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.*

Aquellas entidades que registran dentro de su territorio entre tres y menos de cinco millones de habitantes y que agrupan el 29.2 por ciento de la población son Guanajuato, Chiapas, Nuevo León, Michoacán, Oaxaca, Chihuahua, Guerrero y Tamaulipas. Por lo tanto, se puede observar que en trece entidades se concentra casi el 70 por ciento del total de la población mexicana.

## **2.2. Acciones estratégicas para la prevención del delito.**

Frente al incremento de la delincuencia se requiere una política criminal basada en la prevención del delito, que ataque las causas de la violencia y no solo sus efectos. Es un problema complejo que responde a múltiples factores sociales, políticos, económicos y jurídicos, que de no ser atendidos colocan a la sociedad en riesgo de caer en un estado de indefensión frente al crimen organizado.

Por ello, es preciso fortalecer la cultura de la legalidad para hacer cumplir los fines de la seguridad pública que son: salvaguardar la integridad de las personas, sus bienes y derechos, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Aun cuando las bases legales respondan con eficiencia, es imprescindible contar con políticas criminales basadas en un diagnóstico social. Cualquier plan que se diseñe para prevenir la criminalidad debe estar estrechamente relacionado con un programa integral de desarrollo pues, aunque sin él se puede combatir el crimen, no es posible prevenirlo.

Se debe diseñar un Programa de Prevención del Delito con base en aspectos que van desde los estrictamente policiales hasta los sociales, económicos y culturales. En él se deben incorporar, como parte estratégica, los problemas sociales específicos de las comunidades y asociarlos con una acción que responda directamente a ese reto.

Para ello se debe contemplar la participación de todas las instancias de gobierno, pero también, de manera destacada, la incorporación de la sociedad civil con la colaboración de empresarios, académico y organismos no gubernamentales. Únicamente con la participación del binomio gobierno-sociedad se podrá combatir la criminalidad desde todos los frentes, para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fortalecer la cohesión social que se ha perdido en los países desarrollados y que los ha llevado a un estado de anomia, impidiendo que la ciudadanía se integre como parte activa de los programas gubernamentales.

Mediante un análisis de la problemática que, en materia de seguridad pública, enfrentan las regiones, se podrá instrumentar una estrategia de prevención adecuada para cada una de ellas, ya que el problema no es igual en todas, además de que existen diferencias en el tipo de gravedad respecto de la seguridad pública. En otras palabras, las acciones estratégicas deben fundarse en un diagnóstico por regiones y casos específicos y no en un esquema general. En algunos casos será prioritaria una aproximación de prevención social; en otros, la prevención situacional del delito o la prevención comunitaria; o una suma o una combinación. Lo que se busca es una estrategia particularizada para

realidades distintas aunque en todas deberá haber un factor común: la participación activa de los sectores sociales en conjunto con las diferentes instancias gubernamentales.

Desde esta óptica de coordinación interinstitucional, deberá rediseñarse y ampliarse el mapa geodelictivo, a fin de combatir no solo la problemática criminal existente, sino de manera muy puntual las causas que la generan. De no ser así se corre el riesgo de que se presente una mayor incidencia delictiva, sobre todo si se considera que la marginación de algunos sectores y la falta de interrelación entre el gobierno y la sociedad, ha hecho que ésta desconfíe de las autoridades y en ocasiones tome la ley en sus propias manos, lo cual puede poner en riesgo la gobernabilidad democrática del país y su seguridad.

Una de las estrategias que ha demostrado tener mayor eficacia para el mejor conocimiento del entorno y que ayuda a combatir las causas que generan el delito es la integración de la sociedad a las tareas policiales. La sociedad civil, al convertirse en partícipe del diseño y la definición de estrategias de seguridad, asume también el compromiso de ser observadora activa de lo que pasa en su entorno, ya que es la que conoce mejor que nadie lo que sucede en su ambiente. La información que aporta es de gran valía, pues contribuye sólidamente a instrumentar las acciones para prevenir la comisión de actos delictivos.

Con este enfoque de seguridad ciudadana, los policías deben interactuar con la comunidad para que, conjuntamente, analicen la problemática que enfrentan sus colonias y barrios y diseñen estrategias para desactivar posibles actos delictivos. Con un programa de estas características, la participación de todas las dependencias gubernamentales es de vital importancia, ya que en ellas recae la responsabilidad de desarrollar las estrategias para atender y solucionar los problemas que detonan la delincuencia.

En coordinación con las cámaras empresariales, las organizaciones no gubernamentales, los intelectuales y legisladores se analizan los factores sociales que influyen en la delincuencia, proponen alternativas para atacarlos y se diseñan estrategias de atención a la población más vulnerable frente al crimen organizado.

Paralelamente al trabajo de prevención se deben establecer estrategias de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes. Es decir, buscar atacar el delito desde dos frentes: antes y después de que ocurra. Lo anterior supone modificaciones de fondo en el actual sistema penitenciario, que ha demostrado no ser eficiente para la readaptación social.

En este sentido, la propuesta del Programa de Prevención del Delito, busca en primer lugar detectar las regiones en las que exista una marcada desigualdad social, descubrir

su problemática, buscar una vinculación social y sectorial efectiva y lograr la corresponsabilidad de todos los sectores que tengan que ver con la inseguridad, a fin de atacar a fondo las causas que la generan. De no ser así la incidencia delictiva continuará con la tendencia ascendente que ha venido registrando en los últimos años, no solo en lo que se refiere al fuero federal, sino también al fuero común.

En suma, el gran reto es diseñar la política criminal del país, con un sentido amplio e integral, lo que requiere un diagnóstico efectivo de la seguridad pública nacional y local, y la conjunción de políticas públicas que aborden los temas centrales de ésta: prevención y combate al delito, atención a víctimas, sistema penitenciario y readaptación social, participación ciudadana, coordinación federalista y colaboración estrecha en la procuración e impartición de justicia.

Con base en este enfoque integral, la política criminal será el esquema de trabajo consensuado por los tres órdenes de gobierno y por la sociedad civil en el tema prioritario de la seguridad pública.

### **2.2.1. Participación ciudadana.**

Hoy en día ya no es posible concebir la función de la seguridad pública como un simple acto de autoridad, sin contar con la participación de los particulares. Es necesario integrar a la sociedad civil en el diseño, aplicación y supervisión de medidas que garanticen la tendencia a la baja de los índices delictivos por medio de mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención del delito.

La participación de los sectores social y privado debe ser el eje articulador de la política criminal, constituyéndose en el principal impulsor del desarrollo de estrategias preventivas; por tanto, la Secretaría de Seguridad Pública deberá fomentar una red de compromiso y cooperación, orientada a prevenir el delito y a disminuir la sensación de inseguridad.

Los comités y los consejos de participación ciudadana deben desempeñar un rol activo y participativo, crítico y propositivo, para poder influir en las decisiones de las instancias responsables de la seguridad pública en los ámbitos federal, estatal y municipal.

En este contexto, los desafíos son, por una parte, impulsar la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones en cada una de las comunidades, garantizando su coparticipación en la detección de los problemas en materia de seguridad pública, pero sobre todo en su solución; por la otra, reorientar el quehacer de las instituciones policiales

para contar con elementos comprometidos con esta nueva estrategia y fortalecer el binomio policía-sociedad.

En particular en los estratos de la población más vulnerables se deben fomentar, a la par del sistema educativo nacional –lo que habla de una necesidad de coordinación entre dependencias federales–, programas orientados a las escuelas de educación básica y media para fortalecer los lazos familiares, combatir la violencia familiar y las adicciones, y reforzar los valores cívicos y morales, con la participación activa de los medios.

La colaboración de los miembros de la comunidad para hacer saber a la autoridad qué sucede en los barrios y en las colonias es esencial para dar un mejor servicio de seguridad pública. La ciudadanía debe desempeñar una función activa y participativa en el proceso de prevención del delito y dejar de ser solo un elemento pasivo. Mediante la concientización y el estímulo a la confianza se debe fortalecer la cultura de la denuncia, para que las autoridades cuenten con mayores elementos para prevenir y combatir el delito.

Los consejos ciudadanos deberán estar integrados por personas representativas de la amplia gama de organismos de la sociedad civil, como universidades, empresas privadas y agrupaciones vecinales. Para que sean verdaderamente representativos de la comunidad, no basta con que dichos consejos tengan una composición plural sino que establezcan mecanismos de comunicación permanentes con la comunidad para la difusión de las actividades y la presentación de informes regulares sobre sus actividades.

Se busca integrar una red de coordinación entre la sociedad y las instancias responsables de la seguridad pública para incorporar al ciudadano –en forma individual o colectiva– en la toma de decisiones y en la ejecución y fiscalización de las acciones.

Es importante señalar que no se está proponiendo que los ciudadanos suplanten las responsabilidades de las instituciones responsables de la seguridad pública, sino que contribuyan a la solución de los problemas de su entorno, exponiendo a las autoridades sus necesidades y presentando alternativas, lo que les permitirá a estas últimas tener el termómetro del sentir social para mejores resultados en materia de seguridad pública.

### **2.2.2. Corporaciones policiales.**

La diversidad de las corporaciones policiales muestra la urgencia de estandarizar su desempeño para garantizar un servicio de seguridad pública con la misma calidad en todo



el país. Una misma policía, un mismo servicio, una misma identidad de profesionalismo, honestidad y vocación de servicio son garantía de seguridad.

Por ello, de acuerdo con los informes oficiales de la SSP, se planea la elaboración de un Programa de Homologación y Formación del Personal de Seguridad Pública, el cual transforme el servicio policial para evitar que ingresen a éste elementos no confiables.

El programa consolidará la estandarización del personal a través de manuales de organización y programas de reclutamiento, selección, ingreso y formación similares en todas las corporaciones. Mediante códigos de ética, normas técnicas y sistemas táctico-operativos que asignen claramente las responsabilidades, con estricto control de las funciones, que permita supervisar y evaluar la gestión policial.

El poder redefinir las funciones y acciones en materia de corporaciones policiales permite revertir la falta de credibilidad ciudadana y la percepción de que las instituciones encargadas de combatir el crimen están rebasadas para dar respuesta a la inseguridad pública en el país.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado en los cuerpos policiales, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión; también prevalece una incapacidad legal para sancionar de manera ejemplar a los servidores públicos infractores o negligentes y falta capacidad para atender de manera adecuada las quejas, recomendaciones y denuncias.

Durante décadas el país ha pagado el costo de tener una policía sin profesionalización y que está por debajo de los estándares internacionales, por lo cual es urgente elevar los niveles de capacitación, mejorar los perfiles de ingreso, salarios y remuneraciones, su formación y su capacidad, así como sus valores (ética y honestidad).

El combate a la corrupción debe iniciar en un patrón preventivo, desde el diseño de reglas y criterios para el reclutamiento y selección de personal, con exámenes periódicos de permanencia, hasta capacitación permanente que incluya valores y garantice niveles básicos de calidad en el servicio.

La corrupción policial está estrechamente vinculada con los bajos niveles de remuneración y con la falta de oportunidades de desarrollo personal e institucional. Actualmente, el nivel salarial de un policía está determinado por el grado que ostenta, aunque generalmente la diferencia entre grados es mínima. Por ello, es urgente desarrollar un esquema de carrera policial que impida la designación discrecional de posiciones, que establezca un procedimiento claro y transparente de promoción, basado

en el mérito, que premie a los elementos por su buena conducta pero que también castigue ejemplarmente a quienes cometan una falta o un delito.

Por otra parte, se continuará con la depuración de las corporaciones en los ámbitos nacional, estatal y municipal. La meta es lograr que el 100 por ciento de los más de 400 mil elementos que operan en los ámbitos local y federal sean sometidos a evaluación, sin importar el nivel que ocupan.

### **2.2.3. Profesionalización y capacitación**

La capacitación es fundamental para el buen desempeño de cualquier institución, ya que con ella se proporciona al personal herramientas para que su desempeño cumpla con los estándares de calidad y eficiencia requeridos.

Por ejemplo, en la PFP se cuenta con el Instituto de Formación Policial, el cual supervisa que los cadetes, alumnos y demás personal de instrucción se sujeten a manuales de régimen interno correspondientes a los centros de formación, capacitación y estudios superiores policiales, y también es el responsable de aplicar las sanciones previstas en caso de que no se cumplan los ordenamientos.

Un documento de estudio obligatorio en el instituto es el Código Deontológico Federal Policial, cuya creación tuvo como base los principios establecidos en el artículo 21 constitucional: eficiencia, profesionalismo, honradez y disciplina.

El código, aprobado por el Consejo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, tiene un fundamento ético para promover, difundir e inculcar al capital humano los valores y el profesionalismo necesarios para mejorar la actividad institucional.

La profesionalización de los servidores públicos así como su constante capacitación resultan primordiales para el óptimo desempeño de sus actividades, invertir en capital humano permite obtener la mejora continua, lo cual se traduce en mejores servicios para la ciudadanía, implementando estándares de desempeño que permitan conocer las áreas de oportunidad y en esa medida atenderlas.

Asimismo el Código Deontológico Federal brinda un enriquecimiento de valores a nivel personal lo cual se refleja no solo en el ámbito laboral sino en la vida diaria, sembrando una cultura de valores entre servidores públicos y a la vez ciudadanos.

### **2.3. Legislación y política criminal.**

En la actualidad el país cuenta con esquemas jurídicos obsoletos, inadecuados e innecesarios para aplicar una justicia expedita y contrarresta el fenómeno delictivo actual, ha resultado de fundamental importancia aplicar estrategias integrales para adecuar el marco jurídico a las nuevas circunstancias de la movilidad delictiva, que cada día está mejor organizada y especializada. Por lo tanto se requiere seguir homologando las disposiciones legales a nivel nacional y ampliar la tipificación de los delitos para el ejercicio de la justicia en la nueva democracia a efecto de garantizar, entre otros postulados de la reforma jurídica, la reparación del daño, proteger a la víctima, hacerla partícipe del proceso penal y agilizar los procesos legales.

Sin duda, el punto de partida para la reforma integral del sistema de seguridad pública ha sido frenar la inseguridad, la corrupción, la ilegalidad y la impunidad, así como fomentar la denuncia de las conductas ilícitas y antisociales cometidas por miembros de la sociedad y servidores públicos.

Uno de los aspectos importantes del PNSP es la propuesta de una reforma legislativa para adecuar los ordenamientos jurídicos a la dinámica delictiva actual.

Una modernización real y efectiva se produciría con la compactación del procedimiento penal y el establecimiento de un Código Penal y de un Código de Procedimientos Penales únicos, de aplicación general en todo el país.

Resultan pertinentes en dicha reforma la reparación del daño, cárceles abiertas, el trabajo penitenciario productivo y la ubicación de internos según su delito y peligrosidad, como parte fundamental para la readaptación y la reinserción social de los mismos.

Los ordenamientos normativos y jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación e inserción social se deben reformar para desarrollar y consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional, a efecto de erradicar los obstáculos de competencia entre la Federación y las entidades federativas, con estricto apego y respeto a la soberanía de estas últimas.

De igual manera, es vital seguir promoviendo la instrumentación del servicio civil de carrera policial; revisar y actualizar el marco jurídico relativo a las empresas de seguridad privada; instrumentar programas de mejora continua, e implantar el Sistema Nacional de Información y Estadística y el Sistema de Indicadores de Medición y Evaluación.

Conforme al PNSP, la SSP ha impulsado diversas reformas al marco jurídico tendientes a modernizar el sistema de seguridad pública, particularmente en materia penal, y propone modificaciones a leyes y reglamentos de la propia dependencia para establecer criterios normativos coherentes que den respuesta oportuna y coordinada a las demandas de la sociedad de una justicia plena y de respeto a las normas jurídicas. Entre las propuestas destacan el proyecto de reformas a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; el proyecto para regular el registro, autorización, funcionamiento y control de las empresas de seguridad privada, estableciendo normas y políticas que promuevan la profesionalización de sus servicios, y el proyecto de la Ley de los Servicios de Seguridad Privada, entre otros.

#### **2.4. Percepción ciudadana.**

El registro de la incidencia delictiva refleja parte de la inseguridad del país, sin embargo no todos los delitos cometidos son denunciados, la falta de una cultura de la denuncia se debe en gran parte a la desconfianza que la ciudadanía les tiene a las autoridades responsables. Esos delitos que se cometen y que no se denuncian son llamados “cifra negra”, la cual se contabiliza a través de encuestas que son aplicadas en ciertas regiones del país y que si bien no reflejan el cien por ciento de la incidencia delictiva, si están por arriba de las cifras oficiales.

La percepción ciudadana es sin duda un punto a tomar en cuenta, las estadísticas pueden presentar altibajos, sin embargo el clima de inseguridad que se hace sentir entre la población no va a la par de los registros, durante el año 2005 de acuerdo con la Cuarta Encuesta sobre Inseguridad realizada por el ICESI la percepción ciudadana<sup>22</sup> se encontró de la siguiente manera:

- Percepción de los ciudadanos sobre la entidad y/o ciudad donde viven: Siete de cada diez personas se sienten inseguras en su entidad, de total encuestado el 71.1 por ciento se siente inseguro, el 25.4 seguro y el 2.7 no sabe. Cabe destacar que nueve de cada diez personas que viven en el Distrito Federal se sienten inseguras, y ocho de cada diez en Ciudad Juárez, Acapulco y Nuevo Laredo.

---

<sup>22</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la inseguridad ICESI, Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización 2004.

- Asimismo, seis de cada diez personas se sienten inseguras en su municipio o delegación, reportándose el 57 por ciento inseguro, el 40.3 seguro y el 1.9 no sabe.

De acuerdo a las estadísticas registradas del año 2000 a 2005 la incidencia delictiva mostró una tendencia a la alza, ésta situación también la manifestó la población ya que casi la mitad de los ciudadanos perciben que la delincuencia ha aumentado, es decir el 46.8 perciben un aumento, el 38 por ciento opina que sigue igual, el 10 por ciento que disminuyó y el 4.4 por ciento no sabe.

Más de la mitad de la población considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida, esto significa que constantemente cambian sus rutas de camino, han tenido que asignar parte de su ingreso en sistemas de seguridad para sus viviendas y/o autos, e inclusive los que tienen la posibilidad han decidido cambiar de colonia, delegación o entidad. Asimismo, por temor a ser víctima de algún delito una de cada dos personas dejó de usar joyas, evitó en lo posible salir de noche, así como llevar dinero en efectivo entre otras.

Por otra parte, es importante mencionar que los medios de comunicación juegan un papel primordial dentro de la percepción ciudadana, actualmente no existe ningún noticiero y/o periódico que no de alguna nota sobre criminalidad, delincuencia, narcotráfico, etc. Esto influye de manera directa en el sentir de la población, que al rodearse de toda esa información crea un sentimiento de mayor inseguridad, ya que el 67.3 por ciento de los ciudadanos leen con mucha frecuencia diarios, ven o escuchan noticieros, el 30.3 por ciento con poca frecuencia y el 1.5 no lo hacen. Asimismo el 60.2 por ciento opinan que los medios de comunicación le dan mucho espacio a las noticias sobre el crimen, el 36.2 opinan que es poco y finalmente el 2.8 por ciento opinó que nada.

Ante la apertura a la libertad de expresión en los medios de comunicación y con ello el ataque constante entre partidos políticos, autoridades del gobierno entre otros; el nivel de confianza de la población hacia las instituciones ha disminuido, siendo las mejor calificadas la iglesia (7.66), el ejército (7.39), las instituciones educativas (7.39) y los medios de comunicación, contraste con las peor calificadas la cuales son los partidos políticos (4.79), la cámara de senadores (4.98), la cámara de diputados (5.02) y los Agentes del Ministerio Público (5.04).

Cabe destacar que un porcentaje importante de la población desconoce algunas de las instituciones encargadas de la seguridad pública como son: Policía Federal Preventiva, la Agencia Federal de Investigación y los Agentes del Ministerio Público, asimismo la Policía

de tránsito, la Policía preventiva local/municipal y la Policía Judicial Estatal son las más conocidas. Destaca que los ciudadanos desconfían del Ministerio Público que de las policías; de las corporaciones policíacas, se confía más en las federales aunque solo una de cada cuatro personas tiene mucha confianza en éstas. De acuerdo a la calificación promedio, en la opinión ciudadana, solo las policías federales obtuvieron calificación aprobatoria: Agencia Federal de Investigación (AFI) 6.3 y Policía Federal Preventiva 6.2.

## ***CAPÍTULO III.- Comportamiento Económico.***

### **3.1. Antecedentes generales.**

El comportamiento de los factores económicos es determinante para explicar el crecimiento del fenómeno delictivo en México. Las crisis de mediados de los 80's significaron un incremento del 37.4 por ciento de la incidencia delictiva y en la de mediados de los 90's del 55 por ciento.

A la inversa, la recuperación de la economía refleja una estabilización de los delitos, a finales de los 90's. Las crisis económicas en México en los periodos señalados, vienen acompañadas de un proceso inflacionario, lo cual incrementa los niveles de pobreza de la población.

En la década de los 80's se acentúa el proceso de la crisis económica y una caída del 123.9 por ciento del ingreso de los trabajadores en relación al Producto Interno Bruto, a la vez que la inflación se dispara en un promedio de 84.1 por ciento, interactuando de manera negativa en el poder adquisitivo de los trabajadores.

El proceso inflacionario en 1999, se estabiliza en 16.25 por ciento alcanzando en el 2002, 4.9 por ciento. Sin embargo, a pesar de la recuperación de la economía de 1999 a 2000, la incidencia delictiva aumenta ligeramente, al pasar de 14.26 delitos por cada 1000 habitantes a 14.98.

El empobrecimiento de la población trabajadora, debido a la inflación y a las crisis económicas, afecta la estabilidad social y detona los índices delictivos, lo cual es un reto para la modernización de las estrategias de prevención del delito. Asimismo, el crecimiento de los sectores primario, secundario y terciario, refleja desequilibrios en cuanto a su desarrollo, debido principalmente a la carencia de una infraestructura básica y a la falta de políticas públicas apropiadas, así como a la escasa inversión en las ramas claves de la economía.

No es casual que la población económicamente activa se concentre en el sector terciario. De 1970 al 2000 creció más de 350 por ciento, en tanto que la industria aumentó en 225 por ciento y tan solo en un poco más del 10 por ciento el sector primario; lo cual ha originado una serie de males públicos que se aprecian en el abandono de los sectores productivos del campo y su emigración hacia las ciudades, generando en éstas una desordenada urbanización caracterizada por la formación de los llamados cinturones de

pobreza, el incremento de la inseguridad, la falta de servicios públicos, la marginación social, el desempleo y los grupos vulnerables.

En veinte años, México deja de ser un país rural para convertirse en uno con características urbanas. De 1950 a 1970 la población rural pasa de 52.4 por ciento a 41.3 por ciento, convirtiéndose en este periodo en un país urbano, tendencia que continúa hasta la fecha, concentrando el 75 por ciento del total de la población. Lo anterior permite conocer un panorama general de la interrelación existente entre el comportamiento de variables económicas y la incidencia delictiva.

### **3.2. Evolución del PIB 2000-2005.**

Antes de profundizar en la evolución del PIB es importante conocer su concepto, así como su interrelación con algunas variables como el crecimiento económico y la población.

El PIB es el nuevo valor creado por una economía en un período de tiempo determinado (un año)<sup>23</sup>. Sin embargo, al considerar el crecimiento de la población, el producir y crear más valor no es suficiente para pensar que aumente la riqueza económica de una nación y de todos sus habitantes. Para reconocer el crecimiento del valor, éste debe ser superior al crecimiento de la población. Si el PIB crece en 2 por ciento y la población lo hace en el mismo sentido, se dice que la riqueza nacional per-cápita o por habitante no aumentó. Por lo tanto, lo que importa más es que la tasa aumente la generación de valor que la riqueza misma. Lo cual nos muestra si existe o no un verdadero proceso de creación de la riqueza. La riqueza y bienestar de un país, en promedio, aumenta sí la tasa de crecimiento del PIB es mayor que la tasa de crecimiento de su población<sup>24</sup>.

Que un país cuente con recursos económicos o naturales, no es sinónimo de crecimiento, para ello debe poner en funcionamiento los procesos de creación de valor de lo contrario su producto no crecerá lo suficiente para satisfacer las necesidades de su población, que no deja de crecer y en promedio se hará más pobre.

Por lo tanto podemos decir que el PIB es el valor de la producción final generada en un país durante un año, mientras que el PIB per-cápita, es el valor promedio del PIB por habitante. Concluyendo que si el PIB per-cápita aumenta el nivel de bienestar de la población ha mejorado o viceversa.

---

<sup>23</sup> Gustavo Vargas Sánchez, *Análisis económico de un sexenio que está por concluir. Del hoy, hoy, hoy... Si se puede. Hasta el mañana México será...Castel, México2006, pág 22.*

<sup>24</sup> op. cit. pág. 23.



La evolución del PIB de la economía nacional permite ver como el crecimiento económico y la creación de la riqueza en México puede dividirse en dos grandes períodos: el primero hasta 1982, en donde se observa un crecimiento sostenido desde el periodo postrevolucionario hasta la crisis de la deuda en 1982. Este periodo de crecimiento sostenido y con estabilidad está formado por dos etapas, la primera que va de 1930 a 1970 (73) y se le conoce como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones ISI o modelo de industrialización fácil. En este periodo las empresas nacionales se desarrollaron produciendo bienes de consumo durables, que antes se importaban, como planchas, estufas, televisores, radios y otros productos de línea blanca, así como el armado de automóviles, sin embargo México no siguió con la trayectoria de los países desarrollados que después de esta primera etapa pasaron a la de la producción de maquinaria y equipo, así como a la fabricación de insumos industriales y componentes que requieren un mayor desarrollo económico tecnológico y que en la actualidad continúan siendo importados. Lo anterior refiere a la llamada “industrialización trunca”<sup>25</sup>.

El segundo periodo abarcó la década de los ochenta e incluye la política populista de Luis Echeverría y el boom petrolero, inicia con la crisis de la deuda y la devaluación de 1982, y continúa hasta la fecha. Corresponde al modelo de estabilización diseñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por las políticas de reformas estructurales delineadas por el Consenso de Washington.

El segundo periodo se caracteriza por crisis, recuperación y nuevas crisis que marcan un periodo de estancamiento y crecimiento irregular e inestable. Al modelo aplicado durante estos años se le conoce como el modelo neoliberal, pues fundamentalmente es una reedición del modelo liberal aplicado en México y en toda América Latina hace 150 años. A este modelo se le llamó liberal o de crecimiento hacia afuera porque su crecimiento descansaba en las exportaciones y por tanto en el comercio mundial. Su principio económico consistía en una política liberal o de liberalización del comercio y de los mercados.

El modelo de política económica que se ha venido aplicando en los últimos tiempos ha reeditado las características de aquel modelo que en las circunstancias actuales afirma que el crecimiento provendrá de una mayor apertura y liberalización al comercio mundial.

---

<sup>25</sup> Op. cit. pág. 25-26.

Se supone que conforme más integrada esté una economía con la economía mundial y más libre el flujo comercial, mayor será su crecimiento<sup>26</sup>.

Si bien la evolución de la economía se puede dividir en dos periodos, existe un proceso de transición entre un modelo y otro que corresponde a la década de los setenta, y sin el cual no se puede entender el surgimiento y dominio del modelo neoliberal que domina el segundo periodo. Por lo tanto, desde una perspectiva de la evolución de los procesos económicos, se deben considerar tres etapas en el desarrollo de la economía nacional<sup>27</sup>.

Primera etapa: El modelo de industrialización por sustitución de importaciones que va del periodo postrevolucionario hasta finales de los sesenta y que marcamos en 1970. El arranque de este modelo lo podemos ubicar entre 1930-1939, el PIB de la economía creció en 2.6 por ciento en promedio.

El auge de este proceso va de 1940 a 1970 y muestra un crecimiento promedio considerablemente mayor de 6 por ciento anual. Es importante destacar que durante 30 años en promedio México creció 6 por ciento. Si tomamos el PIB por habitante, el crecimiento es muy significativo: 2.4 por ciento promedio anual. Esto significa que la riqueza de cada familia aumentó de forma consecutiva durante 30 años a una tasa anual de 2.4 por ciento. Es decir, en el transcurso de esas tres décadas, la riqueza de cada familia casi se habría duplicado. Este modelo de crecimiento propuso una estrategia muy clara: el desarrollo industrial. Este fue liderado por la producción interna de bienes manufacturados de consumo final que antes se importaban, por eso se le dio el nombre de sustitución sencilla de importaciones. El resultado fue que el bienestar de la sociedad mexicana creció sustancialmente (2.4 por ciento promedio anual durante 30 años)<sup>28</sup>.

Segunda etapa: Crecimiento con industrialización trunca o modelo “desarrollista” de L. Echeverría y el boom petrolero, (1970 a 1982). En estos años la estrategia del modelo de industrialización sencilla llegó a su fin y el impulso del crecimiento se perdió porque no se continuó con la segunda etapa de industrialización que consistía en la producción interna de bienes intermedios y de capital (lo que debería haber sido el motor del crecimiento), y en cambio el motor del crecimiento se sustituyó por una política de gasto público, cuyo financiamiento fue la deuda externa.

Posteriormente, a finales de los setenta, el impulso al crecimiento provino del auge petrolero y el gasto público financiado por la deuda externa y respaldado por las reservas internacionales del petróleo. Muchos sectores de la industria crecieron sustancialmente,

---

<sup>26</sup> Op. cit. pág 26.

<sup>27</sup> Op. cit. pág. 30.

<sup>28</sup> Op. cit. pág. 31.

aún cuando esto suponía un crecimiento petrolizado y dependiente del financiamiento externo. Si bien este modelo puede ser muy criticable el resultado en crecimiento económico durante esa década fue el más alto de la historia de la economía nacional, el PIB creció casi 7 por ciento en promedio cada año, y el PIB por habitante en 4.4 por ciento<sup>29</sup>.

Tercera etapa: El modelo neoliberal, de ajuste económico y reformas estructurales. La política económica de este modelo se caracterizó porque no se propuso, ni cuenta con una estrategia de desarrollo nacional. Su objetivo ha sido estabilizar la economía a través de políticas fiscales y monetaristas altamente restrictivas, para garantizar el equilibrio en las finanzas públicas y niveles bajos de inflación.

El Crecimiento económico, se propuso que, debería alcanzarse al reducir el tamaño del Estado y al liberalizar los mercados, de tal forma que a partir de crear las condiciones “estructurales de libre mercado” el crecimiento tuviera lugar. El resultado de la política aplicada en estos últimos cinco lustros ha sido muy pobre: El PIB creció en solo 1.2 por ciento en promedio anual de 1982 a 2005, y en términos de bienestar, este sufrió un estancamiento crónico e incluso en algunos años un retroceso. El PIB por habitante reporta una tasa media de crecimiento de -0.5 por ciento. Esto significa en términos llanos que la economía ha experimentado dos décadas y media de retroceso en bienestar social<sup>30</sup>, es decir, durante 25 años consecutivos, cada año se perdió 0.5 por ciento de la riqueza.

El crecimiento sostenido y el bienestar de un país es solo posible si se cuenta con un modelo de crecimiento y de desarrollo de largo plazo. Estabilizar, y bajar la inflación no es suficiente para crecer y crear bienestar social.

Si un modelo de crecimiento no existe, la expansión de la riqueza se vuelve de corto plazo, tarde o temprano se torna endeble, y terminará agudizando las condiciones de dependencia tecnológica y financiera del país. Y lo que es peor, los ciclos cortos de estancamiento, pobre crecimiento y retroceso económico y social, se vuelven crónicos. Esto es claro si observamos el desempeño de la economía utilizando una subdivisión en sexenios correspondientes a la última etapa analizada.

---

<sup>29</sup> Op. cit. pág. 31-32.

<sup>30</sup> Op. cit. pág. 32-33.

### ***Evolución del PIB y PIB por habitante 1983 - 2006***

<b><i>Periodo</i></b>	<b><i>Tasa de Crecimiento Media Anual del PIB real</i></b>	<b><i>Tasa de Crecimiento Media Anual de la Población</i></b>	<b><i>Tasa de Crecimiento Media Anual del PIB per-cápita</i></b>
1983-1988 (Miguel de la Madrid Hurtado)	0.2 %	1.9 %	-1.66 %
1989-1994 (Carlos Salinas de Gortari)	3.2 %	1.7 %	1.47 %
1995-2000 (Ernesto Zedillo Ponce de León)	3.5 %	1.6%	1.92 %
2001- 2006 (Vicente Fox Quezada)	2.1 %	1.4 %	0.68 %

Fuente: Elaborado en base a los datos de la Serie Histórica del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.

Existe un claro rezago en el desempeño de la economía nacional. Esto es aún más grave pues la brecha entre los países en desarrollo que crecen y el nuestro se hace más grande, lo cual es evidente si se considera que otras economías como las asiáticas, particularmente China ha crecido en tasas promedio de 10 por ciento anual en los últimos años.

### **3.3. Crecimiento poblacional**

Con una población de 103 millones de habitantes en el 2005, México es el país de habla hispana más poblado del mundo, el segundo más poblado de Latinoamérica, después de Brasil y el segundo de Norteamérica después de los Estados Unidos.

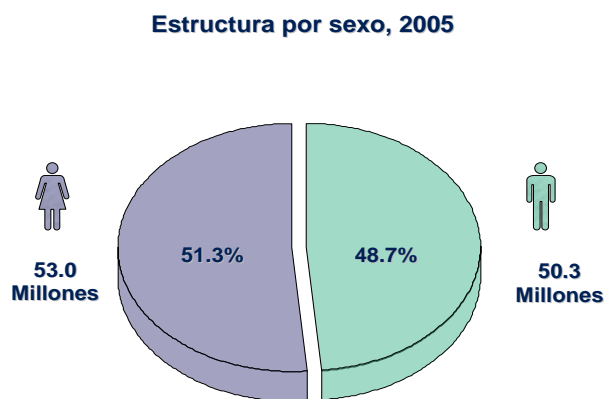
A lo largo del siglo XX el crecimiento demográfico en México se caracterizó por ser rápido. Aunque esta tendencia se ha revertido y la tasa de crecimiento anual de los últimos años ha sido del 1 por ciento, la transición demográfica aún está en progreso.

El crecimiento poblacional es un indicador que se liga de manera directa a los males sociales (desempleo, crecimiento delictivo, pobreza, etc.), cuando el crecimiento económico o riqueza nacional no aumenta en un porcentaje mayor a la población, el bienestar social de los habitantes se ve afectado de manera directa, por lo tanto se dice que el país es más pobre.

Tomando un poco de la historia, en el año 1900 México presentaba una población total de 13.6 millones de personas, durante las siguientes décadas reflejo crecimientos

poblacionales prácticamente estables y normales hasta la década de los 60's pasando de 34.9 a 48.2 millones de personas durante los años 70's. A partir de esos años se observarían crecimientos negativos, es decir, la población siguió creciendo pero a un ritmo menor del que se había presentado hasta los años 70, de acuerdo con el análisis económico del INEGI las tasas de crecimiento de 1980 a 2005 fueron las siguientes: en 1980 de 3.20, en 1990 de 2.02, en 1995 de 2.06, en 2000 de 1.58 y finalmente en el 2005 de 1.02, con éstas tasas se aprecia claramente como el crecimiento poblacional fue mermando con el paso de los años.

Asimismo dentro del II Censo de Población y Vivienda 2005<sup>31</sup> de INEGI, se menciona que durante el año 2005, México cuenta con una población total de 103 263 388 habitantes, de los cuales el 51.3 por ciento son mujeres (53 013 433) y el 48.7 por ciento hombres. La población del país se incrementó de 2000 a 2005 en 5.8 millones de personas, lo que representa un crecimiento promedio anual del 1.2 por ciento.



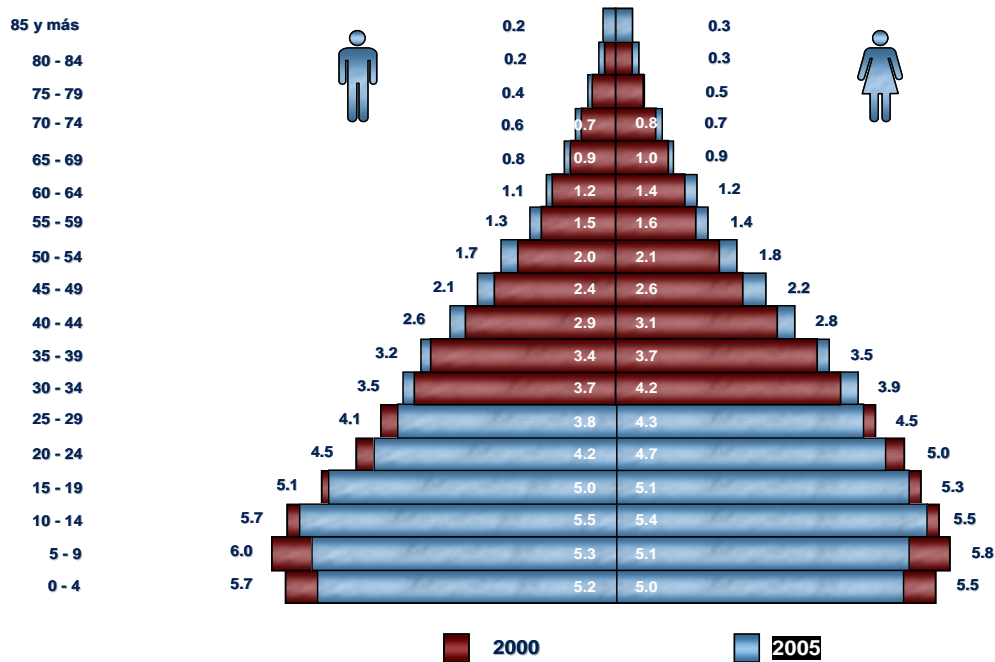
Otro aspecto importante a destacar, es cómo el bajo crecimiento poblacional ha influido directamente en el incremento de la edad media de la población, aumentando en década y media su edad (alrededor de 5 años), por ejemplo en 1990 la edad media era de 19 y 20 años en hombres y mujeres respectivamente, en el año 2000 22 y 23 y para el 2005 23 y 25 años, estos cambios también se reflejan dentro de la pirámide poblacional como a continuación se mencionan.

La pirámide poblacional permite observar la desaceleración en el crecimiento poblacional, es decir, durante el año 2000 el grueso de la población se concentraba principalmente en los niños de 5 a 9 años, sin embargo para el 2005 es en aquellos que cuentan entre los

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, " II Censo de Población y Vivienda 2005", México 2006.

10 y 14 años, es decir son los mismos pero con 5 años más, con lo cual se deduce que la tasa de natalidad disminuyó en los últimos años.

## Pirámide de población 2000 y 2005



Si durante los próximos años el crecimiento poblacional sigue bajando por consecuencia la edad de media de los mexicanos será cada vez mayor y la pirámide poblacional cambiará, porque el grueso de la población dejará de concentrarse en la población joven para pasar a centralizarse en aquellos habitantes con edad entre los 30 y 54 años.

### 3.3.1. Entidades más pobladas.

Asimismo es importante analizar la distribución de la población mexicana, al año 2005 México cuenta con 103 263 388 habitantes, 24 706 956 viviendas habitadas, 32 entidades, 2 454 municipios, 55 zonas metropolitanas, 187 904 localidades y 1 229 745 manzanas urbanas; cabe destacar que en tan solo cinco de las 32 entidades, se concentra el 40.7 por ciento de la población, entre ellos se encuentra el Estado de México el cual alberga el 13.6 por ciento, el Distrito Federal el 8.5 por ciento, Veracruz el 6.9 por ciento, Jalisco al 6.5 por ciento y Puebla el 5.2 por ciento (14 008, 8 721, 7 110, 6 752 y 5 383 miles de personas respectivamente). Por otra parte, cuatro son las entidades menos

pobladas como: Nayarit, Campeche, Colima y Baja California, estas entidades en su conjunto albergan tan solo el 2.7 por ciento del total de la población, es decir, en cada una de ellas no hay más de un millón de habitantes.

A continuación analizaremos, cómo se ha comportado el empleo en México ante los variables cambios que se han presentado en el crecimiento poblacional.

### **3.4. Empleo y desempleo.**

Al realizar el análisis de la población<sup>32</sup> y observando su comportamiento, podemos estudiar el empleo en México, para lo cual es necesario distinguir a la población que por sus características pueden desarrollar un trabajo<sup>33</sup> de aquellos que no están en posibilidad de hacerlo.

La población total en México se clasifica en dos grandes rubros: población de 12 años o más, y población infantil (población de menos de 12 años). A su vez, la población de 12 años o más se divide en: población económicamente inactiva y población económicamente activa.

La primera se encuentra constituida por todas las personas de 12 años y más que no realizan actividades económicas. Este tipo de población se clasifica en:

- Inactivos disponibles o desocupados encubiertos; constituido por las personas de 12 años y más que no trabajaron ni tenían empleo y no buscaron activamente uno, por desaliento o porque piensan que no se los darían por la edad, porque no tienen estudios o alguna otra consideración, pero estarían dispuestos a aceptar un trabajo si se les ofreciera; sin embargo, no buscan activamente un trabajo.
- Inactivos no disponibles; formado por la población de 12 años y más que no trabaja ni tiene empleo, tampoco busca uno y no estaría dispuesta a aceptar un trabajo aunque se lo ofrecieran, es decir, es la población no disponible para ingresar al mercado de trabajo por dedicarse a los quehaceres del hogar, o ser jubilados o pensionados, estar incapacitados para trabajar o pertenecer al grupo de otros inactivos, como son los ociosos voluntarios.

---

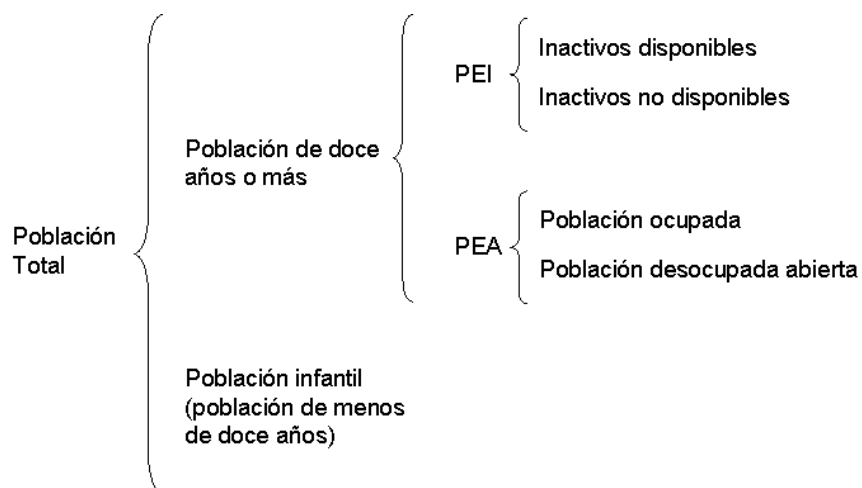
<sup>32</sup>En México, censalmente se entiende por población total, la suma de hombres y mujeres de todas las edades y de cualquier nacionalidad que en el momento de efectuar el censo tenían su residencia habitual en Estados Unidos Mexicanos, incluyendo además a los mexicanos y a sus familias que cumplían cargos diplomáticos en el extranjero.

<sup>33</sup> En México, para fines de estadística laboral, se ha fijado en doce años o más. Cfr. Información sobre ocupación, INEGI, 2000.

- La Población económicamente activa: Por un lado, se integra por todas las personas de 12 años y más que realizaron algún tipo de actividad económica y se le determina Población Ocupada. Esta población comprende a personas que durante la semana de referencia:
  - Trabajaron al menos una hora o un día para producir bienes y servicios a cambio de una remuneración monetaria o en especie.
  - Tienen empleo pero no trabajaron por alguna causa, sin dejar de percibir su ingreso.
  - Tienen empleo pero no trabajaron por alguna causa, dejando de percibir su ingreso, pero con retorno asegurado a su trabajo en menos de cuatro semanas.
  - No tenían empleo, pero iniciará con seguridad uno en 4 semanas o menos.

Por otra parte, incorpora la Población Desocupada Abierta, la cual incluye a las personas de 12 años y más, de uno u otro sexo, que no están ocupadas y buscan activamente incorporarse a alguna actividad económica, siempre y cuando estén disponibles a incorporarse de inmediato.

En el siguiente esquema se presenta la clasificación de la población con base en su vinculación con la actividad económica:



Fuente: Carlos Javier Cabrera Adame, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara y Rubén Antonio Miguel, Introducción a los indicadores económicos y sociales de México, Facultad de Economía UNAM, México 2005, pág. 89.



En México se han elaborado varias definiciones que buscan precisar la situación de la población desocupada, el indicador más general de esa situación es la Tasa de Desempleo Abierto.<sup>34</sup>

Cabe señalar que como en México no hay seguro de desempleo, los jefes de familia no cuentan con ningún incentivo para declararse desocupados. De igual modo, el peso de la actividad informal propicia que se le consideren empleo a cualquier tipo de actividad que les reporte un ingreso.

Lo antes mencionado permite conocer la conceptualización de la población respecto al empleo en México, ahora la pregunta es, ¿cuál ha sido el comportamiento del empleo en nuestro país?, ¿cómo ha reaccionado ante los altibajos del crecimiento económico en México?, sin duda, el bajo aumento en los niveles del PIB en los últimos años, dio lugar a un escaso crecimiento del empleo formal.

El estancamiento económico se refuerza con la pobreza que él mismo genera. El escaso crecimiento da lugar al incremento de la economía informal y con ello un creciente desempleo formal, así como la expulsión masiva de mexicanos que buscan mejores oportunidades de vida en la economía de Estados Unidos.

El alto nivel de empleo que se presentaba durante el modelo de sustitución de importaciones perdió importancia, a partir de la crisis de 1982 se observa un escaso empleo en el país que junto con el deterioro del salario real vigente se contribuyó con el estancamiento de la demanda agregada la cual desestimula el crecimiento económico.

El bajo crecimiento económico ha dado lugar a un círculo vicioso donde el lento crecimiento genera desempleo y bajos salarios, la poca capacidad de compra y la pobreza, se transforman en escaso poder de compra y demanda efectiva, lo que cierra el círculo con un bajo estímulo al crecimiento.

Es importante mencionar que la falta de empleos y la pobreza en aumento, ha llevado a muchos mexicanos a emplearse en la economía del vecino del norte, permitiéndoles enviar crecientes flujos de divisas vía remesas a la economía mexicana, gracias a ello, ésta goza de grandes reservas internacionales y estabilidad en el tipo de cambio y con esto se logra mantener la estabilidad en precios. Además, con este flujo de remesas, muchas familias mexicanas que vivían en pobreza extrema han podido salir de ella.

---

<sup>34</sup> Se define con base en los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y considera la proporción respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), que representan las personas de 12 años y más que en el periodo de referencia de la encuesta no trabajaron ni una hora a la semana, a pesar de que realizaron acciones de búsqueda de empleo asalariado o intentaron ejercer una actividad por su cuenta.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), durante la administración 2000-2006 México cuenta con tasas de desempleo<sup>35</sup> de 3 o 4 por ciento anual, los resultados en empleo de la política económica en los primeros años, fue realmente severa, por ejemplo: al comparar los dos últimos años del sexenio anterior (Ernesto Zedillo) en los cuales la tasa de empleo (reportadas a partir del IMSS) aumentó en 5.7 por ciento y 5.9 por ciento, mientras que en los primeros años de 2000-2006, la tasa no solo no es positiva, sino se tornó negativa en -0.5 por ciento, -0.8 por ciento y -0.5 por ciento. En el cuarto año se registró una tasa positiva pero de solo el 1.3 por ciento. Este pobre comportamiento habría continuado de no ser por un crecimiento impresionante en el precio del petróleo en el mercado internacional, lo que se tradujo en crecientes recursos para el gobierno federal.

Este flujo de ingresos petroleros se ha mantenido y contribuye para que el empleo formal reportado por el IMSS arroje un crecimiento del 3.1 por ciento para el año 2005, lo que coincide con el crecimiento del PIB en el mismo periodo.

Sin embargo el crecimiento en la tasa de empleo durante el año 2005 no refleja la verdadera situación durante el periodo de estudio, a partir del año 2000 se esperaba la creación de un millón de plazas formales por año, por lo menos hasta el 2006 (fin del sexenio foxista), la realidad es de 2000 a 2005 se crearon tan solo 320 mil plazas y no 5.1 millones como se había mencionado, lo cual se traduce en que poco más de 4.5 millones de mexicanos en edad de trabajador no tuvieron un trabajo formal de 2000 a 2005. Esos trabajadores se agregaron a los millones de desempleados formales que ha creado el modelo económico de los años anteriores.

Los desempleados formales arriba mencionados se pueden dividir en los siguientes grupos:

- Los mexicanos expulsados en forma de emigrantes hacia los países del norte.
- Aumento en el empleo informal o subempleo.
- Los estudiantes y aquellos que se mantienen de la solidaridad de sus familiares y programas de extrema pobreza del Estado.

---

<sup>35</sup> Para INEGI cuenta como población ocupada a quienes en una semana laboran solo una hora o un día, a cambio de un ingreso monetario, en especie o incluso "sin recibir pago alguno"... considera empleados a quienes al momento de su encuesta dicen que podrían empezar a trabajar en un mes, así como a quienes no laboran temporalmente por permisos, enfermedades motivos personales o vacaciones. Para el INEGI, tiene empleo la persona que se encuentra ocupada en la economía formal o informal cuando menos una hora a la semana, con pago o sin él; es decir, no importa si se inscribe o no a algún sistema de seguridad social.

Como resultado del estancamiento económico del país, la población formalmente desempleada se ha ido acumulando año tras año hasta alcanzar más de 4.5 millones de personas adicionales. Si a esta cantidad le restamos el número de mexicanos que emigran a los Estados Unidos, (en promedio se estiman anualmente en 450 mil, y por tanto en el periodo de estudio suman 2.25 millones) restarían 2.25 millones de desempleados informales que se agregaron a los que ya existían. Muchos de esos desempleados han venido a engrosar el ejército de trabajadores informales, vendedores ambulantes y mendigos que llenan los cruceros de las principales avenidas de las ciudades del país. Los más afortunados han postergado su incorporación al mercado de trabajo a través de actividades escolares y otros más viven con el apoyo de sus familiares y en actividades del hogar.

La población estimada en la economía informal durante el 2003 de acuerdo con datos del INEGI era de 11.5 millones de personas. Por otra parte, la importancia de la economía subterránea no se reduce a la creación de empleos, también explica una proporción significativa de la demanda interna.

La política económica en el campo del empleo tiene una deuda social creciente con los habitantes de nuestro país. Y no parece que la continuación de las políticas liberales puedan crear la posibilidad de un futuro con empleo suficiente para satisfacer la fuerza de trabajo dispuesta a laborar.

Las clases que más han sufrido este creciente desempleo, son las clases medias y sectores de trabajadores con calificación media y media alta, así como técnicos, todos los cuales han tenido que emplearse en actividades diferentes a las de su especialización y capacitación (gran parte de ellos se han incorporado al sector informal), convirtiéndose en desempleados calificados o medianamente calificados, lo cual aumenta la frustración social. Por otra parte las clases bajas pobres y en pobreza extrema han buscado resolver su problema emigrando a los Estados Unidos.

De acuerdo con datos de la OCDE en su Estudio Económico 2007 (con datos al 2005), el PIB per cápita de México creció tan solo 16 por ciento en los últimos 25 años, mientras los niveles de vida en otros países han crecido mucho más rápido: Corea 412.31 por ciento, Irlanda 300.42 por ciento, Portugal 177.78 por ciento, Turquía 179.95 por ciento, OCDE 159.41 por ciento, y Grecia 147.41 por ciento, dentro de las principales causas del rezago se encontró que la productividad laboral es muy baja.

Derivado de lo anterior, veamos cuál ha sido el comportamiento de la economía informal o subterránea<sup>36</sup> en México durante el periodo de estudio (2000-2005).

### **3.5. Economía informal.**

La economía informal <sup>37</sup> ha sido una constante en la economía mexicana durante los últimos años, la cual ha ganado importancia debido a las insuficiencias del actual modelo económico. De acuerdo con el Observatorio de la Economía Latinoamericana existen diferentes opiniones respecto a la economía informal las cuales en ocasiones son contradictorias: mientras para unos es un factor dañino a la economía pues estimula la evasión de impuestos, la competencia desleal a los negocios formalmente establecidos, corrupción y en ocasiones delincuencia; para otros representa una válvula de escape en la que han encontrado un medio de subsistir ante la carencia de empleos en el sector formal de la economía. Lo que es un hecho, es que gran parte de la población económicamente activa (PEA) se encuentra inmersa en la informalidad. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo mencionados por la Universidad Obrera de México (UOM), para el año 2005 en nuestro país 25.5 millones de personas se desempeñan en la economía informal.<sup>38</sup>

Son muchas y variadas las causas de la informalidad, pero en México se identifican principalmente las insuficiencias del actual modelo de desarrollo (aperturista y privatizador) y el exceso de trámites a realizar para abrir un negocio formal, de cualquier tamaño y de cualquier giro de actividad. Es importante señalar que la economía informal forma parte de la economía subterránea, en la primera se realizan solo actividades legales como trabajos o empleos no registrados, préstamos fuera del mercado financiero, entre otros, mientras que en la segunda se llevan a cabo no solo actividades legales sino también ilegales como contrabando de mercancías, piratería, etc.

---

<sup>36</sup> Para el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la economía subterránea se refiere a un concepto bruto, es decir, comprende el conjunto de actividades legales e ilegales, cuyo registro escapa de las regulaciones fiscales y laborales.

<sup>37</sup> Algunos autores también la llaman "economía subterránea. Sin embargo, otros autores consideran que la economía informal es solo una parte de la economía subterránea la cual comprende tanto actividades ilegales (como el tráfico de armas o la piratería) como legales (como el servicio de trabajadores domésticos) pero no reportados o subreportados a las autoridades. Al respecto, véase CEESP. "Economía Subterránea en México", Editorial Diana, Primera Edición, México, 1987.

<sup>38</sup> Universidad Obrera de México. "La Economía Mexicana Atrapada en Problemas Estructurales que Impiden el Crecimiento Económico y el Empleo", Hoja Obrera en Línea N° 56, Julio-Agosto, México.

### **La Economía Subterránea**

<b>Actividades Ilegales</b>	<b>Actividades Legales (economía informal)</b>
Contrabando de mercancías.	Trabajos o empleos no registrados remunerados en efectivo que evaden el pago de impuestos y/o las contribuciones a la seguridad social. Trabajadores por cuenta propia no registrados.
Juegos ilegales.	Operaciones de trueque de bienes y servicios
Tráfico de drogas, tabaco y alcohol.	Préstamos por fuera del mercado financiero (usualmente a tasas usurarias y no registradas).
Prostitución ilegal (en algunos países o ciudades la prostitución no es ilegal).	Transacciones de bienes y servicios no reportadas o subreportadas a la autoridad fiscal (automóviles usados, terrenos, casas, trabajos domésticos).
Piratería.	Sub o sobre-facturación de exportaciones e importaciones.

Fuente: Martín Carlos Ramales Osorio y Mónica Díaz Oledo, "La Economía Informal en México", Insuficiencias del modelo de desarrollo y exceso de trámite, pág. 5, con información de CEESP. "La Economía Subterránea en México". Editorial Diana, Primera Edición, México 1987, pp. 14 y 15.

La existencia de actividades informales obedece a múltiples factores que incentivan su presencia y desarrollo, y que en algunos casos están interrelacionados. Estudios realizados en distintos países han identificado los siguientes factores causales de la informalidad: exceso de regulaciones y trámites, inadecuada fiscalización, migración rural urbana, desigualdad de ingresos y de oportunidades, y las políticas económicas asumidas e implementadas. En México, todos estos factores inciden en la informalidad y algunos están claramente interrelacionados.

La economía informal es un fenómeno complejo existente en la realidad económica de México y de muchos otros países del mundo, que produce efectos en sus economías. En el caso específico de México, la economía informal ha ganado relevancia por el evidente crecimiento que ha tenido en los últimos años como resultado de un crecimiento económico escaso y errático propiciado por las políticas económicas asumidas de evidente corte neoliberal.

Por ejemplo, a pesar de que la década de los 90' significó grandes cambios económicos para el país (la adopción de políticas financieras más liberales y la privatización de su economía formaron parte del programa de reestructuración de su economía), las políticas económicas centradas en el sector de las exportaciones ya habían sido implementadas a partir de los años 80. El crecimiento del empleo informal parece corresponder al principio de las reformas económicas adoptadas tras el período de sustitución de las importaciones (en 1996).

La mayoría de las exportaciones se dirigen hacia los Estados Unidos en el marco de intercambios entre firmas. Esta política económica centrada en el comercio externo no

significó importantes mejorías para el mercado interno mexicano ya que solo desarrolló actividades en el sector denominado “maquiladora”. Este sector industrial se caracteriza por su precariedad (las condiciones de trabajo son difíciles y las remuneraciones son bajas) y el hecho de que no genera nuevas fuentes de trabajos.

Los acuerdos comerciales no representaron entonces un impacto positivo para los trabajadores: según la OIT, el 85 por ciento de las nuevas fuentes de trabajos creadas en la década de los 90' se encuentran en la economía informal. Las cifras son representativas: en 1997, el empleo informal urbano y rural representaba el 31,9 por ciento de las actividades según la definición nacional y el 53,8 por ciento de los trabajadores en las PyMes (rurales y urbanas) eran informales. Según la OIT, en 1998, el 64 por ciento de la PEA trabajaba en actividades informales urbanas y rurales.

Ya para el año 2000, el empleo informal total representaba el 62 por ciento de la economía nacional, mientras que el empleo informal no agrícola representaba el 55 por ciento en la misma. Los datos actuales indican que la mayoría de los trabajadores informales son hombres, contrariamente al resto de los países de América Latina (salvo para el Caribe).

En México, en ese mismo año, la economía informal era una fuente de trabajo importante en las zonas rurales: el empleo informal se calculaba en un 77 por ciento en aquellas áreas con menos de 100'000 habitantes y en un 46 por ciento para aquellas con más de 100'000 habitantes<sup>39</sup>. El empleo informal es importante en cada sector de la economía: representa el 94 por ciento de las actividades en la agricultura, el 73 por ciento tanto para la construcción como para la industria, el 63 por ciento para el transporte, el 48 por ciento para el sector servicio y el 22 por ciento del servicio financiero, seguros y Estado.

En la actualidad, el gobierno nacional pretende sostener un proyecto de microempresas que, según las conjeturas, podría incrementar las cifras de la informalidad. Si se acepta los acuerdos del ALCA, se puede esperar un aumento considerable de la economía informal en pos de competitividad.

### **3.6. Salarios y poder adquisitivo.**

Los salarios y el poder adquisitivo también han sido afectados ante el escaso avance que ha presentado la economía mexicana durante las últimas décadas, la masa salarial y más

---

<sup>39</sup> Fuente: OIT 2002.

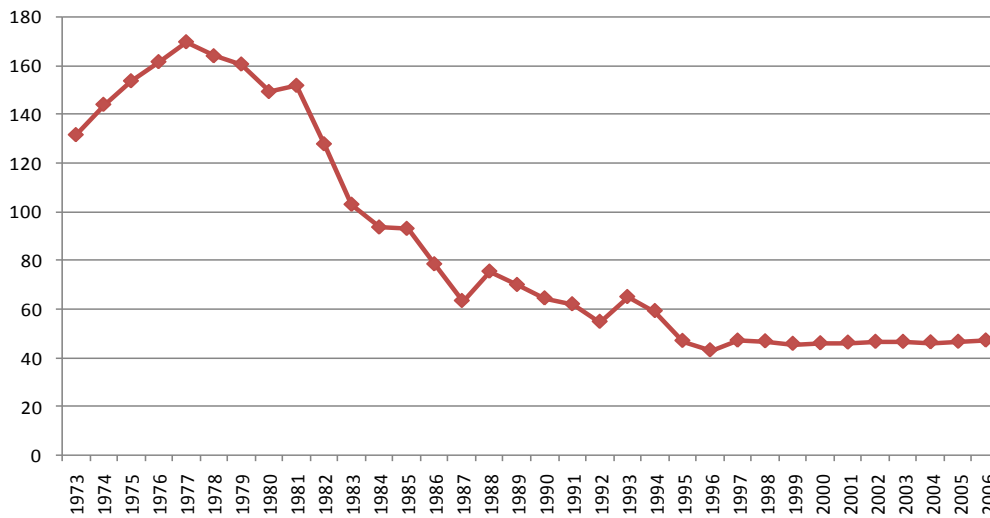
aún el poder de compra, durante todo el periodo del modelo neoliberal se han deteriorado, con algunas excepciones.

<b>Evolución del Salario Mínimo Real en México 1973-2006</b>							
<b>Año</b>	<b>Salario real*</b>	<b>Año</b>	<b>Salario real*</b>	<b>Año</b>	<b>Salario real*</b>	<b>Año</b>	<b>Salario real*</b>
1973	131.45	1982	127.68	1991	61.94	2000	45.92
1974	143.90	1983	102.84	1992	54.73	2001	46.19
1975	153.58	1984	93.48	1993	64.92	2002	46.51
1976	161.45	1985	92.93	1994	59.16	2003	46.50
1977	169.61	1986	78.37	1995	46.89	2004	46.30
1978	163.86	1987	63.30	1996	43.02	2005	46.53
1979	160.47	1988	75.37	1997	47.02	2006	47.05
1980	149.17	1989	69.88	1998	46.72		
1981	151.71	1990	64.37	1999	45.69		

\*Salario real a precios del 2006 (pesos por día).

Fuente: Gustavo Vargas Sánchez, Análisis económico de un sexenio que está por concluir, Del hoy, hoy, hoy... Si se puede. Hasta el mañana México será..., Castdel, México 2006, pág. 47.

#### **COMPORTAMIENTO DEL SALARIO REAL EN MÉXICO 1973-2006**



Salario real a precios del 2006 (pesos por día).

Fuente: Gustavo Vargas Sánchez, Análisis económico de un sexenio que está por concluir, Del hoy, hoy, hoy... Si se puede. Hasta el mañana México será..., Castdel, México 2006, pág. 47.

La capacidad de compra de los salarios ha pasado por dos grandes etapas: la primera etapa va desde la fase temprana de industrialización (el boom petrolero) hasta la crisis de 1982. Durante estos años, el salario real de los trabajadores aumentó hasta 169.61 por día en 1977 y en 151.71 pesos en 1981. La segunda etapa corresponde al modelo de estabilización y ajuste estructural, y corre de 1982 a 2006. En estos años el salario real se

ha deteriorado de forma constante hasta ser menos de la tercera parte de aquel entonces. En el año de 2006 el salario real se redujo hasta llegar a solo 47 pesos. El poder de compra de los salarios reales perdió lo correspondiente a más de 100 pesos.

El deterioro de los salarios reales tiene un efecto negativo en el bienestar y en las condiciones de vida de los mexicanos y es un indicador del deterioro de la demanda agregada en la economía.

En términos macroeconómicos, este deterioro del salario real nos da una clara idea de cómo la capacidad de compra de la sociedad mexicana se ha deteriorado sustancialmente, lo contrario de otros países, como los asiáticos, en los cuales durante las últimas dos décadas su crecimiento económico y sus ingresos reales han aumentado entre el 30 y 40 por ciento.

El deterioro del poder de compra de los salarios no podrá ser resarcido en muchas décadas si el modelo de política económica prevaleciente se continúa aplicando. Tanto el desempleo como el rezago en los salarios reales se han transformado en una menguada capacidad de compra y en términos macroeconómicos en una escasa demanda efectiva y ésta al presentar una dinámica de crecimiento tan baja, no representa un estímulo para la realización de nuevas inversiones.

### **3.7. Efectos de la recesión económica**

Finalmente estudiaremos la recesión económica, en la cual se conjugan todas las variables anteriormente analizadas; PIB, población, empleo, salarios, poder adquisitivo, crecimiento, entre otros.

Sin embargo, antes de cualquier análisis es importante destacar a que nos referimos cuando utilizamos el término recesión económica. La macroeconomía considera que la recesión es un periodo de crecimiento negativo del Producto Interno Bruto de una economía de duración igual o superior a un año.

La Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (National Bureau of Economic Research) de Estados Unidos, considera como recesión cualquier decrecimiento continuado de la actividad económica por dos o más trimestres consecutivos. (Hay quien dice que en realidad recesión no es cuando decae el PIB, sino cuando decae la tasa de crecimiento del PIB, es decir puede que aumente el PIB y estar en recesión, si el aumento del PIB es notablemente inferior al que se venía presentando en los últimos tiempos, en este caso cuando el PIB decae no se llama recesión sino depresión).



Una situación continua de recesión es lo que se conoce como depresión. Una recesión breve a menudo es denominada corrección económica. En el siglo XIX acontecimientos de la misma magnitud eran llamados crisis. Las recesiones son causadas fundamentalmente por choques económicos.

En el caso de la economía mexicana, ésta cumple ya varios lustros de experimentación neoliberal, de largos y penosos periodos de ajuste y estabilización, los cuales han caído en periodos de recesión (de acuerdo a la definición anterior); obteniendo como resultado un escaso crecimiento económico; creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; abrumadora pobreza y lamentables condiciones de existencia en; por los menos, la mitad de la población; reducidos ingresos fiscales, que soportan un gasto público raquítico; insuficiente y deficiente infraestructura básica; desarticulación productiva; pocas oportunidades de empleo bien remunerado, estable y seguro; crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo y migración masiva a Estados Unidos, ante la falta de oportunidades, son algunas de las expresiones que se han generado en momentos de recesión económica.

Las carencias que se presentan como resultado de los efectos de la recesión, van desde lo económico hasta lo social, las condiciones de la población se merman en todos los sentidos; se incrementa el desempleo, disminuye el ingreso de las familias, se deteriora el poder adquisitivo, se incrementa el comercio informal y los males que se generan dentro de la sociedad como la delincuencia se acentúa en momentos de recesión.

Respecto al mercado, éste se satura y se produce la caída de las ventas, se incrementa el endeudamiento bancario, disminuyen las actividades industriales, aumenta el desempleo, disminuyen notablemente las compras y se da la saturación casi completa del mercado.<sup>40</sup>

Como podemos observar, los resultados de una recesión traen consigo un desgaste importante dentro de cualquier economía, para México ha sido complicado equilibrar sus indicadores económicos, si bien en los últimos años no se ha registrado una etapa de recesión las secuelas que ésta han dejado persisten hasta fechas recientes.

---

<sup>40</sup> Almanaque anual 2001.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

El problema de la seguridad pública en México va más allá de la falta de crecimiento, algunos factores económicos son determinantes para explicar ciertas etapas del fenómeno delictivo, sin embargo, existen algunos no económicos que influyen de manera directa en su comportamiento como son: el atraso en el Sistema de Justicia Penal, el alto nivel de corrupción, la desconfianza que existe hacia las autoridades responsables de impartir la justicia, la pérdida de valores, entre otros.

Al inicio de la investigación tomaba como un hecho que si la economía mexicana hubiese mantenido el crecimiento económico como el que presentaba durante los años 30's hasta aproximadamente principios de los 70's, la situación actual, no sería la misma, sin embargo mi apreciación ha cambiado.

En mi opinión, el contar con leyes obsoletas, resulta ser muy atractivo para los delincuentes, ya que en la mayoría de los casos el costo-beneficio es bajo. Es decir, la falta de penas más severas, atrae a la delincuencia, principalmente al crimen organizado, este tipo de organizaciones juega con la probabilidad de ser o no capturado, de suceder lo segundo la posibilidad de ser condenado es baja, debido al evidente atraso de la legislación.

Aquí, justamente está el reclamo de los ciudadanos hacia nuestras leyes y a quienes se encargan de modificarlas, ya que parecen cuidar más los "derechos" de los delincuentes que los de las víctimas, sin embargo este tema, es responsabilidad del Poder Legislativo.

De acuerdo al análisis realizado, se observa que el crimen organizado ha sabido aprovechar los errores cometidos en materia de seguridad pública por los funcionarios, así como los vacíos legales antes comentados, el crecimiento tan amplio de sus redes y vínculos delictivos, los cuales no son solo nacionales, les ha permitido convertirse en organizaciones multinacionales con profundos conocimientos, tecnológicos, jurídicos y por supuesto bélicos.

Ante tal situación, las autoridades responsables de la seguridad pública entre otras acciones, requieren de una profunda modernización, dados los avances que la delincuencia presenta, basada en la profesionalización y especialización de aquellos que se encargan de realizar actividades de investigación sobre el crimen. Asimismo, es primordial contar con equipos operativos especializados, por supuesto con conocimientos de la actividad criminal.

Con relación a las víctimas del delito, se debe fortalecer la ayuda proporcionada a las mismas, de tal manera que su colaboración, la cual es indispensable, facilite la obtención de información sobre los grupos delictivos, brindándoles la seguridad y confianza que toda víctima necesita, sin olvidar que la reparación del daño, es un aspecto primordial dentro del proceso y el cual pocas veces es atendido.

También el crear vínculos con otros países, así como convenios entre las instituciones con Universidades y organizaciones privadas es una necesidad urgente, lo cual permitirá crear acciones conjuntas entre los ciudadanos y las autoridades responsables de la seguridad. Entre dichas acciones debe contemplarse crear el sentido de la prevención, así como, promover los beneficios que se obtienen por las denuncias realizadas, motivando siempre a las víctimas a colaborar con las autoridades, lo anterior permitirá una mayor participación de la sociedad en el combate a la delincuencia.

Desde mi punto de vista y como consecuencia del desarrollo de esta investigación, todas las acciones creadas para disminuir la incidencia delictiva deben llevarse a cabo en equipo (gobierno y ciudadanos), en donde las autoridades deben, además de lo ya antes mencionado, analizar las políticas públicas a ejercer, involucrando a organizaciones sociales, universidades y grupos ciudadanos que vigilen su funcionamiento, así mismo crear los filtros y perfiles<sup>41</sup> adecuados que garanticen la transparencia y buen desempeño de aquellas personas que son contratadas para formar parte del equipo de trabajo responsable de la seguridad. Aunado a lo anterior, la profesionalización<sup>42</sup>; con lo cual me refiero al conocimiento, especialización, capacitación, equipamiento, motivación y estímulo; debe ser constante, logrando con ello autoridades capacitadas con resultados óptimos y con menos incentivos a incurrir en actos de corrupción.

Por otra parte, es importante mencionar que además del conocimiento y/o especialización en la materia, los valores y el compromiso deben ser incorporados en dicha profesionalización. Actualmente la pérdida de valores en la sociedad se refleja cada vez más, ejemplo de ello son los mismos delitos, en décadas anteriores el robo, abuso de confianza, y el fraude, ocupaban el mayor porcentaje dentro del total de la incidencia delictiva, actualmente el secuestro, el tráfico de armas y personas, el secuestro exprés, el

---

<sup>41</sup>Conjunto de evaluaciones que permiten conocer el grado de confiabilidad de las personas, a través de exámenes psicométricos, psicológicos, médicos, entre otros.

<sup>42</sup> Entiéndase por profesionalización al conocimiento, especialización, capacitación, equipamiento, motivación y estímulo hacia las corporaciones policiales.

lavado de dinero, el tráfico de drogas y el robo con violencia, así como la delincuencia organizada, son los delitos que han sustituido a los antes mencionados<sup>43</sup>.

La falta de valores como el respeto, la verdad, la lealtad, el compromiso, la justicia, entre otros; han permitido que la corrupción, el fraude, la complicidad, el abuso, la desconfianza y el soborno; los remplace.

La corrupción se ha relacionado tanto con el desempeño de las autoridades que actualmente forma parte de la falta de credibilidad hacia las mismas, ello lo podemos observar en elevado porcentaje de delitos consumados y no denunciados también llamada cifra negra (75 por ciento), que significa esto, durante los últimos 5 años, más de 30 millones de personas mayores de 18 años, fueron víctimas de la delincuencia y tan solo 1 de cada 4 delitos fueron denunciados.

Por lo antes señalado, considero importante crear acciones que motiven más el sentido de la denuncia, si los pocos delitos que son denunciados cumplieran con el proceso correspondiente, y el resultado fuese el justo, la denuncia se fomentaría. Actualmente es común pensar: de qué sirve que denuncie, si no pasa nada; o voy a perder mucho tiempo y todo se va a quedar igual, para que denunciar si hasta los mismos policías están involucrados con los delincuentes. Parece difícil revertir estos pensamientos, pero será más si seguimos con el mismo sistema de seguridad, si no se realiza una limpieza dentro de toda la estructura, lo cual debe involucrar desde los más altos mandos hasta lo más bajos, en dónde sin excepción se trabaje en equipo, se evalúen continuamente los resultados, y algo que considero es prioritario es que desde el reclutamiento y la selección de personal se definan los perfiles para cada puesto. Por lo tanto la corrupción, afecta la imagen y desarrollo de las instituciones encargadas de brindar la seguridad, no olvidando que otro aspecto en el que también se manifiesta negativamente es dentro del crecimiento económico, algunos análisis mencionan que ésta se ayuda en México con malas leyes, particularmente, desde el punto de vista económico retarda el desarrollo porque desalienta las inversiones, y por supuesto que la rentabilidad decae. Esto a menudo afecta especialmente a la inversión extranjera porque se suele interpretar los contratos y las regulaciones a favor de los inversionistas nacionales y en contra de los extranjeros. Por tanto, la corrupción debe ser atacada y controlada, a través de supervisiones constantes hacia el desempeño de las actividades que se realizan, evitando que este sea un factor que obstruya las inversiones hacia nuestro país, ya que son parte importante para la reactivación de la economía y por supuesto la generación de empleos.

---

<sup>43</sup> Informes de Labores y de Gobierno de la Secretaría de Seguridad Pública años 2000 al 2006.

De acuerdo a lo observado, el costo de la criminalidad ha sido muy alto para todo el país, los inversionistas extranjeros se deshicieron de bonos gubernamentales por 11 mil millones de dólares en los últimos seis meses, lo que de acuerdo a algunos analistas, ha contribuido a la depreciación de la moneda mexicana frente al dólar que a últimas fechas se ha situado en 14.72 pesos por dólar. Dentro de las principales causas está el deterioro del indicador riesgo país, el nulo crecimiento económico y el clima de inseguridad que México ha presentado durante los últimos años.

Por otra parte, se han elevado los costos de operación tanto para el estado como para las empresas y los ciudadanos en general, para el primero, el presupuesto que se asigna a este rubro requiere ser mayor año tras año, gran porcentaje se ha invertido en tecnología, equipamiento, recursos humanos, etc., siendo aun insuficiente para enfrentar y disminuir la incidencia delictiva, por su parte para las empresas los costos se han elevado debido a que su inversión en sistemas de seguridad para sus instalaciones, maquinaria e inventarios se ha incrementado. Y finalmente para el caso de la ciudadanía en general, actualmente se destina parte importante del ingreso al rubro seguridad, invirtiendo cada vez más en seguros de vida, de autos, incorporando alarmas contra robo en casas y vehículos, como consecuencia del aumento en la incidencia delictiva.

Son muchos los sectores que requieren de un cambio, sin embargo el recurso humano es de vital importancia para llevar a cabo el proyecto de reestructuración. Contando con funcionarios capacitados y consientes de la responsabilidad que adquieren al ser parte del sistema, podremos acabar con los males que se han generado alrededor de la misma.

Sin embargo, lo anterior no podría llevarse a cabo si la ciudadanía no es integrada en esa reestructuración, la pérdida de valores que ya he mencionado, también es reflejada en el comportamiento familiar, actualmente existen niños y jóvenes que han abandonado sus hogares debido a la desintegración familiar, a la violencia que sufren al interior de su núcleo principal, al abuso, a la falta de atención; encontrando equivocadamente en el consumo del alcohol y las drogas un escape a su situación, convirtiéndose más tarde en integrantes de bandas dedicadas al crimen organizado.

Por otra parte la situación económica también es pieza clave de este entorno, actualmente ambos padres se ven en la necesidad de trabajar, debido a que el ingreso que percibe solo uno de ellos, no es suficiente para cubrir sus necesidades básicas, descuidando el medio en que sus hijos se desenvuelven, los cuales muchas veces se rodean de personas que ven en ellos futuros consumidores de drogas así como integrantes de la delincuencia organizada.

Aunque las estadísticas oficiales sobre el crimen a menudo no son confiables, si nos permiten observar que en un país como el nuestro, donde el crecimiento económico es lento y la incidencia delictiva es alta, existe una relación negativa, es decir, hay más criminalidad en una economía que le va mal porque los delitos aumentan cuando los salarios son bajos y el desempleo es alto, además de que existen otros factores que participan en el crecimiento económico y que bajo este contexto también se ven afectados como lo es el caso de la educación.

En una economía sin crecimiento como la de México, gran porcentaje de los jóvenes que se encuentran preparándose, no terminan sus estudios por tener que incorporarse a actividades laborales, esto como consecuencia del bajo ingreso familiar con el cual no es posible continuar estudiando. Si bien el gobierno ha implementado acciones en conjunto con las empresas privadas para brindar apoyo económico a estudiantes con pocos recursos, con el propósito de que terminen sus estudios; dichos apoyos resultan ser insuficientes.

Lo anterior junto con otra serie de factores como el desempleo, los salarios bajos, la falta de crecimiento económico, el incremento en la población, la deserción escolar, el aumento de la desintegración familiar, entre otros; influyen para que familias enteras formen parte de organizaciones criminales, las cuales en su momento fueron personas en busca de superación sin poder lograrlo.

Por ello reitero la necesidad de que el gobierno y la sociedad trabajen conjuntamente, creando condiciones económicas, sociales, culturales, educativas; favorables y convincentes para toda la sociedad, demostrando que el actuar de acuerdo con la ley produce ganancias para todos.

Es importante recalcar, si la economía de un país funciona bien, si las oportunidades de empleo digno y bien retribuido son muchas, si la educación es buena, si los valores familiares son sólidos y se viven comunitariamente, si el entorno urbano y rural es adecuado, el delito natural, necesariamente, disminuye mucho más que en un Estado que sólo voltea al aumento de las penas.

De vital importancia también es incorporar políticas públicas que promuevan el empleo de los jóvenes y formas sanas de uso del tiempo, como el deporte. Políticas que flexibilicen el mercado laboral de manera que los jóvenes tengan mayores oportunidades de obtener un empleo, y medidas de fomento del deporte a nivel masivo ayudarían en este empeño.

Finalmente concluyo que es necesario llevar a cabo una reestructuración constitucional, en la cual se involucren los derechos humanos pero solo en algunos artículos y no en la

dispersión en que se encuentran, ello permitirá casi de manera directa mejorar las condiciones actuales, permitiendo ver a los inversionistas un mejor ambiente de seguridad para sus inversiones impulsando el retorno de las mismas.

Este país requiere de ciudadanos dispuestos a trabajar, a generar mejores condiciones de vida para las próximas generaciones, a conducirse a través de sus valores, a ser respetuosos de la Ley y enemigos de la violencia y la delincuencia, a ser ciudadanos dispuestos a conseguir un México mejor.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. AGUAYO S. *El Pequeño Almanaque Mexicano*. Editorial Hechos Confiables, México, 2004.
2. AYALA J. *Economía del Sector Público Mexicano*, UNAM-FE, Editorial Esfinge. México 2001.
3. AYALA J. *Mercado, Elección Pública e Instituciones*, UNAM-FE, Editorial Porrúa. México 2004.
4. BLANCHARD, OLIVIER; PÉREZ E, DANIEL, *Macroeconomía, Teoría y Política Económica con aplicaciones a América Latina*. Prentice Hall Iberia, Buenos Aires, 2000.
5. CABRERA J., GUTIÉRREZ A., ANTONIO M. *Introducción a los Indicadores Económicos y Sociales de México*, UNAM-FE, México 2006.
6. CABRERA J., GUTIÉRREZ A., ANTONIO M. *Cambio estructural de la economía mexicana*, UNAM-FE, México 2006.
7. CEPAL – ECLAC NACIONES UNIDAD. *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina; Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa*. Serie Políticas Sociales; División de Desarrollo Social. Santiago de Chile 1999.
8. IFE. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE febrero 2000.
9. INEGI. *Estadísticas Económicas, Indicadores de Empleo y Desempleo*, México 2005.
10. ROUSSEAU J. *El Contrato Social*, Ediciones Ateneo-México 1982.
11. SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W. *Economía*, Editorial Mc Graw-Hill, México 1995.



12. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Justicia y Seguridad*, cuadernos de Renovación Nacional. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988.
13. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Estado y Seguridad Pública*. Editorial del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica, México 2005.
14. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *1er. Informe de Labores*, México, septiembre de 2001.
15. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *2do. Informe de Labores*, México, septiembre de 2002.
16. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *3er. Informe de Labores*, México, septiembre de 2003.
17. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *4to. Informe de Labores*, México, septiembre de 2004.
18. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *5to. Informe de Labores*, México, septiembre de 2005.
19. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *6to. Informe de Labores*, México, septiembre de 2005.
20. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006*, México, Marzo 2002.
21. STIGLITZ, *La Economía del Sector Público*, Editorial Antoni Bosch, España 2000.
22. TELLO C. *Estado y desarrollo económico: México 1920 – 2006*. UNAM-FE, México 2006.
23. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, México, Diciembre del 2000.

**24.** VARGAS SÁNCHEZ G. *Análisis económico de un sexenio que está por concluir. Del hoy, hoy, hoy... Si se puede. Hasta el mañana México será...*, Editorial Castdel, México 2006.

## **Consultas Hemerográficas y Páginas WEB.**

25. GARZA, M. *Mapas contra delincuentes*, Revista Política Digital. Innovación gubernamental, Año 3, Núm. 16, Abril-Mayo 2004.
26. DIARIO LA CRÓNICA DE HOY. Artículo: *Comercio Informal crece por arriba del PIB nacional en 2004*, México 27 de febrero de 2005.
27. BBVA BANCOMER, *Seguridad Pública*, núm. 18, diciembre de 2001.
28. DIARIO EL UNIVERSAL. Artículo: *Impuestos e informalidad*, México D.F 05 de febrero 2007.
29. TERRA NOTIMEX. Artículo: *Hay Focos Verdes en la Economía*, 16 de Agosto de 2001, <http://www.terra.com.mx>
30. TERRA NOTIMEX. Artículo: *Destaca Fox Crecimiento Económico*, 21 de Agosto de 2003. <http://www.terra.com.mx>
31. <http://www.ssp.com.mx>
32. <http://www.icesi.org.mx>
33. <http://www.el-universal.com.mx>
34. <http://www.cronica.com>.
35. <http://www.reforma.com>
36. [biblioteca.itam.mx](http://biblioteca.itam.mx)
37. <http://www.inegi.gob.mx>
38. <http://www.econlink.com.ar>