

260
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR :
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
ASUNTOS DE GOBIERNO III**

**ANÁLISIS DEL LOS FACTORES QUE
INCIDEN EN LA FORMULACIÓN DE LA
POLÍTICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN
LA CIUDAD DE MÉXICO**

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

**P R E S E N T A :
MANUEL CALVILLO BRAVO**

ASESOR: LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, JUNIO DE 1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

Dedico este trabajo, a la persona sin la cual nada de esto sería una realidad, a la mujer que luchó contra la adversidad por darme educación y conocimiento, a la mujer que jamás dejó de apoyarme, a la mujer que forjó el hombre que soy hoy día, a la mujer que inculcó en mí los valores de la vida, con todo mi amor, respeto y admiración para ti MAMÁ.

Con mucho amor a mi padre, que este donde esté, siempre tendrá todo mi respeto y admiración.

A una compañera y amiga invaluable, quién me siempre me ha brindado su amistad, apoyo y solidaridad, para ti Ariadna.

A mi familia, que me apoyo en todo momento, en especial a mi abuela, quien siempre me brindó su ternura y apoyo.

A mis amigos, por los buenos y malos momentos, que hemos vivido juntos.

A alguien, que en la distancia me brindo su apoyo y afecto, para ti Adriana.

Con gratitud para quienes dejaron en mí su huella de sabiduría, de quienes mucho he aprendido y por quien guardo especial aprecio

A mis profesores, sin excepción alguna, porque cada uno de ellos dejó huella en mí.

A todos mis compañeros de aula, con quienes compartí esas horas de aprendizaje.

A todas aquellas personas con quién he trabajado, de quienes también he aprendido mucho.

A mis profesores del Seminario-Taller, quienes me ofrecieron su conocimiento y experiencia.

A mis compañeros de seminario, quienes nunca dejaron de exhortarme hasta el fin.

A todas aquellas personas que me han apoyado de una u otra forma.

Gracias a la vida, por permitirme llegar a este momento.

ÍNDICE

	Pag.
Introducción	1
I.- Marco de referencia	5
1.1 Marco conceptual	5
1.1.1 Estado	5
1.1.2 Atribuciones del Estado	9
1.1.3 Seguridad pública	13
1.1.4 Políticas públicas	17
1.2 Marco legal	20
II.- El Fenómeno de la delincuencia: algunos aspectos básicos	27
2.1 Causas y efectos	27
2.2 Situación de Inseguridad Pública en la Cd. de México	31
2.3 El problema: La inseguridad pública	33
2.4 Actores involucrados	38
III.- Sistema Nacional de Seguridad Pública	41
3.1 Reforma del Sistema judicial	42
3.2 Relaciones intergubernamentales	46
3.3 Sistema Nacional de Seguridad Pública	50
IV.- Diseño de las políticas para erradicar el problema a partir del SNSP	59
4.1 Diagnóstico	59
4.2 Visualización del problema	63
4.3 Diseño de la política pública y el consenso de la ciudadanía	66
4.3.1 Diseño y Formulación de Políticas Públicas	66
4.3.2 Diseño del Programa de Seguridad Pública para el D.F.	68

**Análisis de los factores que inciden en la formulación de
la política de la seguridad pública en la Cd. de México**

4.3.3 Participación ciudadana	69
4.3.4 Objetivos	73
4.3.5 Medios y acciones a tomar	75
4.4 Implementación de la política pública	76
4.4.1 Implementación de Políticas Públicas	76
4.5 Evaluación de la política pública	79
4.5.1 Evaluación de Políticas Públicas	79
4.5.2 Evaluación del Programa de Seguridad Pública para el D.F.	84
4.6 Opinión ciudadana	91
Conclusiones	97
Bibliografía	107

INTRODUCCIÓN

La inseguridad pública, es indudablemente uno de los mayores retos y problemas a resolver que tiene el gobierno, los elevados índices de delincuencia que se registran día con día a lo largo y ancho del territorio nacional, indican con claridad que los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública no están funcionando adecuadamente.

Las propuestas en este sentido, han sido de diversa índole, desde el aspecto legal, con la creación de un *Sistema Nacional de Seguridad Pública* a través de la reforma al artículo 21 de la Constitución Política, en diciembre de 1994, y de leyes secundarias como la *Ley General que establece las Bases para la Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* y más recientemente la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* hasta medidas de tipo administrativo como lo son el *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000* y para el caso de la Ciudad de México, el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*.

La incidencia delictiva ha venido adquiriendo mayor fuerza en el transcurso de los últimos años, esto ha originado problemas tales como la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones encargadas de preservar el orden y paz públicos, debido a la impunidad que también se registra de manera ostensible.

El problema es complejo, no puede ser visto exclusivamente desde el ámbito legalista o administrativo, sino que requiere una conjunción de esfuerzos como el social, el económico, el político y el cultural. No se duda que el problema de la inseguridad pública se conforma por problemas como el desempleo, desintegración familiar entre otros.

En la presente investigación, se pretende analizar las decisiones y acciones tomadas por el Gobierno capitalino ante la problemática de la inseguridad

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

pública, apoyada por una tecnología de gobierno, denominada por muchos como policy ó políticas públicas: analizando mediante su proceso la definición del problema, agenda pública, diseño y formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Dentro del primer capítulo de esta investigación, se conceptualiza al Estado, para poder abordar cuales son sus atribuciones, productos del pacto social establecido por los ciudadanos para poder convivir en armonía; entre sus atribuciones, está la de seguridad pública, donde tiene al gobierno como brazo ejecutor del Estado.

En este mismo apartado, se conceptualiza a las políticas públicas, pues a partir de ellas se lleva a cabo esta investigación, y a través de las mismas, se pretende dar solución al problema de la inseguridad pública.

En el segundo capítulo, se analizan las causas por las que un individuo, cae en el círculo de la antisociedad o delincuencia, que factores dentro del ambiente permiten y estimulan que este individuo atenté contra sus conciudadanos y sus propiedades; además se analiza el panorama de inseguridad que prevalece en la Ciudad de México, el cual ha aumentado considerablemente.

El tema central de este capítulo es tratar de determinar cual es el problema al que se enfrenta el gobierno capitalino, analizar su importancia de inclusión en la agenda gubernamental, y prueba de ello son las acciones emprendidas por el gobierno federal en los primeros días de gobierno de la actual administración.

En el tercer capítulo se analizan las reformas al sistema judicial y la creación del Sistema Nacional de seguridad, como una política pública implementada por el Gobierno federal, para erradicar el mal que afecta a la sociedad mexicana.

Un aspecto interesante en este capítulo, son las relaciones intergubernamentales que se proponen en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* en materia de seguridad pública, con la creación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y

municipal, actuarán en coordinación para luchar en contra de la delincuencia, instaurando programas, funciones e instrumentos para tratar de erradicarla.

Dentro del último capítulo de esta investigación, se analizarán las acciones que en materia de seguridad han propuesto las autoridades capitalinas y el gobierno federal en su conjunto, mediante los procesos de las políticas públicas, los cuales serán explicados y contextualizados a la problemática, en este mismo capítulo se analizarán las acciones emprendidas en los procesos de diseño, implementación y evaluación.

Finalmente, para las conclusiones, tendrán el conjunto las inquietudes, propuestas, y demás aportaciones que permitan una mayor profundidad en esta investigación en estudios posteriores para dar una solución a este grave problema de inseguridad pública capitalina.

I.- MARCO DE REFERENCIA

En el presente capítulo, se procurará lograr una definición conceptual de aquellos elementos legales que son en esencia el eje sobre el cual versa el contenido de esta investigación.

1.1 MARCO CONCEPTUAL

1.1.1 ESTADO

El Estado históricamente es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actos concretos.

Por esto resulta ser la organización más importante de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización.¹

El Estado tiene dos sentidos diferentes, uno cuando se refiere de la intervención en las empresas privadas, cuando se le critica y se planea reformarlo, se designa el conjunto de la organización gubernamental. En

1 Usalle Berrones, Ricardo, "Estado Gobierno y Políticas Públicas" En *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p. 11

**Análisis de los factores que inciden en la formulación de
la política de la seguridad pública en la Cfd. de México**

cambio, cuando se habla de naciones, se está refiriendo a comunidades humanas de un tipo particular.²

"..En una fase inicial del Estado moderno... caracterizado por la unidad territorial y por el surgimiento de una instancia de poder parcialmente hegemónica en la figura del Príncipe, pero también por la presencia de una válida organización de las fuerzas sociales tradicionales sobre dos planos estrechamente vinculados, de la decisión y de la administración..."³

Entonces podemos hablar de dos sentidos de la noción de Estado, una como nación que es en sentido amplio y la otra, donde se trata al Estado como gobierno, que es en sentido estricto.⁴

"En sentido amplio: conjunto de personas que viven en un momento dado en un territorio determinado, unidos por vínculos de distinta naturaleza (de nacionalidad, culturales, jurídicos, entre otros) y bajo un poder soberano que es común sobre todos ellos. Estos son Estados de pleno derecho y forman parte de la comunidad internacional. En sentido estricto: Estado es sinónimo de poder soberano. Es la estructura dotada de poder de un Estado en sentido amplio es el conjunto de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial".⁵

El Estado es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diferentes criterios: los lazos de solidaridad particularmente intensos, una organización básicamente potente, la diferencia del Estado con otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza.⁶

Los grandes teóricos del Estado, han coincidido y puesto de relieve, en todos los tiempos, la gran importancia que tienen los hechos geográficos para la vida estatal. Tanto Platón y Aristóteles como Maquiavelo, Bodino, Montesquieu

2 Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y derecho constitucional* (Colección Demos); Barcelona. Ediciones Ariel 1970. p. 44-45.

3 Bobbio, Norberto y Matucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1981. p.626-634

4 Duverger, *Op. cit.*, p.44-45

5 Garrido R. *Diccionario de política*. Salamanca: Editorial Tecnó., 1977. p. 138-139.

6 Duverger, *Op. cit.*, p.44-45

y Hume, Herder y Hegel han hecho uso de esta idea en sus concepciones sobre El Estado.

La integridad geográfica, es el rasgo final del Estado, pues tiene determinados límites. El Estado es entonces un artefacto, una asociación legal cuyas reglas públicas se aplican a todos aquellos que residen dentro de sus límites o viajan a través de ellos.⁷

Las relaciones del Estado con el espacio son muy importantes, pero las circunstancias geográficas del espacio no pueden explicar por sí solas la unidad, ni la peculiaridad de un Estado; por otro lado, la agrupación unificadora en el pueblo, aunque no del pueblo, es, pues, evidentemente, un factor fundamental para el nacimiento y permanencia, no solo del Estado, sino de cualquier organización.⁸

En lo referente al poder, se puede advertir que, la profunda raíz social en la sociedad civil, hace que sea finalmente, el mismo orden el que aparece como persona y sume en sí los elementos de legitimación del poder son los individuos mismos los que conservan el instrumento directo de determinación de tal orden, a través de la fatigosa raíz del poder decisivo (el de mando, es decir legislativo) por parte de la fuerza hegemónica de la sociedad organizada.⁹

El Estado debe poseer o crear una base de nacionalidad y una nación debe someterse a cierta forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar.¹⁰

El Estado se caracteriza también por estar formado sobre la libertad política (y no solamente privada) y sobre igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, pero administrado por la clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por el derecho y la economía.¹¹

7 Ashford, Nigel, Davies, Stephen *Diccionario del pensamiento político conservador y liberal*, Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, 1991, p.114.

8 Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1990 13 ed., p 154-181.

9 Bobbio, *Op cit.*, p. 626-634

10 Crossman, R.H.S. *Biografía del Estado moderno*, México: Fondo de Cultura Económica, 1990, p.20.

En el Estado es indispensable, la connotación abstracta dentro de esquemas lógicamente indispensables y convencionales, las principales de las cuales son la ley, y la norma jurídica,¹² por esto debe de poseer leyes promulgadas por un único gobierno central.¹³

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El Estado así constituido, con sus elementos concretos: pueblo, territorio, poder y orden jurídico, no es una mera abstracción jurídica sino una realidad efectiva, que solo se inicia por la concurrencia de los tres factores. Dos de ellos territorio y pueblo son de naturaleza material, el tercer y cuarto elementos (poder y orden jurídico) pertenecen al terreno ideológico.¹⁴

Mediante el poder, cuyo principal elemento integrante es el poder legislativo, el Estado puede determinar su propia forma y estructurar independientemente su organización.¹⁵ Este poder se manifiesta mediante la constitucionalidad y la legalidad. En este caso, hay reglas escritas que prescriben lo que debe y lo que no debe hacer.¹⁶

Un poder sujeto a reglas significa que el derecho se acepta como ámbito de potestad, obediencia y sanción para garantizar la convivencia de los gobernantes y los gobernados.¹⁷

Cualquiera que sea la concepción que se tenga del Estado, es indudable que en primer término, le es consubstancial la asociación de hombres o de grupos humanos. Forman éstos el pueblo estatal; el segundo elemento del Estado es el territorio, no es considerado tradicionalmente esencial y se designa al tercer

11 Bobbio, *Op cit.*, p. 626-634.

12 *Ibidem*

13 Crossman, *Op cit.*, p. 32.

14 Fishbach, Oskar G. *Teoría General del estado*, México: Editora General, 1968, p. 19.

15 *Ibid.*, p. 20-21

16 Uvalle *Op cit.*, p. 11.

17 *Ibidem*

elemento, el poder político organizado, como diferenciación entre gobernantes y gobernados. Esta distinción se manifiesta en los servicios públicos, como elemento peculiar del Estado (los gobernantes, que monopolizan la fuerza, deben emplearla para organizar y controlar el funcionamiento de los servicios públicos: El Estado no es una potencia que manda, una soberanía; es una cooperación de los servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes).¹⁸

El Estado, se distinguirá por su naturaleza pública de sus reglas, su autoridad centralizada, sus límites geográficos determinados y su pretensión de poseer el monopolio del poder coercitivo.¹⁹

1.1.2 ATRIBUCIONES DEL ESTADO

El Estado como ente, no se agota en sí mismo, no es entidad perfecta, pero aspira a ser perfectible; es ante todo una entidad que tiene cualidades pero también se encuentra expuesto a tener defectos que inciden en el terreno de la sociedad.

Es creado con un sentido de utilidad, como artefacto que permite alcanzar otras fines, considerando como artefacto, el Estado rebasa la mera consideración mecánica que el propio artefacto es y en todo caso, conviene que en relación a él, el concepto de artefacto sea precisado en el rubro de medios. El Estado en consecuencia, existe en cuanto que tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos, pero el Estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar por que no sea quebrantado.²⁰

18 Fisbach, *Op cit.*, p. 19-20.

19 Ashford, *Op cit.*, p. 113.

20 Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México: IAPEM. 1994. p. 57-76.

Es aquí donde constata que hay fines que trascienden al Estado, uno de ellos es el bien común, el Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por sí mismo, como la obra de arte, sino por su rentabilidad.

Su utilidad deriva de que tiene capacidades que pueden mejorar las condiciones, expectativas y esperanzas tanto individuales como colectivas de sus gobernados, su utilidad denota las aptitudes prácticas que tiene y mejora para atender las dilatadas necesidades sociales.

Como artefacto útil, el Estado puede recuperar su condición de medio para alcanzar fines sociales, y este medio, porque sus elementos constitutivos, sus relaciones funcionales y estructurales y la correlación insoslayable de sus diversos elementos, lo ha en apto para atender y suplir la imperfección de la vida humana.

La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación debe de ejecutar para la realización de sus fines.²¹

El Estado como obra humana, ha sido construido paulatinamente para atender fines sociales, no para servir fines particulares de un individuo, casta o un grupo privilegiado que abuse del poder; casi la totalidad de los fines del Estado, coinciden en lo más importante de la sociedad, pero no puede llegar a la totalidad.

Hay aspectos, en los cuales no puede, no debe o no quiere penetrar el Estado y que forman una barrera infranqueable a su actividad.²²

Los fines exclusivos del Estado, serán aquellos que la Constitución le marca, con exclusión de cualquier particular, tal es el caso de la seguridad nacional, banca central o alguno otro que este marcado por la legislación como propias del Estado.

21 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 1992. p. 3.

22 Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. México. Porrúa. 1990. p. 337-339.

Para designar el contenido de la actividad estatal se usan muy diversas denominaciones, tales como las de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o "competencias estatales", sin embargo, algunas de esas expresiones tiene una significación o muy genérica, o que se presta a diversas interpretaciones; el término "competencia" es inadecuado ya que es diferente la capacidad genérica del Estado, de la facultad concreta que se otorga a uno de sus órganos para ejecutar los actos que integran aquella capacidad, facultad que puede ser dividida entre varios órganos respecto a uno solo de dichos actos, y que es lo que propiamente constituye la competencia. Por su parte, la palabra "funciones" tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, Así es como se habla de funciones legislativa, administrativa y judicial, las cuales pueden concurrir para realizar una sola de las tareas encomendadas al Estado.

Se estima que el término "atribuciones del Estado", es la que debe adoptarse, ya que su connotación gramatical es adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para la realización de sus fines.

Si las atribuciones son medios para alcanzar los fines estatales, es natural que su número y extensión varíen al variar tales fines. A lo largo de la historia del Estado, han variado sus fines y como consecuencia sus atribuciones, de la cual se pueden caracterizar tres etapas sucesivas, sin que esta sea tajante.

En la primera etapa, el Estado está reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y atribuciones, pues se limita al mantenimiento y protección de la existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y al libre juego de las leyes sociales y económicas; así tenemos que las atribuciones del Estado en dicha etapa se circunscriben en actividades de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de lo particular más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden.

En un segundo momento, y en razón de irse adquiriendo un grado mayor de desenvolvimiento, por el aumento de población, por lo progresos del orden técnico y por otros muy variados factores, el Estado interviene en mayor grado en actividades económicas, tanto por requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos, como por el aumento de las necesidades generales.

En una tercera etapa, y que corresponde a la actualidad, el Estado ha venido a agregar a su finalidades anteriores, las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia, "de justicia social", que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al estado gendarme de la primera etapa, en un estado providencia o estado social de derecho, cuyo problema fundamental, será conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

El problema de saber cuales son las atribuciones del Estado, se encuentra vinculado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de las actividades de uno, tiene que traducirse forzosamente en reducción de la esfera de acción de los otros.

La actuación estatal a través de reglas públicas, quiere significar que ciertas disputas tienen una dimensión social que no puede ser incorporada a los procedimientos del derecho privado.²³

Existe otra clasificación que hace resaltar las atribuciones del Estado que se relacionan con la intervención de éste en la esfera de acción de los particulares ha redistribuido las tres categorías señaladas en los tres siguientes grupos: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Las atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada, se refiere a que el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad por que los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

23 Ashford, *Op cit.*, p 113

Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada, se refiere al mantenimiento del orden jurídico, pero en esta categoría, tiende a coordinar los intereses individuales con los del interés público, esto con la finalidad de mantener la coordinación de los intereses privados con los públicos.

Atribuciones del Estado para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para alcanzar o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. La finalidad que el Estado persigue, es promover todo lo que pueda redundar en favor del bienestar público.

El monopolio del poder coercitivo, será una de las propiedades de el Estado, esto consiste en negar a otras asociaciones el derecho de ejercer las funciones de defensa y seguridad.²⁴

1.1.3 SEGURIDAD PÚBLICA

Una de las atribuciones del Estado, es la de otorgar seguridad pública, y así esta expresarlo en La Carta Magna²⁵ y en el *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995- 2000* "La seguridad pública es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".²⁶

Para lo cual se juzga conveniente, definir en primer lugar que es la seguridad, para luego definir a la seguridad pública. El concepto de seguridad se define como "calidad de seguro", mientras que seguro es definido como libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo;²⁷ por otro lado, seguridad es la capacidad del sujeto de sentirse seguro; seguro en su sentido lato, citando al

24 *Idem.*

25 *Modificación Constitucional al Artículo 21, en diciembre de 1994.*

26 *Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, jueves 18 de julio de 1996, p. 4.*

27 *Diccionario de la Real Academia, Madrid: Espasa Calpe, 1970, p. 32.*

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es: "Del latín *securus* Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Este concepto sencillo nos muestra una gran verdad, los ciudadanos se sienten libres del yugo del miedo cuando pueden transitar libremente a toda hora del día o descansar confiados en la protección que su casa les brinda.

Esta necesidad, la más elemental porque entraña la idea de supervivencia del sujeto surge en una época remota y configura uno de los mecanismos de autoprotección instintiva que la naturaleza desarrolló en las criaturas para salvaguardarlas. Este miedo primitivo a desaparecer estableció las bases de la vida en social, la cual brindó la confianza del número y del auxilio de sus semejantes para contrarrestar los desastres naturales o los ataques de los depredadores. Más adelante la manada se perfeccionó en sociedad; y posteriormente la violencia institucionalizada fue monopolizada por el Estado y aplicada mediante reglas rigurosas que establecieron la legalidad y legitimidad del poder político.²⁸

Hoy el requerimiento primitivo de seguridad no se deja sentir ya por las grandes catástrofes naturales sino por la misma convicción social que ha degenerado en un estado de naturaleza.

La seguridad pública, es un conjunto de acciones que debe realizarse para garantizar a los habitantes de la ciudad un goce del pleno goce de la vida y de sus bienes mediante la preservación del orden público y el mantenimiento de la paz social. En este sentido el Estado por medio del gobierno, debe elaborar y promulgar los reglamentos que procuren brindar a la sociedad el servicio de seguridad pública a través de la policía, y así los individuos de ésta cuenten con las condiciones de subsistencia para tener una vida más segura.²⁹

La seguridad pública, desde tiempos inmemorables, ha sido un problema ligado a la humanidad si bien una de las vertientes de toda sociedad recurrentemente, es el cuidado de las personas, sus bienes y pertenencias.

28 García Contreras, J. Alfredo. Para el Principo. En *Prospección*, año 3, número 6, feb 1997, p.22.

29 Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Gobierno y Administración municipal en México*. México: Secretaría de Gobernación, 1993. p. 12

La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos, se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policía preventivos.³⁰

La seguridad pública como función exclusiva del Estado Mexicano tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos.

La seguridad pública se concibe en la política nacional como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejercen como servidores de la sociedad.³¹

El Estado, comprende no solo instituciones de gobierno, como legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos o las organizaciones formales, -partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación- sino todas las estructuras en sus aspectos políticos en lo que relación con la coacción presentan; es obvio que, desde la perspectiva del análisis político sistémico, el estudio de la policía, entendida como seguridad pública y analizada como estructura o componente del sistema político, resulta más legítimo.³²

El gobierno en México tiene dentro de sus atribuciones constitucionales, la de brindar el servicio público de seguridad, relacionado íntimamente con el de policía, palabra que debemos definir perfectamente.

La palabra policía deriva etimológicamente del latín POLITIA, y ésta del griego POLITEIA, que significa el buen orden y gobierno de una colectividad o población.

30 González Ruiz, Samuel et al. *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas y propuestas*, México: UNAM, 1994, p. 36-37.

31 *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, martes 28 de noviembre de 1995, p.27.

32 González Ruiz *Op. cit.*, p.43.

Bobbio nos da el siguiente concepto: "Es una función de Estado que se concreta en una institución de administración positiva dirigida a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público en sus diversas manifestaciones: de la seguridad de la persona a la propiedad, de la tranquilidad de los conglomerados humanos a la protección de cualquier otro bien tutelado con disposiciones paralelas".³³

La policía tiene una función de gobierno singular, es así que al realizar las distintas acciones o actividades que le corresponden logra ser la síntesis del orden y bienestar en el moderno Estado, otro término de policía es el que designa al cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y de la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas por la organización que tienen los Estados.³⁴

La actividad de la policía comprende en su conjunto las iniciativas dirigidas a la preservación y represión de los delitos.³⁵

La policía, como ya se dijo, es una función o poder que pertenece al Estado por lo que quienes la ejercen son servidores públicos encargados de auxiliar a los particulares en el desarrollo de sus actividades cotidianas. La actividad siempre debe ser encaminada a la prevención de los hechos antisociales que comprenden los delitos, las infracciones, las faltas administrativas y las conductas que sin estar reglamentadas provoquen una alteración del orden público, en este sentido se debe informar, ordenar y exigir el cumplimiento de las disposiciones legales.

La policía como subsistema del sistema político, funciona mediante un particular tipo de insumos que se denominan demandas; demandas en cuanto a regulación de la conducta, en lo que respecta a seguridad pública; y ayudas: la obediencia a la ley, los reglamentos y las normas. El resultado de los insumos del subsistema policial es un producto: la obediencia a la ley y a las normas, esto es la paz pública.³⁶

33 Bobbio, *Op cit.*, p. 1203.

34 Garzaro R. *Op. cit.*, p. 138-139.

35 Bobbio, *Op cit.*, p. 1204.

1.1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente estudio, se llevará a cabo a través del enfoque de políticas públicas que es una herramienta para evaluar el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad pública para el Distrito Federal; por ello se considera necesario dejar bien definido el término y concepto, para comprender el análisis que se aborda en la investigación presente.

La importancia del estudio de las políticas públicas radica en que cada vez más las ciencias sociales en general tienen que ver de manera directa o indirecta con alguna política oficial ya sea para analizarla, criticarla o proponer cambios en las modalidades de su implementación y ello se debe a que la intervención estatal se encuentra presente prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad.

La política pública es el resultado de una combinación de procesos y lo que ocurre es que dependiendo de la naturaleza de la decisión, algunos mecanismos se presentan con mayor intensidad.

Veamos ahora que está detrás de la expresión políticas, en lengua inglesa se utiliza la expresión politics para los efectos referidos a las relaciones de poder, la expresión policy se utiliza para denominar los aspectos relacionados con el ámbito gubernativo. A falta de términos más explícitos en la lengua castellana politics (relaciones de poder) se traduce por política y policy (relaciones de gobierno) se traduce por policías.

Esta distinción sirve para explicar el énfasis que la expresión políticas públicas hace en los aspectos de gobierno. Si bien para fines del análisis es útil esta distinción, llevada al extremo deja sin explicar muchas situaciones, evita comprender la relación existente entre el ámbito administrativo y el ámbito de poder. A final de cuentas, política y policías se interactúan y condicionan mutuamente.

Entonces, políticas públicas son acciones y decisiones del gobierno que buscan soluciones y mejoras a un problema público específico (seguridad pública, pobreza, desabasto alimenticio, obra pública, entre otros,) que están integradas a una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o tengan que dar solución. El objeto principal de la política pública, es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisión a corto y largo plazos.³⁷

Aludir a las políticas públicas no equivale a conceptualizarlas como políticas tradicionales de gobierno, es decir del tipo de políticas que permitan conseguir acuerdos cerrados, gremiales y corporativos sin tomar en cuenta la opinión de los actores involucrados en ella.

"Una política es en un doble sentido un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere decir. También lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interrelación con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones."³⁸

"Las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco general de los programas de gobierno. Así pues son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general".³⁹

Las políticas públicas también se definen "como las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos".⁴⁰

37 Moratta, Francisco. "Las políticas públicas". En *Notas de clase Seminario-Taller Políticas públicas para asuntos de gobierno III*, septiembre 1996-abril 1996, p.41.

38 Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1992, p.25.

39 Frohok, Fred. *Public policy: Scope and logic*. N.J.: Englewood Cliffs, 1979, p.11.

40 Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México:

La importancia de utilizar el enfoque de políticas públicas radica en "que permite analizar las decisiones de gobierno, que pretenden resolver problemas específicos en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre".⁴¹ Dímase, que las políticas públicas son útiles para contextos donde la acción estatal tiene pesos y contrapesos.

Bajo el enfoque de políticas se permite analizar las decisiones y acciones de gobierno, mediante sus características propias, sus categorías, en las etapas de las mismas y sus modelos.

Una política pública, tendría seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y finalmente 6) la ejecución. En general, cualquier política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público.⁴²

Las políticas públicas implican un diagnóstico de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar; a su vez el diagnóstico está detrás de otros dos elementos, la estrategia y la solución, de esta forma las políticas públicas implican uno o varios objetivos generales que se presentan como la solución al problema, además de una estrategia o programa de acción.

Para resumir, las políticas públicas son una herramienta de gobierno, las cuales incorporan la participación ciudadana, ya sea en la demanda de solución de determinados problemas o bien, en el diseño de la solución. En el marco de una gran y mayor información a la que tiene acceso la ciudadanía, da como resultado una sociedad más plural y participativa, en los asuntos que le conciernen y afectan, la sociedad moderna no es pasiva, ahora exige solución inmediata a sus problemas, ante esto los gobiernos, para legitimarse y mantenerse en el poder, deben atender las demandas ciudadanas, pero no se pueden atender todos los reclamos, pues o bien porque se considera que no son de carácter público, es decir que afectan a una gran mayoría, o porque no

UNA Plaza y Valdez Editores. 1996. p. 13-14.

41 *Ibid.*, pp. 60-61.

42 Méndez, José L. "Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas" En *Revista de Administración Pública*. México: INAP, 1993.

son viables, por ello las administraciones públicas deben dar prioridades dentro de su agenda a los problemas que en ella ingresan.

“Las políticas públicas son una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.”⁴³

1.2 MARCO LEGAL

Los artículos en los que se encuentra la expresión “seguridad pública” en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, son los siguientes: 21, sexto y séptimo párrafos; 32, primer párrafo; 115, fracción III, inciso b); 122, fracción II, inciso c) y fracción IX, y 123, Apartado B, fracción XIII.⁴⁴

Es importante señalar que en la Constitución, no se presenta un concepto claro de seguridad pública, aunque recientemente en diciembre de 1994, fue modificado este artículo para adicionar dos párrafos, los cuales determinan como función del Estado, la seguridad pública que está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivas competencias; en el artículo 115 se determina que será competencia del municipio junto con los estados de la Federación, tener a su cargo la seguridad pública, así esta es una competencia fundamentalmente municipal; en el artículo 122, dispone que al Presidente de la República corresponderá la fuerza pública en el Distrito Federal, así como la designación del titular que la tenga a su cargo.

La materia de seguridad pública como tal, se incorporó por primera vez a la Constitución en diciembre de 1994, en el contexto de la reforma constitucional que tuvo el propósito fundamental de sentar las bases de una profunda transformación del sistema de justicia.

43 Uvalle Berrones, *Los nuevos detroteros de la vida estatal ... Op cit.*, p. 112.

44 González Ruz, *Op cit.*, p. 57.

Ahora bien, el marco jurídico en cuanto a la atribución de la seguridad pública, es la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en los siguientes artículos en específico:

Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que le otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición jurídica o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 9.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra esta, ni se hiciera uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde o motive la causa legal del procedimiento, no podrán liberarse ninguna orden de aprehensión o detención sino por la autoridad judicial, sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y que estén apoyadas aquellas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata, solamente en casos urgentes cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen en oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de una autoridad judicial.

En toda orden de cateo, que solo la autoridad podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse la persona o personas que hayan de aprehenderse o los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuesto por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado a las disposiciones fiscales, sujetándose en este caso a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18.- Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estará completamente separados.

Artículo 19.- Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un acto de formal prisión, en el que se expresaran el delito que se impute al acusado; los elementos que constituyen aquel, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y de los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer posible la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta y a los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecuten.

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

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*.

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera de las penas inusitadas y trascendentales.

En los anteriores artículos de la Carta Magna, se manifiesta que los ciudadanos tienen derecho a la seguridad pública, así mismo los protege contra abusos por parte de la ley, pero los limita en la ejecución de la ley, la cual estará a cargo del Estado.

Además de lo establecido por la Carta Magna en cuanto a seguridad pública se refiere, tenemos a la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, esta reglamenta los dos últimos párrafos de artículo 21 Constitucional, faculta al *Consejo Nacional de Seguridad Pública* a formular propuestas de contenido para el *Programa Nacional de Seguridad Pública*.⁴⁵

Dicha ley señala en su artículo 39. Que: "La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que introduzcan el respeto a la legalidad".⁴⁶

45 Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Lunes 11 de diciembre 1995, pp. 22-29.

46 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. jueves 18 de julio de

En específico para el Distrito Federal, la función de seguridad pública, se regulará también con la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*.

Dicha Ley, define en su primer título la naturaleza y objeto de la seguridad pública, señala los órganos competentes, precisa que el marco supremo corresponde al Presidente de la República y determina la clasificación de los elementos que laboran en las corporaciones, así como su relación laboral y los lineamientos para su identificación.⁴⁷

Con todo lo anterior, podemos definir, que el Estado combatirá las conductas que atentan contra la paz y orden públicos, desarrollando políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que garanticen el respeto de la legalidad.

La seguridad pública es un derecho colectivo, y debe verse como un factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, se debe partir de una concepción más amplia de la seguridad pública que la considere también como un producto de mejores condiciones de vida de la población.

1995, p. 4.

47 *Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, martes 28 de noviembre de 1995, p. 28.*

II.- EL FENÓMENO DE LA DELINCUENCIA: ALGUNOS ASPECTOS BÁSICOS

2.1 CAUSAS Y EFECTOS

Uno de los problemas que hoy afligen al mundo entero, sin excepción de país alguno, lo constituye el notable incremento de la delincuencia y su variada gama de manifestaciones; muchas de ellas tan antiguas como la humanidad, pero otras no menos numerosas y acaso de mayores alcances por sus terribles efectos, surgidas recientemente a la sombra de las profundas transformaciones estructurales que vienen sucediéndose en todos los sectores de la sociedad.

En efecto, los vertiginosos cambios operados durante las últimas décadas obedecen tanto a una evolución económica, política y social como al desarrollo de la ciencia y de la técnica, factores simultáneos e interdependientes, cuyo dinamismo también se refleja, por desgracia, en la naturaleza e incidencia de la delincuencia que, lejos de permanecer estática, reviste cada día nuevas modalidades, adaptándose con asombrosa rapidez a las circunstancias de la vida moderna.

Este proceso de verdadera metamorfosis que se advierte en la adecuación de la delincuencia a las mas recientes condiciones de la realidad contemporánea, puede describirse, en términos generales, a partir de cuatro tendencias dominantes:

La primera consiste en el surgimiento cada vez mayor de organizaciones criminales, grupos de malhechores profesionales que operan en forma coordinada, conforme a una estrategia y distribución de actividades.

La segunda es la que se refiere al incremento de la violencia grave, ejercidas por los criminales, sin la más mínima consideración para con la vida de personas inocentes y aun haciendo gala de absoluto desdén frente a las posibles consecuencias de ello.

La tercera tendencia de la criminalidad actual, estriba en la proliferación de los delitos económicos y financieros, tales como la falsificación de cheques, las estafas, el tráfico de divisas y más recientemente los fraudes realizados mediante el uso de computadoras.

La cuarta tendencia es la relativa a un creciente tráfico internacional, sobre todo en materia de estupefacientes, lo cual revela un fenómeno paralelo: la internacionalización de la delincuencia.⁴⁸

La delincuencia es producto de múltiples factores de muy variada índole que la propician y es a la vez, fuente de complejas consecuencias sociales. Tanto factores como consecuencias sociales no han sido debidamente apreciados por quienes tienen a su cargo el diseño y la instrumentación de la política de prevención de la delincuencia.⁴⁹

Las causas estructurales de esta situación se pueden ver en la convivencia que se desarrolla en las ciudades industrializadas, en las que la población sometida a los requerimientos inhumanos de la aglomeración acometen conductas antisociales; un ejemplo de estas desviaciones son los asesinos múltiples de los cuales los norteamericanos nos pueden contar mucho. Pero estos fenómenos estructurales de inseguridad se ven agravados en nuestro país por la situación económica. Así, al hambriento que quiere pan se le agrega el pobre que no encuentra un trabajo remunerador, y el de clase media que no puede obtener la satisfacción de las expectativas que la sociedad le prometió. Así, el miserable, el pobre y el integrante de la clase media desafían el orden establecido y cada uno en su nivel, pretenden alcanzar con los medios que sean

48 Moreno C. Rafael, "Reflexiones sobre la prevención de la criminalidad" En *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, Num. 1, febrero 1996. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. p.107-108.

49 Islas de González Mariscal, Olga, "La prevención de la antisocialidad y del delito" En *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, Num. 1, febrero 1996. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. p.99.

necesarios los satisfactores, el reconocimiento de sus iguales, los lujos que sólo de lejos atisban y el poder que reditúa el uso de la violencia y la posesión de los medios económicos, bélicos, estratégicos para ejercerla.

Las personas que caen en el circuito de la desesperanza y establecen que las vías legales se hallan cerradas para convivir en la sociedad pacíficamente, derivan hacia caminos donde la violencia y la fuerza se establecen como paradigmas de conducta. De ahí surgen la guerrilla, la delincuencia organizada, los crímenes callejeros y otras formas de convivencia anómalas que se han visto aumentadas considerablemente en los últimos años. Quien ha caído en el circuito de la desesperanza reconoce la capacidad que el dolor social y el revanchismo tienen en esta. De tal modo, la caracterización sugiere un fenómeno social producido por estados sociales en los que una conducción inadecuada de nuestro país engendra situaciones de fuerza y de desesperanza.

Es conveniente anotar algunas ideas sobre los factores que condicionan la comisión de las conductas delincuentes. Al margen de aspectos bióticos o psíquicos que conforman el aspecto endógeno del delincuente, los factores más significativos son, a saber: los sociales y los ambientales.

Los factores sociales, por su gran diversidad y complejidad y por la enorme influencia que tienen en la conducta humana, han merecido mayor atención en el campo teórico y en el práctico. Aquí señalaremos algunos de los aspectos más trascendentes: el desempleo, la marginalidad y la marginación, la miseria, el ocio, la incapacitación, la vagancia y la malvivencia, la mala distribución de la riqueza, la desintegración de la familia, las brechas generacionales, las modas negativas de toda índole provenientes del extranjero, el consumismo, el flujo migratorio no planificado de las zonas rurales a las urbanas, el anárquico crecimiento de las ciudades, la carencia de viviendas dignas, la ausencia de zonas verdes, la carencia de locales y lugares deportivos y de recreación en general, la insuficiencia de centros escolares, la insuficiencia de carreras profesionales y técnicas, la insuficiencia de escuelas de artes y oficios, la carencia de planificación entre la demanda y la oferta de profesionistas, la inadecuada prestación de los servicios públicos, la corrupción y el abuso del poder. Como factores que merecen especial atención se han señalado el alcoholismo y la drogadicción.

Por cuanto a los factores ambientales, son relevantes el clima, las estaciones del año, el día o la noche, las condiciones meteorológicas. Así, por ejemplo, en las zonas cálidas o en primavera proliferan delitos de corte violento, incluidos los sexuales; en climas fríos o en invierno son más frecuentes los delitos contra el patrimonio; la noche es más propicia para asaltos, violaciones, entre otros.⁵⁰

La materialidad del hecho criminal, debidamente comprobada y castigada según reglas precisas, basta por sí sola para calificar de delincuente a un individuo, aquel cuyo acto escapa a la sanción penal no es delincuente para la ley. En algunas sociedades, los valores religiosos, la organización familiar, patrilínea o matrilínea, son objeto de la protección penal. En otras sociedades, la protegida es la propiedad privada y en otras, la ley defiende la propiedad colectiva. Algunos han tratado de distinguir a quienes violan los sentimientos rudimentarios de piedad y probidad de quienes atentan a sentimientos susceptibles de cambiar. Estos últimos están ligados a las costumbres, como el pudor, el honor, el sentimiento religioso entre otros, los primeros llamados delitos naturales, se hallarían por doquier, los segundos, delitos convencionales serían variables.

Es la vivacidad de la reacción social la que determina lo que será considerado un delito, tiene un doble origen: la indignación moral y el miedo. En las sociedades arcaicas, los criminales más peligrosos fueron los que violaban los valores colectivos del grupo, en particular los que afectaban a la religión y a la seguridad del grupo, lo que hoy llamaríamos la seguridad del estado.

Los atentados contra la autoridad y las reglas en el seno de la familia, del grupo de parentesco o de la comunidad local constituyen una segunda categoría de delitos. En el interior de estos grupos restringidos, son los sentimientos individuales los afectados, relativos a la integridad de las personas (homicidio, atentado a las reputaciones) y a la propiedad de los bienes (robos, fraudes y extorsiones).

Desde el punto de vista sociológico, se opina que el hombre que se vuelve criminal se asquea de la existencia tal y como se la presenta, ante la injusticia

50 *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, Num. 1, febrero 1996, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, p. 101.

del mundo, renuncia a aplicar las reglas acostumbradas de buena conducta, ya no está dispuesto a sublimar algunas de sus impulsiones elementales, acaba por desinteresarse de su propia suerte. El fracaso de sus experiencias sociales, acaba por llevarlo al desánimo, en el transcurso de este proceso de desobligación social, la personalidad se transforma imperceptiblemente, la tentación de cometer una agresión ya no parece inimaginable y recibe ciertos asentimientos, buscará un medio que acepte esta nueva imagen que se forma en él, en este nuevo medio, se le sostendrá la convicción de volverse un agresor, de aliviarse de la tensión acumulada, pasando a la acción.⁵¹

La falta de seguridad, crea un círculo vicioso en el que aparece como factor dominante la ingobernabilidad, esta causada en un primer momento por aquellos que desafían el poder político instituido para mediar con la violencia; como resultado de la impunidad y ante la incapacidad gubernamental para acabar con el problema, la sociedad pierde la confianza y el respeto a la autoridad establecida, así cuando la delincuencia se generaliza pasa de ser un elemento penal o privado, a un elemento público; y demuestra la falta de cumplimiento por parte del gobierno del pacto que da sustento a la vida en sociedad y al papel del Estado (que es asegurar la paz y la marcha de la sociedad con un mínimo de armonía). Por ello, cuando ésta que es la garantía básica de la vida social desaparece, entonces el Estado se ve en apuros por legitimar su existencia.⁵²

2.2 SITUACIÓN DE INSEGURIDAD PÚBLICA EN LA CD. DE MÉXICO

La política económica aplicada durante los últimos años han dejado una serie de problemas al país, lo que ha llevado a un profundo deterioro de lo social que puede verse en diferentes expresiones; pobreza, desempleo, marginación, economía, informal, violencia y delincuencia.

51 Szabo, Denis. *Criminología y política en materia criminal*. México: ed. Siglo veintiuno, 1980, p. 21-28.

52 García Conteras, *Op. cit.*, p. 22-23.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

Este último es muy importante, ya que en los últimos ocho años el crimen duplicó su número de incidencias y para el último año ha tenido un repunte del 60%, al pasar de 377 ilícitos dianos en 1989 a 676 delitos en 1996, lo que puede provocar que el Distrito Federal sea una de las metrópolis con más alto índice delictivo con un promedio de 370 mil delitos en el año de 1995, de los cuales 277 mil quedaron sin castigo.⁵⁴

Para ser más exactos, diariamente ocurren en la Cd. de México 676 delitos, 159 automóviles son robados de los cuales se recuperan 100 vehículos; se registran en promedio 3.2 homicidios dolosos, 3.8 violaciones, 24.7 asaltos a casas habitación, 57.7 a negocios, 0.18 a bancos, 80.3 a transeúntes y 81 a camioneros, transportistas; 0.14 secuestros, 0.13 robos de infantes y 1.2 suicidios.⁵⁴

El crecimiento de la delincuencia y en especial del llamado crimen organizado es debido a que éste se ha institucionalizado, es decir, forma parte de lo cotidiano, porque son verdaderos grupos que se especializan en el robo de vehículos, secuestros y asaltos bancarios.

Esto puede verse con los siguientes ejemplos: el robo de vehículos que ha aumentado muchos estos dos últimos años, en el cual se han hurtado 94 mil 296 automóviles de diferentes tipos, es decir, hay una frecuencia de 155 robos de vehículos por día.⁵⁵

En los últimos 15 años han aumentado considerablemente los robos, tanto los simples como los perpetrados con violencia.⁵⁶

La "industria" del secuestro también va en aumento, ya que es una de las acciones delictivas que más teme la sociedad, en aproximadamente dos años se han registrado más de 140 casos, es decir, 70 casos por año.⁵⁷

53 Ortiz Vega, Roberto, "Delincuencia y Militarización en el Distrito Federal" En *Prospectiva* año 3, número 6, feb 1997 p. 19.

54 Bareda Solórzano, Luis de la. "El Revés de la intriga, Derechos humanos y Ciudadanía" En *La Jornada*, Miércoles 22 de enero de 1997.

55 Ortiz Vega Roberto. *Op. cit.*, p. 19.

56 *Idem*.

57 *Idem*.

La seguridad pública no se agota en la prevención y combate a la delincuencia sino que además atiende la observancia de la ciudadanía a las disposiciones en materia de policía y buen gobierno; en la actualidad existe diversas circunstancias e incluso irregularidades en la administración y funcionamiento de la justicia.

En 1995 llegaron a conocimiento de la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, 218,599 delitos. Ese mismo año fueron consignados a los tribunales penales 5,479 presuntos responsables, lo que representa el 2.5% del total de delitos conocidos, es decir 213,120 casos, el 97.5% del total, las autoridades no fueron capaces de identificar al autor del delito, de reunir pruebas suficientes en su contra o de aprehenderlo y presentarlo ante el juez.⁵⁸

Dicho de otro modo, de cada mil delitos, se resolvieron 25 y se dejaron 975 sin respuesta, el responsable en 975 delitos queda impune; la situación ha sido usual en esta década: de 1992 a los primeros meses de 1996, no ha habido año en que las autoridades lleguen a resolver el 4% de los delitos conocidos.

2.3 EL PROBLEMA: LA INSEGURIDAD PÚBLICA

Para describir el problema de la inseguridad pública que actualmente padece la Ciudad de México, definiremos primero que es un problema dentro del análisis de políticas públicas, señalando su importancia y porque se convierte en un asunto del orden público, en la nueva definición del carácter de lo público.

Un problema es un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin; más los problemas no se presentan como un evento único, sino son un conjunto de ellos en el que sobresale uno como el más aparente.

Nunca es un único problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que

⁵⁸ Ruiz Harell, Rafael. "La impunidad y la eficiencia policíaca" En *la Jornada* Miércoles 22 de enero de 1997.

precisan de una aproximación holística, global que impida una perniciosa segmentación, hay quien opina que incluso es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente.⁵⁹

Es así como se puede observar que la inseguridad pública es una resultante de la falta de profesionalización de los cuerpos policíacos de la ciudad, la impunidad existente, la falta de políticas adecuadas y eficaces para combatir el problema, entre otros.

Debe tomarse también la consideración de que, los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los delimitan.⁶⁰

Los problemas no está allí fuera, no existen los problemas objetivos, se deben construir, estructurar una propia definición del problema a plantear y resolver.⁶¹ Cada nueva cara o faceta del problema cada nuevo factor, que se descubre, hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución.

La forma en que se percibe y formula el problema es una de las principales determinantes de la política que debe adoptarse, en cuanto a los problemas de política, es notable la tendencia a que la formulación de los problemas sea resultado de complejos procesos político-social y culturales y de la falta de medidas para formularlos y reformularlos con criterios sistemáticos.⁶²

La seguridad pública nunca antes había recibido la atención adecuada, o al menos fue relegada ante otros asuntos que en ese momento se consideraron

59 Subirats, Joan "Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos". En *Análisis de Políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid: INAP, 1989, p.3

60 *Idem*

61 *Idem*

62 Dror, Yehezkel. "Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas." En *Intentando el futuro*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 12.

más importantes, era evidente el problema, estuvo ahí, solo hasta que alcanzó la proporción que ha alcanzado en los últimos años, cuando se le considera un problema.

Los problemas dependen de la subjetividad del analista que a partir de la situación problemática planteada, construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.⁶³

En este contexto, la inseguridad pública, nunca fue vista como un problema que requiriera mucha atención, durante varios lustros la seguridad pública fue atendida de manera marginal. Las consecuencias están a la vista, estamos ante un problema que ha crecido y enfrenta un rezago histórico acumulado que requiere hoy medidas integrales y a fondo que permitan atender eficazmente la seguridad pública de una de las ciudades más grandes del mundo.⁶⁴

En los últimos años se ha incrementado la delincuencia y la inseguridad pública en la capital del país, así como la pérdida de confianza en los integrantes de los cuerpos de seguridad pública de parte de la sociedad.

Los altos índices de delincuencia, son producto de la situación económica-política actual pero también de sus antecedentes históricos que se han recreado, en un país en el que la población ha padecido un estado de crisis y depauperación constante. La mayor parte de los delincuentes y en general las personas que se encuentran hoy fuera de la ley son personas menores de 35 años, parte de una generación resentida contra la sociedad.

La inseguridad pública actual, se ve agravada por la situación económica del país, por las graves índices de desempleo y la falta de oportunidades, además de las grandes diferencias y contrastes que conviven cotidianamente, que da pie a elevar la conflictividad social.

La noción de asuntos públicos alude a la forma de vida de la sociedad contemporánea. Sin embargo, su expresión para fines de la acción de gobierno,

63 Subirats., *Op. cit.*, p. 3.

64 *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, Martes 28 de noviembre de 1995, p.30.

tiene que dar cabida a la categoría de problemas públicos. De hecho, los asuntos públicos aluden a problemas, pero con el fin de situar la acción de gobierno conviene destacar que la noción de problemas públicos da cuenta de las dificultades, restricciones, conflictos y carencias que hay en el espacio público. La categoría problemas públicos es resultado de procesos cognoscitivos es decir, son formulaciones para ordenar información factual y empírica y de ese modo trabajar en un determinado rigor a través de construcciones lógicas y conceptuales.⁶⁵

Lo público de los problemas exige que la vida social sea preservada con base en los valores del bien común, es decir lo que corresponde y pertenece a los ciudadanos, lo público de los problemas implica que el interés público no queda supeditado al interés privado.⁶⁶

El carácter público de la seguridad pública, se adquiere en el momento en que este asunto afecta a la ciudadanía, si bien, no en su totalidad, si en una gran mayoría.

La agenda estatal para el diseño e implementación de las políticas públicas incorporan cuatro grandes elementos: Buen gobierno, buena gobernabilidad, derechos humanos y democratización.⁶⁷

Todavía la década anterior, las agendas gubernamentales en los países de América Latina principalmente se concentraban en la instrumentación de programas de corte estructural; para la presente década se incorpora una mayor dosis en la agenda gubernamental de democracia, la urgencia por resolver los paradigmas políticos se ubican al mismo rango que los económicos, es decir, resolver la agenda política y económica demanda una respuesta inmediata, ninguno antecede a otro.⁶⁸

65 Uvalle B. Diploma Nacional... *Op. cit.*, p. 11-26.

66 *Idem.*

67 Herrera M, Alejandro. "El gobierno municipal en México y la política pública de los 90s." En *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p. 55-82.

68 *Idem.*

Es necesario pensar en un proyecto estratégico, porque hay muchas cuestiones a considerar. Primero, extirpar de la policía lo que está gangrenado y al mismo tiempo iniciar una nueva formación de los servidores policiales, con buenas condiciones de trabajo y capacitación técnica; además se hace necesario acabar con la impunidad.

Lo anterior nos permite determinar que toda acción de gobierno por erradicar el clima de inseguridad pública, será limitada; el problema puede definirse como multicausal e histórico y ningún funcionario ni estrategia, por modernista o tradicional que fuera, podría solucionarlo en el corto plazo, además diversos elementos hacen más grave esta situación problemática.

Entre estos elementos destacan la maraña normativa y los procedimientos obsoletos que rigen la administración de justicia y que inciden a lo largo de todo el proceso legal, para que desde el inicio de una demanda hasta la purgación de una condena, estable en trabas que afectan en sentido negativo al demandante como al demandado; también la falta de preparación y profesionalización del personal encargado del combate a la delincuencia.⁶⁹

Una de las principales dificultades de la mayoría de los problemas de política en los países en desarrollo estriba en que todas las variantes disponibles suelen parecer inapropiadas. Basándose como se basan en la experiencia histórica de los países modernizados y en teorías que a su vez se fundamentan en la experiencia de dichos países.⁷⁰

El incremento del índice delictivo que padecen los habitantes de la Ciudad de México, constituye una de las principales preocupaciones de la comunidad, esta situación requiere de soluciones efectivas y oportunas en las que participen todos los sectores de la vida social.

Hoy en día uno de los principales problemas que tiene que definir las autoridades capitalinas es hacer una política coherente para combatir el ascenso de la delincuencia, pues desde la época de Arturo Durazo al frente de

69 Dror, *Op cit.*, p. 371.

70 *Idem.*

la policía capitalina no se había registrado en el Distrito Federal un índice delictivo tan alto como el que actualmente existe.⁷¹

Se reconoce que la delincuencia y las diversas acciones que alteran el orden público en el Distrito Federal obedecen a diversas causas y responden a patrones de conducta social muy variables, pero es claro que la seguridad pública es una condición indispensable para el progreso y la prosperidad de la comunidad; por esto, se debe asumir claramente como una prioridad fundamental en la vida de los capitalinos, cuya atención no admite demoras, y que es pieza fundamental del bienestar de los ciudadanos de la capital del país.

Es bajo esta perspectiva que la seguridad pública se coloca como una de las prioridades fundamentales del gobierno del Distrito Federal.

2.4 ACTORES INVOLUCRADOS

La identificación de los actores que se ven afectados por este problema, son por un lado, la ciudadanía de la Ciudad de México, ya que padece en propia carne los efectos de los altos índices delictivos, ante lo cual demanda al gobierno y en especial a las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia; más no solo interviene el Poder Ejecutivo, sino que tiene que intervenir el Poder Legislativo para adaptar la norma jurídica a las nuevas condiciones que vienen siendo empujadas por la demanda social de erradicación o mínimamente disminución de la inseguridad pública que priva en el país.

La voz ciudadana, se hace sentir desde diversos grupos, desde amas de casa preocupadas por el incremento de los robos a casas habitación, transeúntes y vehículos; hasta prominentes hombres de negocios, ante el temor de los secuestros.

Tenemos pues, que la demanda de seguridad pública, no es un asunto que le concierna a un grupo en específico, la delincuencia se ha diversificado, por

71 Femat Flores, *Op. cit.*, p. 11-19.

los diversos motivos que se han explicado con anterioridad, y el reclamo hacia el gobierno capitalino en este caso es unánime y en una sola dirección.

Con el aumento del índice de delincuencia, la sociedad se viene adhiriendo crecientemente a propuestas para erradicar este problema que aqueja a la Ciudad de México y en especial a sus habitantes.

Gobierno y ciudadanía se encuentran unidos en el mismo problema, uno es quien sufre el problema y demanda solución urgente al problema y el otro está ante el gran reto de encontrar una solución adecuada, pues de no ser así, corre el riesgo de perder legitimidad ante la ciudadanía, lo cual lo llevará, en un marco de mayor democratización y participación ciudadana, a ser sustituido por otro gobierno que sí ofrezca una solución viable, al problema de la inseguridad pública.

III.- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una droga más dañina que las mal llamadas heroicas se introdujo en la cultura nacional: el dinero fácil. Prosperó la idea de que la ley es el mayor obstáculo para la felicidad, que de nada sirve aprender a leer y escribir, que se vive mejor y más seguro como delincuente que como gente bien.

Gabriel García Márquez,
Noticia de un secuestro

Los mayores valores que protege el individuo son: su propia integración física, su patrimonio y el ejercicio pleno de sus derechos elementales que le permitan una convivencia pacífica, consciente de estas premisas, y su trascendencia en la tarea de bien gobernar el régimen de Ernesto Zedillo, ha establecido en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* como uno de los objetivos dar prioridad a "La seguridad pública", y propone emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos, la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público mediante la instrumentación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

Este propósito surge de la consulta pública llevada a cabo en seis foros en el territorio nacional en los que se trataron temas de: seguridad pública; preventivos; revalorización y preparación del policía; sistema nacional de información policial y prestación de los servicios de la seguridad pública por particulares⁷².

Los principios de mayor trascendencia que motivan esta política, son la concepción constitucional de seguridad pública como función del Estado y la

72 Secretaría de Gobernación. "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000" En *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación, jueves 18 de julio 1995 p. 4.

definición de la coordinación como estrategia insustituible en la construcción y funcionamiento del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

El *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, deberá tener un horizonte integrador a nivel nacional y de carácter permanente. Su plena ejecución requerirá de la aplicación de una estrategia que involucre a la sociedad y su gobierno.⁷³

3.1 LA REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL

Es una reforma que modifica la estructura, organización y competencias del Poder Judicial de la Federación, de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal y de la Procuraduría General de la República; además de proponer las bases para establecer un *Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

"...La reforma del sistema de justicia debe partir del fortalecimiento del órgano supremo del Poder Judicial, es decir, Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ello se propone hacer más rigurosos los requisitos que deben reunir los ministros que integren la Suprema Corte. La reforma plantea un nuevo procedimiento para la aprobación de los nombramientos de los ministros por el Senado de la República...".⁷⁴

El panorama en la justicia en México es desalentador, solo una pequeña parte de la sociedad tiene acceso a los tribunales, de antemano este no es un problema únicamente de la administración de la justicia sino de la pobreza y en muchos casos de la miseria en que viven casi la mitad de los mexicanos pero si aunado a esto el sistema judicial es lento, costoso y con frecuencia corrupto, el acceso de quien menos tiene es prácticamente nulo.

El anquilosamiento del sistema ha provocado la búsqueda de soluciones complementarias, que no siempre fueron soluciones acertadas como la

73 *Ibid.*, p. 5.

74 Tomado del mensaje pronunciado por el presidente Ernesto Zedillo, televisado el 5 de diciembre de 1994, en la residencia Oficial de Los Pinos.

creación de salas y el incremento de ministros, y otras que si lo fueron, como la creación de los tribunales colegiados y otros tribunales administrativos; ahora falta impulsar la mediación y el arbitraje administrado por instituciones privadas con reconocimiento y prestigio.

En este panorama de la justicia en México son discernibles los dos tipos de justicia: la federal y la local. La primera, con todos sus defectos e inercias, es una justicia todavía confiable en gran medida; la segunda (la justicia estatal) tiene constantemente altas y bajas, no siempre es una justicia imparcial y con frecuencia se encuentra sujeta al poder político y los intereses económicos de la localidad. Hay casos francamente de corrupción vergonzosa. Estos son entre muchos otros los grandes problemas por los que atraviesa la justicia hoy en día y por ello la sociedad exige que las cosas cambien, México no puede ser un Estado moderno si no es libre, democrático y justo. Un país en donde priva el derecho sobre los intereses personales y de grupo.

Ante una situación de deterioro de este tipo y por la exigencia generalizada de la sociedad mexicana, el Presidente Zedillo propuso la reforma judicial como una prioridad de su gobierno, y envió un proyecto de reforma judicial como uno de sus primeros actos de gobierno, a tan solo 4 días de iniciar su gestión como Presidente de la República. No basta con esta voluntad política explícita, el problema de la administración de la justicia en México es tan añejo que hace falta un actitud permanente de apoyo para iniciar su cabal solución, además, de una gran creatividad y de recursos suficientes⁷⁵.

La reforma judicial es un proyecto que puede considerarse como una primera etapa, si bien tiene pretensiones de abarcar un variado universo de problemas y sus propuestas básicas son atinadas de lo que se trata es de reformar la cabeza del sistema y establecer los mecanismos que permitan con el tiempo derivar la reforma hacia el resto del sistema judicial.

La creación de un órgano de esta naturaleza constituye un hito en el sistema judicial mexicano, y salvo el caso de Sinaloa es una verdadera novedad en México. Mediante este instrumento se pueden atacar directamente muchos de

75 Pérezniño Castro, Leonel. "La Reforma judicial" En *Examen*, año 6, Num. 68, enero 1995, p. 13.

los problemas más sensibles y profundos del actual sistema judicial sería independiente de las labores propiamente jurisdiccionales. Esto lo hace un instrumento idóneo para la selección de jueces, su promoción y su vigilancia. Como la temporalidad de los compeeros es corta (once años) y el origen de su designación es diverso, no da lugar a que se formen grupos de influencia como existen actualmente y que hacen que la selección y promoción de jueces no se lleve a cabo por su capacidad, sino por las relaciones personales de influencia del candidato. Un órgano de esta naturaleza y con las funciones que en este aspecto le son asignadas, es una piedra angular para una verdadera carrera judicial.

En cuanto a la vigilancia de las labores judiciales, el *Consejo de la Judicatura Federal*, está llamado a jugar un papel importante. En la actualidad el juicio político de responsabilidad y la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos han probado ser instrumento demasiado generales e ineficaces para el combate de la corrupción judicial. En el proyecto hay un sistema disciplinario específico en manos de un órgano que conocerá con detalle los problemas y las carencias que se suscitén y que tendrán un contacto permanente y directo con el sistema judicial.

Otra función a que está llamado a cumplir el *Consejo de la Judicatura Federal* y que no es menos importante, es la enorme actividad administrativa, que hasta hoy cumplen en gran medida los ministros de la Suprema Corte, en efecto el Consejo será el encargado de formular y ejecutar los presupuestos, llevar a cabo las actividades cotidianas de administración, realizar las visitadurias, de tal manera que los ministros queden libres de estos cargos y puedan dedicarse exclusivamente a su labor jurisdiccional.

La Constitución prevé actualmente la existencia de 26 ministros, mientras que en la Reforma se propone reducir a 11 el número de ministros eso tiene repercusiones de fondo, un Órgano con 26 personas es de difícil funcionamiento sobre todo si el sistema de selección de esas personas no se hizo sobre la base de criterios objetivos es natural que varias de ellas no sea gente calificada como deberían ser y por tanto, su manera de permanecer en el puesto genere actitudes que no siempre son ortodoxas.⁷⁶

76 *Ibid.*, p. 14.

Con la reforma, el ámbito de competencia de la corte se amplía al tiempo que se especializa, conserva pocas funciones del tribunal de casación que solo llevará a cabo en la medida que decida ejercer su facultad de atracción, y ahora se abren otras que lo proyectan como un tribunal constitucional.

Si se pretende que la Suprema Corte de Justicia sea un órgano respetado por la sociedad y que sus decisiones sean verdaderamente independientes y creíbles es requisito indispensable que sus ministros sean juristas con una sólida preparación, una gran cultura jurídica, prestigio, capacidad y por supuesto, personas justas y honestas. En este sentido, un grupo pequeño de más confianza es relativamente menos difícil conformarlo.

La cuestión de la independencia vinculada en cuanto a las virtudes y capacidades necesarias de los nuevos ministros el sistema actual establece que la designación de ministros sea efectuada por el Presidente de la República con aprobación del Senado, sin embargo este es un procedimiento de simple trámite que permite al presidente nombrar un ministro sin tomar en cuenta criterios objetivos de la persona y su capacidad.

El procedimiento de constitucionalidad por excelencia es el juicio de amparo, procedimiento individual y concentrado que solo beneficia al interesado y que no representa sino un freno parcial de la autoridad y un remedio diferenciado sobre la inconstitucionalidad de las leyes, se pretende con la Reforma, que la Suprema Corte de Justicia incremente sus facultades de tribunal constitucional y pueda realizar pronunciamientos generales sobre la constitucionalidad de leyes y en su caso, anularlas para beneficio de toda la sociedad.

La reforma plantea dos direcciones: una, en control del ministerio público que es el encargo de aplicar en el ámbito de la indagación, el precepto jurídico; y dos las bases para que pueda construirse a nivel nacional un sistema de policía que finalmente dignifique este cuerpo tan vapuleado por la sociedad.

En cuanto al primer aspecto (el del control de la legalidad de las resoluciones por el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público) se convirtió, desde hace varios años, en un punto de corrupción que ahora la reforma trata de acabar al ubicar al Ministerio Público bajo la

supervisión de la parte afectada dotando a esta de un recurso específico. Con esta propuesta, la institución del Ministerio Público redefine un aspecto central de su posición en la sociedad.

La inseguridad pública ha sido en parte, como consecuencia del deficiente sistema de justicia el ámbito en el que el ciudadano común y corriente, resiente directamente los efectos, si nuestro sistema judicial ha sido deficiente, el sistema de policía en México ha sabido conciliar los intereses de protección de la sociedad con los intereses personales de quienes están encargados de la seguridad. Este es un punto de ruptura entre la sociedad civil y el gobierno que todavía no ha sido restaurado. La policía es la representación más evidente y cotidiana de la autoridad en la vida social y la imagen que aquella proyecta deja mucho que desear.

Asimismo, las bases que se proponen a nivel Constitucional, se dirigen al aspecto total del problema: la profesionalización de la policía. El problema no es de fácil solución tardarán varios años para que puedan lograrse soluciones. La iniciativa con toda razón estima la necesidad de coordinar esfuerzos para atacar la delincuencia. La fórmula federal hace que los diferentes esfuerzos estatales, permanezcan aislados lo que la delincuencia aprovecha. En la Reforma se propone crear una verdadera concurrencia policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y riesgos de su labor. En cuanto al principio propone la iniciativa (el de la coordinación), además de no afectar al sistema federal, es un planteamiento de principio para motivar a los diferentes cuerpos policiales del país para trabajar de manera más cercana.

La homogeneización de cuerpos de seguridad a lo largo del país, se presenta como una necesidad a la que atiende la reforma.

3.2 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En este contexto es conveniente hablar sobre el concepto de relaciones intergubernamentales, ya que el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, funcionará entre distintas instancias y dependencias de los tres ordenes de gobierno.

La actuación pública implica la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales, la clásica concepción unitaria del Estado ha quedado superada, no estamos ante una organización monolítica o un todo indiferenciado, sino en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio.⁷⁷ La situación de interdependencia da lugar a las relaciones intergubernamentales, los vínculos auténticamente relevantes, entre las organizaciones implicadas en la prestación de los servicios no son necesariamente las que marcan la norma jurídica, sino aquellos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada.

La multiplicación de las intervenciones públicas y las presiones de las élites periféricas sobre el centro sobrecargado han favorecido la insitua-análisis o el reforzamiento de los gobiernos subcentrales, dotados cada vez más relevante como generadores de políticas autónomas y como implementadores necesarios de las políticas centrales.⁷⁸

El mérito principal del análisis de las relaciones intergubernamentales, reside en la integración del pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes.

La noción de relaciones intergubernamentales, sigue en su sentido más básico la definición siguiente: "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación".⁷⁹

77 Agranoff, Robert. "Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales." En *Notas de clase Seminario-Taller Políticas públicas para asuntos de gobierno III* septiembre 1996- abril 1996. p. 179.

78 Morata, Francisco. *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. documentación administrativa No 224-225, octubre 1990 a marzo 1991. México: INAP, p. 153

79 Agranoff, *Op. cit.* p. 180

Son cinco los rasgos fundamentales de las relaciones intergubernamentales: trascienden las pautas de actuación gubernamental e incluyen una amplia variedad de relaciones entre los distintos órdenes y niveles de gobierno; un segundo rasgo es la importancia del elemento humano: las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno; un tercer rasgo son las relaciones entre empleados públicos, que suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista; los actores implicados proceden no solo de los diferentes niveles territoriales, sino de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; por último las relaciones intergubernamentales se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas.

Las relaciones intergubernamentales no tienen por objeto de definir los principios y las técnicas en función de las cuales se estructura el sistema de relaciones entre los órdenes y niveles de gobierno, sino explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos, en el caso de este análisis: la seguridad pública; detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación, y determinan el fracaso o la ineficiencia de las actuaciones públicas.

El marco institucional y la distribución de competencias conforman las reglas del juego en el que los distintos actores, dotados de determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias.⁸⁰

La distribución de las competencias y de los recursos financieros plantea problemas comparables en la mayor parte de los sistemas político-administrativos, la complejidad creciente de la administración contemporánea ha provocado la ruptura del sistema generando una fragmentación imposible de eliminar.

Las fórmulas de cooperación-negociación institucional y de coordinación político-administrativa son la consecuencia directa de las relaciones intergubernamentales; la cooperación se ha vuelto imprescindible para garantizar el éxito de las políticas y de los propios gobiernos promotores.⁸¹

80 Morata, *Op. cit.*, p. 154

La cooperación persigue los objetivos de intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costos financieros o a través de subvenciones; trata de facilitar la integración política de los diversos territorios en el sistema de decisión general; desemboca a menudo en la constitución de alianzas entre los segmentos políticos-burocráticos de las distintas administraciones y los grupos económicos y sociales interesados en una determinada política.

La coordinación dentro de las relaciones intergubernamentales, persigue recomponer la fragmentación político-administrativa existente con objeto de aumentar la eficacia⁸² de las intervenciones y la eficiencia⁸³ de los aparatos administrativos; las principales dificultades a las que se enfrenta la coordinación es la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de las diversas administraciones, además la coordinación exige una capacidad organizativa y de gestión muy elevada.

Uno de los principales atractivos metodológicos de las relaciones intergubernamentales, consiste en la diversidad de perspectivas y en su carácter interdisciplinario y comparado.⁸⁴

Los procesos de decisión en el contexto de las relaciones intergubernamentales, pueden considerarse como procesos de regulación del conflicto y de formación del consenso; la regulación del conflicto consiste en impedir que se manifieste durante el proceso decisorio por otro lado el consenso es fundamental para la decisión.⁸⁵

81 *Ibid.* p. 156.

82 Eficacia "se refiere a la capacidad para encontrar soluciones a problemas básicos que son percibidos más como satisfactorios que como insatisfactorios por la ciudadanía" Linz, Juan L. *La quiebra de las democracias*, México: CNCA-Alianza editorial mexicana, 1990, p. 40.

83 Eficiencia es la obtención de los resultados, a través del uso apropiado y racional de los recursos, "hacer bien lo que tiene que hacerse" Memo Huerta, Mauricio coord. *Cambio Político y gobernabilidad*, México: CNCPyAP-CONACYT, 1992, p. 12.

84 Mórata, Op. cit., p. 156.

85 *Idem*

El análisis de las relaciones intergubernamentales es una de las grandes aportaciones más interesantes de la ciencia política al estudio de los procesos políticos administrativos; puede afirmarse que las relaciones intergubernamentales son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas.

Las relaciones intergubernamentales están necesariamente presentes en el desarrollo de aquellos programas que implican la utilización de mecanismos multiorganizativos, los programas son el principal producto de la acción de gobierno; resulta de gran importancia el examen de los actores implicados en la ejecución de los programas, especialmente a la vista de la necesidad de coordinación y control que se agudiza en los contextos multiorganizativos.⁸⁶

3.3 SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

A fin de dar una respuesta tangible al inaplazable reclamo de seguridad, se publicó el 31 de diciembre de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto mediante el cual se reforma entre otros, el artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para agregar dos últimos párrafos que a la letra dicen:

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de la 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."

La reforma adicionó el artículo 21 Constitucional para establecerla como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y fijar los principios de actuación de las instituciones policiales;

86 Agranoff, *Op. cit.*, p. 201.

igualmente se adicionó el artículo 73 en su fracción XXIII facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en dicha materia, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Con lo anterior se articularon las potencialidades del Estado Mexicano para enfrentar a la delincuencia en esfuerzo conjunto.

El análisis de esta reforma Constitucional, nos lleva a la conclusión de que este nuevo concepto de seguridad pública, no es excluyente del que como prestador de servicio público municipal se prevé en el Artículo 115 de la máxima ley de nuestro orden jurídico; sino que lo incorpora y asocia a todos los actos jurídicos que articulan el proceso integral de justicia y que además responsabiliza a la Federación; el Distrito Federal, los Estados y también a los Municipios para que sin invadir esferas de competencia, ni realizar acciones supletorias, sino de estrecha coordinación, es decir esta reforma no reduce, ni agrega atribuciones a cada uno de los órdenes de gobierno tan solo manda que se ejecuten con adecuada y oportuna coordinación, toda vez que ahora los es de recíproca corresponsabilidad.

Al incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el nuevo concepto de seguridad pública se constituye un imperativo la creación de una ley secundaria que reglamente tanto el mandato a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, para que estos se coordinen y realicen la función de seguridad pública como que la actuación de las instituciones policiales deberán regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo y honorabilidad en los términos que establezca la ley.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue debidamente consultada y consensada por las diversas fracciones parlamentarias que integran la Cámara de Diputados y la de Senadores.⁸⁷

87 Temal Hotes, *Op. cit.*, p. 11-19.

La ley corresponde a una de las preocupaciones más importantes de los mexicanos por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana, en cuyos orígenes se encuentra nuevos fenómenos que amenazan no sólo a la sociedad sino al propio Estado, como es el crimen organizado que obliga a estrategias y acciones acordes a la dimensión y gravedad de esta amenaza.

La Ley establece al Consejo Nacional como responsable de la coordinación eficiente del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* en diversas tareas, el cual se integra por: el Secretario de Gobernación, quien lo preside; los Gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad.⁸⁸

Además, considera importante señalar que la minuta sobre la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, que el Senado de la República envió a la Cámara de Diputados para su revisión, contiene reformas al Código Penal y a la Ley de Vías Generales de Comunicación, que sancionan a quien intervenga comunicaciones privadas sin autorización judicial.⁸⁹

Esta ley integrada por 4 títulos, 5 capítulos, 54 artículos y 6 transitorios, dispone los mecanismos de coordinación, la implantación institucional de los órganos colegiados denominados Consejos, y las herramientas básicas para operar la propia coordinación, que son: la formación policial y la información sistematizada, procesada e íntegramente operada. Por otra parte establece también aunque sea en forma elemental medidas regulatorias a los participantes que prestan servicios privados de seguridad pública.

Este instrumento es de índole general más no federal, porque norma tanto a los ordenes de gobierno de la Federación como de los Estados así como del Distrito Federal y a los propios Municipios y sus disposiciones son de orden

88 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación, lunes 11 de diciembre de 1995 p. 23.

89 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación, jueves 7 de noviembre de 1996 p. 2-10.

público e interés social cuya observancia tiene como ámbito de competencia el territorio nacional.

Su artículo 30, retoma los principios centrales constitucionales del nuevo concepto de seguridad pública y establece los elementos que la integran a la prevención en sí, que es la actividad que realizan los policías municipales, la persecución de los delitos, función que compone en un ejercicio monopólico legal al ministerio público, la sanción de infracciones de conductas ilícitas, así como a la reinserción social del delinuyente y del menor infractor, que es la etapa última del proceso de la justicia humanitaria en el cual se ha estado buscando, que quien ha infringido la ley cometiendo actos delictivos no sea visto con óptica inquisitoria, sino de rehabilitación para su reinserción a la comunidad como un individuo que puede alcanzar su reencuentro en el ámbito de participación productiva y de convivencia pacífica.

La ley en estudio retoma en su artículo 60, los principios rectos a los que deberán ajustarse la formación policial, y que son los de la legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez, y ordena que las autoridades competentes deberán establecer los instrumentos de dicha formación para inculcar los citados principios.

Así mismo se establece a quien por mandato constitucional corresponderá la función y ejecución del nuevo concepto de seguridad pública, es decir la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios que integran los instrumentos de información del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, mediante el establecimiento de base de datos así como precisar los mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación de supervisión.

El título Segundo en su capítulo 1 establece los instrumentos de coordinación y a las materias que la justifican. Así la ley, precisa que las autoridades competentes, es decir la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán coordinarse para integrar un *Sistema Nacional de Seguridad Pública* tal como lo dispone el propio artículo 21 Constitucional.

De igual manera deberán coordinarse para determinar políticas, ejecutarlas dar seguimiento y evaluar sus acciones, desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos de organización y funciones; establecer, supervisar,

utilizar y mantener actualizados los instrumentos de información, así como formular propuestas para el *Programa Nacional de Seguridad Pública*.

La ley es también muy cuidadosa al especificar cuales son las materias que justifica la coordinación y en forma limitativa. Establece como materias de coordinación las siguientes: los procedimientos de instrumentos de información, reglas de ingreso, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales a fin de crear la carrera policial procurando mayor permanencia y erradicar el alto índice de rotabilidad de sus miembros.⁹⁰

También especifica que son materia los sistemas de disciplina, los estímulos y recompensas; la organización, administración, operación y modernización tecnológica, el financiamiento junto a la aplicación de sus recursos; el suministro, intercambio y sistematización de la información, las acciones policiales conjuntas en los términos de ley, la regulación y control de los servicios privados, de la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos y todos aquellos similares, siempre y cuando se relacionen con las enunciadas y que resulten necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones para alcanzar los fines de la seguridad pública.

Como hemos mencionado en forma reiterada que la ley General que establece las bases de coordinación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* no otorga, ni amplía, no restringe, ni suple, atribución alguna a las diversas dependencias, responsables de la prevención, persecución, administración, de las infracciones y delito, así como la prevención y readaptación social, sino que tan solo disponen que en el ejercicio de tales atribuciones se ejerzan en forma coordinada, siempre y cuando se trate de las materias y con los propósitos que ya han quedado enunciados.⁹¹

Falta ahora particularizar cuales son los instrumentos para llevar a cabo dicha coordinación, sin los cuales, se puede incurrir en una suplantación de atribuciones, invasión de competencia, o peor aún, vacío de autoridad y este instrumento no podrán ser otros que aquellos mediante los cuales se actúa en

90 *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, lunes 11 de diciembre de 1995, p. 23.

91 *Fernat Flores, Op. cit.*, p. 11-19.

colegiado por mandato de Ley o bien aquel en el cual se expresa la voluntad conjunta de las partes crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Como la coordinación para atender la seguridad pública no es un acto transitorio, efímero, o intermitentes antes bien debe ser de tracto sucesivo, permanente, resulta indispensable que se establezcan las fórmulas de lograr estos mecanismos y para la ley crea los "Consejos" como órganos colegiados, con atribuciones deliberativas, que toman decisiones mediante el sistema de votación y con diversas instancias jerárquicas a fin de dar congruencia a los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno responsables de la ejecución del nuevo concepto de seguridad pública.

El artículo 12 además de satisfacer a plenitud la integración institucional de los requeridos órganos colegiados, mediante la figura de los Consejos contribuyen con una importante aportación al sistema jurídico mexicano al crear un precedente de participación permanente de los titulares de los Ejecutivos de los Estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, y los integrantes que dependen del Ejecutivo Federal y que de una u otra manera son responsables de las acciones de prevención, persecución, de infracciones y delitos; y de prevención y readaptación social.⁹²

En el artículo señalado en el párrafo anterior se señala que *el Consejo Nacional de Seguridad Pública* es la instancia superior de coordinación y que estará integrado por el Secretario de Gobernación que lo presidirá, los Gobernantes de los Estados, los Secretarios de Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal; que para dar seguimiento y continuidad al *Programa Nacional de Seguridad Pública*, crea además la figura de un Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional.

La ley secundaria de los últimos párrafos del artículo 21 de la Constitución, establece en once fracciones los deberes de los integrantes de las instituciones para que se apeguen a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, entre los cuales destacan: Apoyo al orden jurídico y respecto a los

92 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Lunes 11 de diciembre de 1995. p. 23.

derechos humanos, imparcialidad por razones de raza, región, sexo, ideología política, entre otros; abstenerse de realizar actos de tortura, no aceptar pagos o compensaciones ilegales.

Se contempla la carrera policial con carácter obligatorio y permanente y se cataloga como elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, para cumplir los principios de actuación y desempeño.

Ahora bien, si uno de los instrumentos es la formación y ésta se habrá de obtener a través del servicio nacional de apoyo a la carrera policial, mediante la institucionalización de la Academia Nacional de Seguridad Pública, que no será un plantel sino una institución conformada por los planteles existentes y las que para tal efecto se constituyan, a fin de impartir formación policial, que opera con un plan de estudios y grados académicos.

La formación constituye también un instrumento prioritario para lograr los fines del nuevo concepto de seguridad pública, por tal razón la ley establece a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la obligación de suministrarse, intercambiar y sistematizar información y para tal efecto de su manejo se instrumentan los siguientes registros.

1.- Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.- Para identificar y localizar al servidor público mediante sus datos personales tales como: huellas digitales, fotografía, escolaridad, hoja de servicio y adscripción laboral.

2.- Registro Nacional Armamento y Equipo.- Mediante el cual se controlan los vehículos, anotando sus características de identidad, así como las armas y municiones que les hayan sido asignados a los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Los agentes preventivos sólo podrán portar armas durante el tiempo del ejercicio de sus funciones, o comisión determinada, hacerlo en contra de esta disposición será ilegal.

3.- Base de datos sobre personas probables responsables de delitos, inculcados, procesados, o sentenciados, se pretende

además incluir sus características criminales, medios de identificación, recursos y modo de operación.⁹³

El manejo de información que se captura, procesa o intercambia deberá hacerse bajo los principios de confiabilidad y reserva, se sujetará a la Ley de Información, Estadística y Geografía, y en todos los casos se deberán dejar a salvo los derechos de los individuos que consagra nuestro orden jurídico.⁹⁴

El espíritu de la Ley General que estableció las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, parte de la premisa que el máximo esfuerzo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, resulta insuficiente, sino se estimula la participación de comunidad, en tal virtud su título tercero prevé facultades al Consejo Nacional para establecer mecanismos y procedimientos para estimular la participación de la sociedad en:

- I. Conocer y opinar sobre política y seguridad pública;
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento;
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades ; y
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo desempeño en la función de seguridad pública.⁹⁵

93 *Ibid.*, p. 27.

94 *Idem.*

95 *Ibid.*, p. 28.

En uno u otro caso, la ley cataloga a los particulares como auxiliares a la función de Seguridad Pública en situaciones de emergencia, desastre o cuando así se lo solicite las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo los particulares que exploten giro de prestación de servicios de seguridad pública, señala la ley en cuestión, deberán acatar las normas de actuación y desempeño en beneficio de la formación profesional de su personal, que rige para los integrantes de las instituciones de seguridad pública y aportar los datos a los registros de personal, armamento y equipo del sistema de información referido.⁹⁶

96 *Ibid.*, p. 29.

IV.- DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PARA ERRADICAR EL PROBLEMA A PARTIR DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Ya se ha mencionado en capítulos anteriores, el problema que aqueja a la Ciudad de México, este ha recibido gran atención desde el principio de la actual administración, llevando el problema a la agenda de gobierno, además de hacerlo un asunto prioritario.

Para analizar la política pública diseñada e implementada en la Capital del país, se debe tomar en cuenta en que contexto y que es lo que venían los diseñadores de políticas, para llegar al diagnóstico del problema.

4.1 DIAGNÓSTICO

Al analizar los indicadores con que se cuenta para medir la incidencia delictiva en el Distrito Federal, se observa un aumento del 33.8% en el promedio diario de hechos delictivos denunciados en el periodo de enero a octubre de 1995, con respecto al prevaeciente en 1994; así, mientras que en 1994 fue de 442.5 delitos diarios, durante 1995 es de 592.2 o sea 149.7 delitos más por día.

En 1995 los delitos de mayor incidencia en el Distrito Federal son los de tipo patrimonial, en sus modalidades de robo de vehículos, transeúntes, negocios, transportes repartidores y a casa habitación. El robo de vehículos representa por sí solo el 41.5% del total de delitos de este tipo.

Al comparar el incremento entre los delitos violentos y los no violentos, se puede observar que cada vez más la delincuencia recurre a la violencia para lograr su objetivo. Esta tendencia arroja como resultado que del total de los

delitos en 1995, el 42.6% sean con esta modalidad, situación preocupante por que al ser el robo con violencia el delito de mayor incidencia, se está afectando la integridad física además del patrimonio de las personas.

A través de los diversos operativos instrumentados por los cuerpos de seguridad pública, de enero a octubre de 1995, fueron puestos a disposición de la autoridad correspondiente 66,121 presuntos infractores administrativos. Los jueces cívicos sancionaron a 47,582 de éstos.

Por su parte, el Ministerio Público consignó ante la autoridad judicial 17,017 averiguaciones previas habiéndose puesto a su disposición a 20,512 presuntos delincuentes de enero a octubre de 1995; se debe tomar en cuenta, que no todas las personas afectadas denuncian ante las autoridades el hecho delictivo, principalmente por el exceso de trámites burocráticos, por la irrelevancia del monto perdido, y por el temor de presentar una denuncia ante posibles represalias.

Durante muchos años, los procesos de investigación y persecución del delito se han desarrollado sin especialización y con recursos muy limitados, por lo cual, resulta indispensable avanzar en la especialización del personal, de las unidades administrativas, de los procedimientos de trabajo y el marco legal e insitucional de esta parte fundamental de la seguridad pública.

En 1995, los cuerpos de seguridad pública operan con los siguientes recursos humanos y materiales: la Policía Preventiva cuenta con 24,500 elementos y 4,900 vehículos; la auxiliar tiene 31,800 elementos y 330 vehículos; la Bancaria e industrial con 13,300 elementos y 170 vehículos. Asimismo, la policía judicial dispone de 3,100 elementos y 1,200 vehículos es decir, los cuerpos de seguridad pública operan con aproximadamente 72,700 elementos y 6,600 vehículos.⁹⁷

Los cuerpos de seguridad pública atienden 637 unidades habitacionales, 1376 colonias, 158 barrios y 91 pueblos; 212 oficinas de correos y telégrafos, 277 hospitales; 154 estaciones del metro; 7 centrales camioneras y ferroviarias;

97 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. 28 de noviembre de 1995 p. 33.

7662 instituciones educativas; 792 centros de esparcimiento; así como diversos centros comerciales y empresas industriales.⁹⁸

La policía preventiva está organizada territorialmente en tres regiones operativas: norte-centro, oriente-sureste y poniente-sur-este que cubren las 16 delegaciones a través de 50 sectores base y auxiliares, y B agrupamientos en 721 zonas de patrullaje.⁹⁹

La policía complementaria, por su parte, contribuye con las tareas de seguridad pública con operativos específicos y en módulos de vigilancia y auxilio a la comunidad, aunque su tarea principal es brindar el servicio de seguridad privada en más de 7,500 comercios, bancos, unidades habitacionales, espectáculos públicos e industria entre otros.¹⁰⁰

La Policía Judicial del Distrito Federal, como órgano auxiliar del ministerio público está distribuida en todo el territorio de la capital de la República. Funciona a través de 16 subdelegaciones que corresponden a la división política de la capital. Además de los grupos especializados centrales para cumplir con las funciones establecidas en la Constitución.

Además, no se puede perder de vista que la Ciudad de México, presenta en su dinámica cotidiana, la transportación de alrededor de 5 millones de personas diarias en todas las líneas del sistema de transporte colectivo metro; la circulación de más de tres millones de vehículos que transitan por 9359 km. de vías primarias y secundarias. Así como las concentraciones y manifestaciones propias de una ciudad con la magnitud del Distrito Federal.¹⁰¹

De ahí, la decisión de mantener a la policía de tránsito dentro de la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública, considerando que las cuestiones de vialidad, transportación de personas, mercancías y la movilidad de la misma ciudad, en su orden y respeto a terceros contribuye de manera fundamental a la seguridad pública.

98 *Idem*

99 *Idem*

100 *Idem*

101 *Idem*

La problemática de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal en materia de recursos humanos comprende: insuficiencia cuantitativa y cualitativa de policías; elevada deserción anual de personal en corporaciones; corrupción en algunos sectores; deficiencias en el sistema de prestaciones sociales; y elevado número de vacantes y ausentismo.

En los recursos materiales y financieros que se manejan, se advierten rezagos importantes y se identifican como elementos negativos: la ausencia de tecnología de punta, lo cual impide realizar planes operativos que permitan aumentar la capacidad de respuesta a la población; escasez en el parque vehicular y falta de modernización; inadecuadas instalaciones; obsolescencia de mobiliario y equipo; insuficiencia en las partidas presupuestales asignadas al sector y una inadecuada definición de prioridades en la atención de los rubros y áreas específicas de la seguridad pública.

En relación con los aspectos de organización, tecnología y sistemas, se identifica una insuficiencia y carencia de sistemas de control y evaluación del personal y del servicio policial; rezago en la instrumentación de los registros de servicios policiales; y carencia de mecanismos de coordinación interpolicial.

A pesar de que se han emprendido acciones importantes en los últimos años, es notoria la falta de mecanismos reales de coordinación y corresponsabilidad entre las instituciones encargadas de la seguridad pública en la Ciudad de México.

Continúa existiendo en gran medida, el problema de diversidad y desarticulación de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo éste las deficiencias de revisión y control que prevalecen sobre los cuerpos de seguridad privada.

En este mismo rubro, no se cuenta con información sistemática confiable y oportuna principalmente sobre los fenómenos que genera la inseguridad pública.

La improvisación en las tareas de los cuerpos de seguridad pública aún subsiste; no siempre se siguen líneas rectoras, ya que se continúa careciendo de controles, supervisión y evaluación permanentes de los programas.

El diagnóstico arroja una conclusión muy importante. Se reconocen problemas sociales, incremento del índice delictivo, y deficiencias institucionales para atender los problemas de la seguridad pública en el Distrito Federal.

4.2 VISUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Con una situación bien definida de inseguridad pública en la capital del país, el gobierno de la ciudad tuvo que definir y visualizar cual es el problema al que se enfrenta.

Los decisores de políticas, no se enfrentan a problemas dados, por el contrario deben identificar y formular sus propios problemas.

En este sentido, visualizar objetivamente el problema de la inseguridad pública, no es solo remitirse a los delincuentes que deambulan por las calles, sino que propicia tal situación. Es cierto que en los últimos años, se ha incrementado la delincuencia y la inseguridad pública en la capital del país, así como la pérdida de confianza en los integrantes de los cuerpos de seguridad pública de parte de la sociedad.

El incremento del índice delictivo que padecen los habitantes del Distrito Federal, constituye una de las principales preocupaciones de la comunidad y una de las prioridades principales. Esta situación requiere de soluciones efectivas y oportunas en las que participen todos los sectores de la vida social.

En el transcurso de los años anteriores, no se ha trabajado con la celeridad ni con los ritmos que la materia exige. Durante varios lustros la seguridad pública fue atendida de manera marginal y ahora, las consecuencias están a la vista; estamos ante un problema que ha crecido y enfrentamos un rezago histórico acumulado que requiere hoy medidas integrales y a fondo que permitan atender eficazmente la seguridad pública de una de las ciudades más grandes del mundo.

Es bajo esta perspectiva, que la seguridad pública se coloca como una de las prioridades fundamentales del gobierno del Distrito federal. El marco jurídico fundamental, esta dado, aún cuando existen algunos aspectos que se pueden mejorar y actualizar de acuerdo con las circunstancias y necesidades del momento presente.

Dentro de este marco, la Ley de Seguridad Pública del Distrito federal ha hecho posible contar con programas de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, el servicio civil de carrera y el fortalecimiento de las instancias disciplinarias.

Con esta coyuntura, el diseño de las políticas públicas son parte importante y singular dentro del proceso, ya que diversos aspectos de las políticas reciben una atención privilegiada por parte de los diseñadores de políticas, para este momento del proceso es necesario la coordinación dentro del mismo sector y entre las dependencias involucradas en la problemática.¹⁰²

La seguridad pública es una función que se desarrolla a través de las diversas instancias e instituciones que atiendan la prevención del delito, la procuración e impartición de la justicia y la reclusión y readaptación social.

El diseño de la política pública, comprende el desarrollo y síntesis de soluciones alternativas del problema, es una actividad esencialmente conceptual y teórica, el interés principal esta en saber la naturaleza del problema que a su vez, permitirá contribuir a su solución.¹⁰³

La delincuencia y las diversas acciones que alteran el orden público en el Distrito Federal obedecen a diversas causas y responden a patrones de conducta social muy variables. La excesiva concentración poblacional, los problemas económicos, las inercias culturales y sociales, y los rezagos educativos, contribuyen a la generación de delitos y conductas antisociales.

102 Lahera, Eugenio. *Como mejorar la gestión pública*. México: FLACSO. 1992. p. 47.

103 Ruiz Sanchez, Carlos. "Una matriz para el análisis de policy" En *Notas de clase: Seminario-Taller: Políticas públicas para asuntos de gobierno III*. septiembre 1996-abril 1996. p. 30.

La seguridad pública constituye una condición indispensable para el progreso y la prosperidad de la comunidad; los habitantes de la ciudad necesitan condiciones mínimas de seguridad para desarrollar las diversas actividades que se emprenden cada día.

En nuestro país, la formulación de políticas desde un ángulo técnico, ha padecido fallas crónicas, debido principalmente a la obsolescencia de la tecnología gubernamental, los mecanismos tradicionales ya no son funcionales a las realidades actuales; la composición, la dinámica y el desempeño de la sociedad mexicana se ha modificado lo que exige a los administradores públicos innovar sus estructuras, procesos y actitudes hacia esta nueva complejidad de cambios políticos, económicos y sociales.¹⁰⁴

Aunado a esto, los capitalinos han perdido, desde hace años, la confianza en los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y esto dificulta cualquier programa o acción de gobierno que se emprenda como comunidad para construir una ciudad más segura.

En relación con los servicios de seguridad pública, se reconoce que en algunos casos, la población padece acciones que la irritan, resultado de desviaciones que van desde el maltrato al público hasta abusos y agresiones por parte de algunos integrantes de los cuerpos de seguridad pública. No obstante, cabe aceptar que se ha avanzado en el respeto de los derechos humanos, disminuyendo sensiblemente las quejas por tortura presentadas ante las comisiones de derechos humanos, nacional y local, en contra de los cuerpos de seguridad pública.

La confianza y la participación de los capitalinos es el punto de partida para articular cualquier política pública en materia de seguridad. Esta es un reto que la autoridad no puede y no debe enfrentar sola. Es un problema que requiere permanente y decididamente, la participación de todos.

104 Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "Tres perspectivas de análisis en la formulación de políticas públicas" En *Diploma Nacional en política pública y gobierno local*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p.888.

Se debe recuperar la confianza de los capitalinos; lograr mayor identidad entre policía y ciudadano; avanzar en la construcción de una nueva relación entre sociedad y gobierno; abatir la impunidad y la corrupción de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública aplicando estrictamente la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, profesionalizar y sensibilizar a los cuerpos policíacos.

Es finalmente, necesario convocar a una mayor participación ciudadana para fortalecer la seguridad pública en el Distrito Federal, una participación que involucre a todos los grupos y sectores de la capital.

Se asume claramente la seguridad pública como una prioridad fundamental en la vida de los capitalinos. Una materia cuya atención no admite demoras, y que es pieza fundamental del bienestar de las familias del Distrito Federal.

En todo caso el combate al delincuente debe resultar proporcional a la naturaleza del daño causado y por ello es importante dar los marcos legales e institucionales, más eficaces, que no sólo sancionen, sino que prevengan mediante la inhibición de conductas antisociales.

4.3 DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL CONSENSO DE LA CIUDADANÍA

4.3.1 DISEÑO Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El diseño y formulación de una política, está íntimamente relacionado con la elaboración de la agenda, luego de que se han establecido los asuntos de esta, se deben analizar las diversas alternativas que existen para la solución de los problemas, casi siempre hay más de una manera de resolver los asuntos, no todas las alternativas son igual de realizables, plantean distintos costos y beneficios.¹⁰⁵

105 Canto Chac, Manuel "Introducción a la ciencia de políticas públicas" En *Diploma*

La política pública, es un patrón de acción del gobierno que busca resolver demandas y proveer incentivos para la cooperación social; como tecnología de gobierno, la política pública realiza dos procesos recíprocos: la producción de información y el uso de métodos para producirla, el interés recae en la información que produce y se interpreta para identificar y estructurar problemas y en consecuencia para tomar decisiones.

La etapa más importante de la formulación, es la estructuración de los problemas que puede entenderse como la fase en que el analista, confrontando la información de las consecuencias de una política, empieza a experimentar una situación de conflicto, desde esta consideración el analista tiene la responsabilidad de la percepción del problema.

Tres son los factores que restringen el acceso de los asuntos a la agenda de gobierno: la limitación de recursos, la falta de legislación y la falta de voluntad política; sin embargo cuando el tema ha alcanzado proporciones de crisis; características significativas; importancia global o una gran notoriedad pública, es susceptible de convertirse en problema público y formar parte de la agenda de gobierno.¹⁰⁶

La formulación de políticas, debe orientarse por las necesidades de los ciudadanos, dentro de un marco de discusión abierta y de participación social.

Un paso importante dentro de la elaboración de políticas públicas, es la toma de decisiones, en esta fase del proceso intervienen la voluntad de quien decide, pero esta regla esta acotada por las reglas de decisión existentes y por el contexto en el cual se toma la decisión específica.

La formulación de la policy, comprende el desarrollo y la síntesis de soluciones alternativas de los problemas de política, es una actividad esencialmente conceptual y teórica, aquí el interés principal esta en determinar la naturaleza del problema.¹⁰⁷

Nacional en Política Pública y Gobierno Local. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 53

106 Ramírez Zozaya, *Op. cit.*, p. 808.

107 Ruiz Sanchez., Una matriz para el análisis de policy. *Op. Cit.*, p. 30.

La política pública, es un patrón de acción del gobierno que busca resolver demandas y proveer incentivos para la cooperación social; como tecnología de gobierno, la política pública realiza dos procesos recíprocos: la producción de información y el uso de métodos para producirla, el interés recae en la información que produce y se interpreta para identificar y estructurar problemas y en consecuencia para tomar decisiones.

La etapa más importante de la formulación, es la estructuración de los problemas que puede entenderse como la fase en que el analista, confrontando la información de las consecuencias de una política, empieza a experimentar una situación de conflicto; desde esta consideración el analista tiene la responsabilidad de la percepción del problema.

Tres son los factores que restringen el acceso de los asuntos a la agenda de gobierno: la limitación de recursos, la falta de legislación y la falta de voluntad política; sin embargo cuando el tema ha alcanzado proporciones de crisis; características significativas; importancia global o una gran notoriedad pública, es susceptible de convertirse en problema público y formar parte de la agenda de gobierno.¹⁰⁶

La formulación de políticas, debe orientarse por las necesidades de los ciudadanos, dentro de un marco de discusión abierta y de participación social.

Un paso importante dentro de la elaboración de políticas públicas, es la toma de decisiones, en esta fase del proceso intervienen la voluntad de quien decide, pero esta regla está acotada por las reglas de decisión existentes y por el contexto en el cual se toma la decisión específica.

La formulación de la policy, comprende el desarrollo y la síntesis de soluciones alternativas de los problemas de política, es una actividad esencialmente conceptual y teórica, aquí el interés principal está en determinar la naturaleza del problema.¹⁰⁷

Nacional en Política Pública y Gobierno Local. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p. 53

106 Ramirez Zoraya, *Op. cit.*, p. 888.

107 Ruiz Sanchez., Una matriz para el análisis de policy. *Op. Cit.* p. 30.

4.3.2 DISEÑO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

La seguridad pública constituye una de las demandas más sentidas y prioritarias de los habitantes del Distrito Federal, requiere de respuestas oportunas por parte de la autoridad. En atención a esta preocupación, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, como uno de los primeros actos de su administración, promovió una reforma constitucional con el propósito de fortalecer el sistema de justicia y de seguridad pública en el país. El reto preciso de la participación activa de todos los sectores de la sociedad, por lo que es indispensable la estructuración de mecanismos y formas de coordinación y participación que permitan sumar esfuerzos para alcanzar los niveles de seguridad pública que merecen los habitantes de la capital de la República.

Ya con la problemática detectada y con la consideración del gobierno federal de que la preservación y mantenimiento de la seguridad pública es una prioridad, estableciéndola como tal en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, diseñó una política pública, que no solo tiene acciones dentro del Poder Ejecutivo, sino que el Poder Legislativo actúa también en la reforma de la norma jurídica, permitiendo con esto establecer un margen de acción, para llevar a cabo la policy.

El Distrito Federal, una de las urbes más pobladas y de mayor extensión geográfica, actualmente padece los índices más altos de delincuencia en toda su historia, la ciudadanía, ha exigido al gobierno del Distrito Federal, acabar o en el peor de los casos disminuir la creciente delincuencia, para lo cual y en concordancia con lo establecido por el *Plan Nacional de Desarrollo*, se elaboró una amplia política, que desde el nivel nacional, buscará la coordinación entre las entidades de la Federación con el fin de abatir la inseguridad pública.

Dicha política pública nacional, busca una estrecha relación entre los diferentes órdenes y dependencias de gobierno involucrados, mediante el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*; esta política pretende crear un vínculo formal que no ha existido.

Desde el diagnóstico se ubicaron dentro del problema de la inseguridad pública que prevalece en la Cd. de México, diversos factores, muchos de ellos tenían que ver con una recomposición interna para atacar el problema.

El programa de seguridad pública para el Distrito Federal, está apoyado y responde a los lineamientos que se establecen en la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*; además considera las propuestas y lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en relación con la seguridad pública, así como las que se desprenden en esta materia del *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*.

Por primera vez, se prevé un programa sectorial de procuración de justicia para el Distrito Federal a cargo de la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, el cual recoge los lineamientos programáticos en esta materia y establece las estrategias y líneas de acción para el ministerio público y sus auxiliares quienes tienen como encomienda el combate a la impunidad a través de la investigación y persecución de los delitos cometidos, elemento fundamental de la seguridad pública contribuyendo de esta manera a la consecución de una ciudad segura.

Por su parte, con el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal* se cumple con las disposiciones de la *Ley de Seguridad Pública*, las cuales establecen la obligación del *Departamento del Distrito Federal* y de la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, de emitirlo con la participación de la sociedad y sus representantes populares.

4.3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La planeación de la actividad del Estado es un proceso que se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en la Constitución y en la legislación secundaria, de manera abierta y democrática, a través de amplios procesos de participación y consulta que convergen en la estructuración de planes y programas de gobierno.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

Este programa, es el resultado de incorporar los factores que se consideraron más importantes en torno a las necesidades actuales en la materia, tomando en cuenta para ello, las opiniones y demandas que reiterada y recurrentemente se mencionaron en los diferentes sectores sociales, por medio de sus organizaciones en diversos foros y medios y las recomendaciones que efectuaron los representantes populares.¹⁰⁸

El Programa de Seguridad Pública atiende los lineamientos expedidos por la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, las propuestas de la ciudadanía manifestadas a lo largo de los diversos foros de consulta, así como las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y de las organizaciones vecinales y sociales en general.

El programa tiene como principio el planteamiento de que la seguridad pública es una demanda social que requiere para ser atendida con eficiencia, de una actuación coherente y sistemática por parte de los órganos del Estado que están encargados de su prestación como servicio público y de la participación ciudadana a través de mecanismos ágiles y abiertos.

En la organización política del Distrito Federal, se cuenta en la actualidad con nuevas instituciones que contribuyen al proceso democratizador de la capital del país. Dentro de ellas, cabe destacar la incorporación de los Consejeros Ciudadanos quienes participan en la elaboración de las políticas relacionadas con la seguridad pública.

La *Ley de Seguridad Pública* establece que corresponde al *Departamento del Distrito Federal*, a través de la *Secretaría de Seguridad Pública* y a la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, prestar el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Las obligaciones que tienen encomendadas los cuerpos de seguridad pública deberán desarrollarse a través de esquemas de participación que involucren a toda la comunidad, a través de procesos permanentes de comunicación y diálogo.

108 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación, 28 de noviembre de 1995, p. 33.

Se parte del reconocimiento de la realidad, de admitir que la delincuencia es un problema que se ha agudizado y complicado, y que su combate requiere de acciones enérgicas y firmes, apoyadas estrictamente a derecho y respetuosas de las garantías individuales plasmadas en la Constitución.

El programa tiene el propósito de observar y seguir los objetivos generales que se marcan en la *Ley de Seguridad Pública*, que son: mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastros.

Asimismo, de acuerdo con los lineamientos programáticos *del Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000*, asume como un propósito general de política el contribuir en la tarea de lograr, el objetivo fundamental de consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos igualmente se consideran los objetivos que se desprenden de las demás estrategias y líneas de acción, referidas por dicho documento; en particular: crear las condiciones que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial; combatir la delincuencia organizada; otorgar a la población la confianza de un manejo adecuado de los recursos públicos, combatiendo acciones de corrupción e impunidad y consolidar la protección y defensa de los derechos humanos.

El *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*, tiene el propósito de avanzar hacia una ciudad segura para todos. Por un lado, atendiendo su línea estratégica de reorganizar el servicio de policía, a través de la reestructuración de los cuerpos de seguridad pública y fortaleciendo la coordinación institucional, el mejoramiento operativo de la prestación del servicio y combate a la corrupción e impunidad.

El punto de partida fundamental de las acciones planteadas en este programa de seguridad pública es el estricto cumplimiento de la legalidad, reconociendo la necesidad de actualización permanente que requiere el marco normativo e institucional en esta materia.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* propone, como uno de sus objetivos fundamentales consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos; en materia de seguridad pública parte del objetivo de crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.

Cabe destacar las líneas más importantes de este instrumento:

- a) La profesionalización de los recursos humanos, creando un *Centro Nacional de Formación Policial*;
- b) El funcionamiento del *Registro Nacional de Servicios Policiales*;
- c) El establecimiento del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* coordinado por un consejo nacional;
- d) El reforzamiento de la coordinación mediante convenios entre los órdenes de gobierno, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodología para la ejecución de acciones conjuntas;
- e) La creación de un sistema de información policial moderno y confiable;
- f) La transparencia de las acciones de los cuerpos policiales; y
- g) El impulso a la participación ciudadana y a las campañas de comunicación social sobre las medidas preventivas.

El *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000* propone el objetivo de avanzar hacia una ciudad segura para todos, a través de la reorganización del servicio de policía; la reforma del sistema de justicia con

pleno respeto a los derechos humanos; y el fortalecimiento del sistema de protección civil.

La *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, dispone que al expedirse el programa de seguridad pública, se formulen los subprogramas delegacionales de seguridad pública, correspondientes a las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal. Estos subprogramas y el señalamiento de las autoridades responsables para su ejecución, se expedirán a partir de los lineamientos establecidos por el Programa y conforme a los mecanismos de consulta y opinión que se establecen en las leyes.¹⁰⁹

4.3.4 OBJETIVOS

A partir de lo dispuesto por la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, de los lineamientos programáticos contenidos básicamente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*; derivado del diagnóstico de la seguridad pública de la capital del país; y considerando las demandas y pronunciamientos de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de la comunidad en general, se establece que el objetivo general planteado es:

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

Para el logro del gran objetivo de la seguridad pública en la capital del país, se plantean objetivos específicos que conduzcan a ser eficaces en el corto plazo, mediante la realización de acciones concretas, de vigilancia y cuidado de la ciudad, de combate a la impunidad y de lucha contra el crimen.

109 *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. 28 de noviembre de 1995. p. 33.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

En el mediano y largo plazos, contar con aparatos y sistemas de seguridad pública mejores, más eficaces, apegados a la legalidad, a la honestidad y a una administración moderna.

Por lo anterior, se plantea la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- 1) Intensificar la vigilancia en la Ciudad de México.
- 2) Fortalecer los sistemas de justicia cívica.
- 3) Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta.
- 4) Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública.
- 5) Fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales.
- 6) Preservar el respeto a los derechos humanos.
- 7) Abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales.
- 8) Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública.
- 9) Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública.
- 10) Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.

4.3.5 MEDIOS Y ACCIONES A TOMAR

Para conducir los esfuerzos hacia la consecución de los objetivos antes señalados, se establecen como líneas de estrategia prioritarias las siguientes:

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

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

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

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

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

6) Incrementar los mecanismos para preservar los derechos humanos de la población.

7) Fortalecer y aplicar estrategias procedimientos e instrumentos de control interno que tiendan a combatir la impunidad, corrupción y abuso de autoridad.

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

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

10) Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.

4.4 IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.4.1 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El problema de la inseguridad pública en la Capital, requería una acción rápida por parte del gobierno capitalino, el factor tiempo, presionaba y era determinante, por lo cual, el esperar el momento adecuado para implementar la política podría ser demasiado tarde, las acciones a tomar debieron ser inmediatas.

Pero para detallar el proceso de implementación, es pertinente, definir y conceptualizar que es la implementación en políticas públicas.

Las concepciones tradicionales atribuyen el fracaso de determinadas políticas al diseño o a la ejecución, heredan la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores. No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable implementación. Antes hay una decisión política, después solo simple administración. La mayor parte de los actos administrativos, o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla.

Más allá del diseño está la implementación de la decisión; cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente y pese a ello sobreviene el fracaso porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se esta entonces en sentido propio y estricto, en el campo del problema de la implementación.

El significado del término implementar es derivado del lenguaje ordinario (ingles): llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, culminar, completar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto que en este caso es la política.¹¹⁰

Hay un doble sentido de implementación, es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. El transito del concepto a lo real y de lo probable a lo efectuado.¹¹¹

Durante el proceso de implementación tienen que ser tomadas muchas e importantes decisiones, lo que hace que la influencia de la política en el modelo de los resultados de la actividad gubernamental no cese después de ser promulgada una ley o después de formulada una política.¹¹²

110 Gutiérrez Bolaños, Fernando. "Implementación de políticas públicas" En *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996. p. 99-100.

111 *Idem*.

112 Nam, Moisés. "Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas". En *Política*, No. 8 Venezuela, p.10.

Uno de los factores determinantes en la implementación es la forma de organización y los valores que priorizan las diferentes instituciones que se encargan de llevar a la práctica la política pública.¹¹³

La complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas se multiplica durante la fase de implementación.¹¹⁴ Al estudiar sistemáticamente lo que ocurre después de que una política es formulada, se pueden observar un conjunto de factores que desvían a las políticas de los objetivos originales. El proceso de implementación está tan saturado o más que el proceso de formulación en cuanto a problemas de selección de alternativas, de valores, de conflictos de grupos, y de decisiones tomadas en función de cálculos políticos circunstanciales. La implementación y sus fenómenos asociados ocurren en un activo y complejo contexto organizacional donde distintas organizaciones interactúan cada una en búsqueda de sus propios objetivos.¹¹⁵

Si se toma en cuenta el número de personas que se dedican a la implementación, o los fondos que se destinan, se denota que esta es la función más importante de la administración pública; la dimensión del esfuerzo del gobierno para administrar o implementar las políticas plantea importantes problemas de resolución de conflictos y de consensos para la cooperación, las múltiples y diversas agencias responsables de la implementación chocan entre sí o descubren solapamientos de responsabilidades que abren posibilidades mutuas de cooperación, vigilancia u obstrucción.¹¹⁶

La aprobación y ejecución de las políticas corresponde al proceso de formulación en el sentido de que la viabilidad de la aprobación y ejecución son uno de los factores principales que deben de tenerse en cuenta durante la formulación y de que se precisan medidas de cambios institucionales y de índole que deberían formar parte de la política.¹¹⁷

113 Gutiérrez Bolaños, *Op. cit.*, p. 99-100.

114 Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 83.

115 Naim, *Op. cit.*, p. 11.

116 Lindblom, *Op. cit.*, p. 83.

117 Dror, *Op. cit.*, p. 371.

La implementación involucra la ejecución y la guía de un curso de acción en el tiempo, es una actividad esencialmente práctica donde el interés principal es el escoger un curso de acción y se sitúa en el tiempo para ver si es adecuado.¹¹⁸

La implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado, debido a que ningún decisor puede formular completamente su política, pocos son los que lo intentan; siempre que los decisores de políticas especifican, como deben hacer frecuentemente los diversos criterios conflictivos con que desean dirigir la aplicación de una política, el desarrollo de la misma queda en manos de los funcionarios; los que implementan políticas, a menudo reciben instrucciones conflictivas de más de una fuente; en ocasiones los funcionarios no saben que es lo que tienen que hacer en una política.¹¹⁹

4.5 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para evaluar la política pública adoptada para combatir la inseguridad pública prevalectante en la Ciudad de México, definiremos en primer lugar, que es la evaluación en políticas públicas.

4.5.1 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación es un concepto que expresa un juicio de valor, presuponiendo siempre una racionalidad determinada; es por lo tanto una comparación que requiere indistintamente la identificación de un sujeto evaluador y un objeto de la evaluación.¹²⁰

118 Ruiz Sanchez., Una matriz para el análisis de policy. *Op. cit.*, p.31.

119 Lindblom, *Op. cit.*, p. 84-88.

120 Nolasco, Edgar. "Situación actual de la evaluación de políticas públicas" In *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p. 125.

"Evaluar es juzgar, es analizar, es criticar si algo se hará, se hace o se hizo bien o mal".¹²¹

La evaluación por otro lado es un término ambiguo, ya que nombra una herramienta que tiene múltiples aplicaciones y que persigue diferentes propósitos, en su acepción más general, es la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida.¹²²

La evaluación presupone también una temporalidad que se expresa en el pasado o el futuro, nunca en el presente ante la imposibilidad situacional de coexistencia de la evaluación y la racionalidad que le dio origen.¹²³

El tiempo delimita la causa efecto de la política pública condicionando su función: implementación, continuidad, modificación, terminación y omisión.

La evaluación tiene relación con cuatro elementos básicos: razón, decisión, acción y efectos de la acción, cada uno de éstos puede utilizarse como objetos propios de evaluación cuando existe una alternativa de contenido a ellos mismos, cuando estos están linealmente ligados a un mismo fenómeno.¹²⁴

Para lograr la objetividad en la evaluación, se debe precisar las premisas de valor que dan sustento a la racionalidad, el sujeto evaluador es por tanto el único que conoce el marco de referencia para realizar la evaluación.¹²⁵

La evaluación en políticas públicas, requiere considerar múltiples aspectos y momentos que cubre, la misma complejidad social exige abarcar varios elementos para establecer un juicio sobre los efectos de la política para tomar una mejor decisión.¹²⁶

121 Parra, Araceli. *Notas de Clase Seminario-Taller Políticas Públicas para asuntos de gobierno III*, septiembre 1996- abril 1997, p.2.

122 Sulbrand, José. "Evaluación de políticas y programas sociales masivos es el sector público" En *¿Como enfrentar la pobreza?* Caracas: CLAD. 1992. p. 147-180.

123 Nolasco, *Op. cit.*, p. 125.

124 *Idem.*

125 *Ibid.*, p. 126.

"La evaluación de la política pública, evidencia los efectos directos e indirectos de los actos de gobierno sobre la sociedad"¹²⁷.

Las políticas públicas buscan el análisis de la realidad con enfoques multidisciplinarios, su esquema es funcional y proviene de la visualización de la administración como proceso.

El estudio de las políticas públicas ha sido categorizado en función de sus fases lo que ha llevado a connotar diferentes momentos para realizar la evaluación misma. Myriam Cardoso privilegia el proceso de decisión para distinguir entre evaluación a priori o ex-ante y evaluación a posteriori o ex-post; y con ello evaluar los efectos provocados, planeados o no, de las acciones y omisiones del Estado.¹²⁸

Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos, para hacer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos, si solo existiera una posible solución, ésta será evaluada frente a la alternativa de no hacer nada; las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad, pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen; en el primer caso hablamos de evaluación a priori o ex-ante en el segundo de evaluación a posteriori o ex post; en ambos la evaluación implicará las acciones tendientes al logro de objetivos.¹²⁹

Del mismo modo se han distinguido diversas instancias de la evaluación; formulación, implementación y evaluación de resultados, lo que ha llevado a distinguir entre evaluaciones previas, durante y después de resultados, de la política.¹³⁰

126 Mejía Lira, José. "Evaluación de políticas públicas" En *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. p. 134.

127 Parra, *Op. cit.*, p.2.

128 Cardoso Brum, Myriam. "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones" En *Revista de Administración Pública*, México: INAP. 1992. p. 169-170.

129 *idem*

En general la evaluación de políticas públicas puede ser aplicable a cualquier momento y componente de su proceso; involucre a instituciones gubernamentales o no, que participen en la política pública.

Es importante distinguir que no existen métodos generalizados, ni metodología integral propia a la evaluación de políticas públicas, la extrapolación de métodos y técnicas existentes han sido desarrollados como conocimiento científico, en la medida en que surgen preocupaciones por conocer los resultados de programas ejecutados o diseñados por el Estado mismo y en gran parte, también, por las necesidades de reacionalización de recursos y búsqueda de eficiencia de las organizaciones empresariales, fundamentalmente; de esta forma aquellos métodos y técnicas vinculadas dieron paso a funciones de controladora interna, auditoría administrativa y análisis e interpretaciones de estados financieros, cuyos criterios estuvieron vinculados a la maximización de la eficiencia marginal del capital.

Los enfoques de la evaluación están relacionados con la toma de posición metodológica frente al objeto de evaluación, a continuación se presenta una clasificación de cuatro tipos de actitudes, todas relacionadas con los efectos de la política, pero que se toman como válidos para cualquier proceso de ella:

La actitud descriptiva, que comprende exclusivamente el registro de hechos que el evaluador realiza.

La actitud clínica, que establece un diagnóstico y explica desviaciones a los criterios que debieron observarse.

La actitud normativa, donde el evaluador reemplaza por valores propios de referencia los criterios de evaluación.

La actitud experimentalista, que pretende relaciones de causalidad mediante el estudio de variables, en principio aplicables a un pequeño conjunto de la población para conocer sus efectos y pretender posteriormente generalizarlos.¹³¹

130 Nolasco, *Op. cit.*, p. 127.

131 Meny, Ives and Thoenig, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: ed.

Los criterios de evaluación se han focalizado sobre los medios y los objetivos y en menor grado sobre los resultados o impacto de las políticas y los programas de gobierno; una de las exigencias de la evaluación de política es el logro de efectos tangibles y esperados por la sociedad, amén de la utilización racional de recursos y la congruencia de los objetivos.¹³²

Por lo general son 6 los criterios a considerar en la evaluación de la acción: económico, jurídico, político, social, técnico y tiempo; Cada uno es igual de importante, y no debe prescindirse de ninguno, si acción es integral, y si falta alguno, entonces se está manipulando el resultado.¹³³

Las críticas justificadas a la evaluación de políticas públicas han pasado por señalar con marcado énfasis las estructuras y recursos gubernamentales, canalizados a programas de control y evaluación de recursos, mediante esquemas que sólo han acrecentado el grado de formalización de las instituciones y minimizando su capacidad y flexibilidad de respuesta eficiente a las demandas de la ciudadanía. El criterio de evaluación sobre los objetivos se ha perdido ante la multiplicidad de ellos encontrados en los programas públicos, lo que ha incrementado la complejidad en la coordinación de esfuerzos y dificultando el logro de resultados buscados.

Además la incipiente preocupación en los países subdesarrollados por medir los efectos primarios, secundarios y colaterales de las políticas públicas, ha ocasionado en diversidad de situaciones, incongruencias de efecto, ante el impacto de diversas políticas públicas que coexisten en una misma realidad.¹³⁴

Los niveles de evaluación tienen que delimitarse para dar congruencia a una tendencia en el sentido de construir los términos de referencia que sean punto de partida en procesos específicos de las políticas; el desarrollo y aplicación de metodologías de evaluación, tendrá que estar en función de:

Ariel, 1992, p. 122.

132 Nolasco, *Op. cit.*, p. 130.

133 Patta, *Op. cit.*, p.3.

134 Nolasco, *Op. cit.*, p. 130.

Las necesidades del desarrollo, expresadas como parámetros e indicadores que sirvan de punto de partida.

Las necesidades sectoriales, en tanto resultados esperados de la integración gubernamental y su impacto sobre la realidad.

Las necesidades organizacionales en búsqueda de la eficiencia institucional.

Las necesidades económicas, maximizando recursos destinados por la propia sociedad a su desarrollo.¹³⁵

Con lo anterior, se cuenta ya con elementos suficientes para entender la evaluación que a continuación se pretende hacer, ubicando la naturaleza del problema, se puede apreciar que se realizará los dos tipos de evaluación que Myriam Cardoso propone, es decir, *apriori*, en el momento en que el gobierno de la Ciudad de México, no tenía otra salida que atacar el problema de la inseguridad pública, ya que este había afectado a la sociedad entera; se puede hablar de una evaluación *aposteriori*, en el momento en que después de aplicado el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal*, se puede apreciar, los avances y el cumplimiento de determinados objetivos.

4.5.2 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

A continuación se hará primero una comparación de algunos índices de inseguridad pública, para evaluar si se han cubierto los objetivos señalados por el Programa de Seguridad Pública.

Durante 1995, se registró un total de 218,595 delitos, es decir, un promedio de 598 delitos por día.¹³⁶ para el mes de marzo de 1996 se presentaron

135 *Idem.*

136 <http://www.dctf.gov.mx> Hoja web del Departamento del Distrito Federal.

15,071 delitos prevenibles, registrándose 502 delitos por día. Del total de delitos registrados durante este mes, 4,339 fueron robo a vehículos y autopartes. Es decir, el 32% del total de robos registrados.¹³⁷

Del total de delitos registrados de enero a marzo de 1996 (43,295), el 48% se realizaron con violencia.¹³⁸

En concordancia con el objetivo del Departamento del Distrito Federal del gasto en los ámbitos de seguridad, justicia y bienestar social, el Gobierno de la Ciudad de México, destinó a justicia y seguridad pública el 21.1% de su gasto para 1996, es decir 4,438 millones de pesos de un total de 20,421 millones de gasto siendo el rubro que recibió mayor presupuesto; entre los gastos de inversión se cuenta con los proyectos de modernización de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.¹³⁹

En comparación con 1995, el presupuesto aumentó en un 55%, es decir de 2,865 millones de pesos en 1995, pasó a 4,436 millones de pesos en materia de seguridad pública.¹⁴⁰

Las principales metas alcanzadas en 1996 en materia de seguridad pública fueron: 4 millones de servicios de seguridad pública para proteger a los habitantes de la ciudad; adquisición de patrullas y equipos de seguridad; en cuanto a procuración de justicia, se adquirió equipo de radio, cómputo y telecomunicaciones; se iniciaron 233 mil averiguaciones previas.¹⁴¹

En cuanto a los objetivos establecidos dentro del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, que es intensificar la vigilancia en la ciudad, se han llevado a cabo esto.

noviembre 1996.

137 *Idem*

138 *Idem*

139 "Recursos ejercidos y principales metas alcanzadas en 1996. Gobierno del Distrito Federal" *En El Financiero*, 17 de febrero de 1997, p. 52-53.

140 *Idem*

141 *Idem*.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

A raíz del reforzamiento de la estructura operativa con 4 mil policías complementarios a partir de marzo de 1996, la incidencia delictiva disminuyó en las Delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez.¹⁴²

Para diciembre de 1996, alrededor de 6 mil policías han sido incorporados a las calles, sumándose a 27 mil policías preventivos, siendo la Policía Auxiliar del Distrito Federal y la Policía Bancaria e Industrial las que han colaborado en las últimas semanas del 1996, realizando patrullaje en bicicleta, autopatrullas y a pie.¹⁴³

El caso del patrullaje en bicicleta es una acción destinada a la reducción del delito en las delegaciones de más alta incidencia delictiva (Benito Juárez Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán y Miguel Hidalgo), acciones dentro del Programa de Policía Vecinal, en el cual a enero de 1997, contaba con 1666 policías "policetos o biopolicas",¹⁴⁴ los cuales están dotados de una bicicleta, radio de comunicación, casco protector, revolver .38, tolete, lámpara, chaleco antibalas e impermeable.

Esta es una de las principales propuestas expresadas en los foros de consulta sobre seguridad pública: "Se debe aumentar el número de elementos y unidades que coadyuvan al bienestar y a la seguridad, vigilancia y sobre todo, los lugares críticos".¹⁴⁵

A consideración personal, no es en la cantidad, sino en la calidad donde radica el problema. México es uno de los países que tiene más policías por cada 10 mil habitantes, en promedio 41.8 policías para 1994, mientras que en países como Gran Bretaña contaba con 20.2, Alemania Federal con 31.8, España tenía 35, en Estados Unidos eran 26.4 mientras que en Canadá eran tan sólo 29.8.¹⁴⁶

142 <http://www.ddf.gov.mx> Hoja web del Departamento del Distrito Federal, noviembre 1996.

143 Periódico *Reforma*, Viernes 27 de diciembre de 1996, p. 2b.

144 Periódico *Reforma*, 26 de enero de 1997, p. 2b.

145 *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 28 de noviembre de 1995, p. 47.

146 González Ruiz, *Op. cit.*, p. 104-105.

La atención debería estar más enfocada a la falta de capacitación, para ejemplificar, se puede hacer una comparación de los decesos de policías, ocurridos en varios países, así en Francia para 1990, contando con más de 382 mil elementos, tan solo murieron nueve de ellos en ese año; en España con 53 mil efectivos en 1993 tan solo hubo menos de 10 decesos a pesar del terrorismo existente en la península Ibérica; una corporación estadounidense, el FBI, desde su fundación hasta los años 90 ha tenido 39 decesos; en México algunas aproximaciones nos indican que tan solo de 1988 a 1994 solo en la Policía Judicial Federal, más de 240 agentes han muerto contando con 3 mil elementos esa corporación, en 1993 en el D.F. murieron 45 policías de la Policía Preventiva.¹⁴⁷

La Ciudad de México tiene 334 policías por cada mil delitos, en comparación con Londres, París, Roma, Washington, Madrid, Nueva York, Sao Paulo y Río de Janeiro en promedio tiene 51 policías para la misma proporción de delitos.¹⁴⁸

Las cifras siguen, en Washington, para aprehender a 100 delincuentes en un año se necesitan 14 policías, en París 15 y en Londres 18, mientras que en Roma se requieren 21 policías y en Nueva York 22, mientras que en la ciudad de México para aprehender a 100 delincuentes se necesitan de 1 295 policías. En promedio un policía de Nueva York hace lo que en la ciudad de México hacen 55 policías; en el país no hacen falta más policías sino policías más capacitados.¹⁴⁹

Comparando las denuncias hechas ante agencias del ministerio público durante 1995-1996, se puede observar que el promedio diario de 1995 es de 598.9 denuncias y para 1996 aumento a 682.17, eso significa un incremento del 13.9 %, hablando con cifras de 218 599 delitos que hubo en 1995 pasó en 1996 a 238 761.¹⁵⁰

147 *Idem.*

148 Periódico *la jornada* 2. enero 1995. p. 5.

149 *Idem.*

150 *Estadísticas sobre procuración de justicia*, enero-15 diciembre. 1996, PGJDF.

Los robos con violencia aumentaron en un 18.84% mientras los robos sin violencia crecieron en un 11.72% para el mismo periodo de tiempo.¹⁵¹

Entre las principales denuncias y su incremento en relación a 1995 tenemos el homicidio doloso (10.09%), violación (10.76%), robo a casa habitación (12.59%), robo a negocios (3.89%), robo a bancos (59.52%), robo a transeúntes en un 25.14%.

Las autoridades encargadas de la seguridad, han tratado de involucrar a la ciudadanía en acciones de prevención del delito a través de los medios de información mediante spots informativos que transmiten medidas y sugerencias para evitar el delito.

Uno de los rubros en los que funciona mejor la policía, es la recuperación de vehículos robados, en 1995 fueron denunciados 56 mil 498 vehículos robados y se recuperaron 21 765; para 1996 se robaron 54 801 vehículos y se recuperaron 34 351 lo que representa un 64.59% de eficacia.¹⁵²

Durante 1995 la *Secretaría de Seguridad Pública*, proporcionó un total de 1,777,331 servicios. La policía Bancaria realizó 12,727 servicios y la auxiliar 13,750.¹⁵³

En 1996, La *Secretaría de Seguridad Pública* registro un promedio diario de 331 remisiones a juzgados cívicos, 88 remisiones a ministerio público.¹⁵⁴

En cuanto a la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, por parte de la *Secretaría de Seguridad Pública*, su *Instituto Técnico de Formación Policial* cuenta con 1,340 alumnos inscritos: 923 en el curso de formación básica, 78 de los agrupamientos a caballo, 107 del femenino y 134 del curso básico para bomberos, además de los 98 de la Licenciatura en Seguridad Pública.¹⁵⁵

151 *Idem.*

152 *Idem.*

153 <http://www.dfl.gov.mx> Hoja web del Departamento del Distrito Federal, noviembre 1996.

154 Periódico *Reforma*, Sección B Ciudad, viernes 3 de enero de 1997, p. 2b.

Durante 1995 se capacitó a un total de 48,509 elementos policiales: 18,869 de la policía preventiva, 16,220 de la Bancaria e Industrial y 13,609 de la Auxiliar.¹⁵⁶

El Instituto de Formación Profesional de la procuraduría capitalina para de junio de 1995 a agosto de 1997 habrá reclutado a un total de 16 mil aspirantes a ministerios públicos, peritos y policías judiciales.¹⁵⁷

Un hecho importante en la capacitación de la policía capitalina, es que durante el mes de febrero, los policías adscritos a la delegación Iztapalapa recibieron un curso de capacitación en el campo militar número 1 y para cubrir la seguridad pública de dicha zona se asignaron a 2,400 elementos pertenecientes a la Secretaría de la Defensa Nacional, la ciudadanía y algunos sectores de la sociedad mostraron su desacuerdo, ante esta medida, pero en abril durante una gira de trabajo del presidente de la República, vecinos de Iztapalapa externaron su beneplácito por la presencia de los militares, pues se redujo los delitos en su demarcación; por otro lado los policías que tomaron el curso, en su gran mayoría obtuvieron bajo promedio en el mismo.

Por parte de la PGJDF, entre policías judiciales y agentes de ministerio público, de mayo de 1995 a septiembre de 1996 se ha capacitado a 331 peritos, 410 agentes del ministerio público y 1,219 agentes judiciales.¹⁵⁸

Para abatir en medida importante la impunidad, se requiere la profesionalización de los agentes del ministerio público, policía judicial y preventiva, lo que aunado a salarios dignos y condiciones laborales adecuadas favorecerá la eficacia en la lucha por la delincuencia.

Para cubrir el objetivo de preservar el respeto a los derechos humanos, se ha realizado lo siguiente; hasta el 31 de diciembre de 1995 la Comisión Nacional de Derechos Humanos había recibido 242 quejas de las cuales se resolvieron

155 <http://www.cdf.gov.mx> Hoja web del Departamento del Distrito Federal, noviembre 1996.

156 *Idem.*

157 *Perifoneo Reforma*, Sección B Ciudad, 29 de enero de 1997. p. 2b.

158 *Estadísticas... Op. cit.*

212 de ellas 12 recomendaciones donde 3 se resolvieron; para el 31 de diciembre de 1996, hubo 109 quejas y se resolvieron las 109 quejas; hubo 9 recomendaciones y las mismas 9 fueron resueltas.¹⁵⁹

La *Comisión de Derechos Humanos del D.F.*, presentó un total 2,285 quejas al 31 de diciembre de 1995, donde se resolvieron 1,872 de ellas; emitió 13 recomendaciones, de las cuales 12 fueron resueltas. Para 1996, había 2,551 quejas y se resolvieron 2,566,¹⁶⁰ hubo 2 recomendaciones en 1996 las cuales fueron resueltas.

La principal queja ante la Comisión de Derechos Humanos es la que se refiere a la dilatación y procuración de justicia, es decir en averiguaciones previas sin detenido que sin motivo justificado tardan excesivamente en integrarse; la Comisión ha intervenido y debido a esto la indagatoria se ha agilizado y concluido en un lapso razonable.

Abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones judiciales, es otro de los objetivos del *Programa de Seguridad Pública para el D.F. 1995-2000* para lo cual se ha hecho lo siguiente.

En la *PCJDI* han sido sancionados por el órgano de control interno en la siguiente forma, durante 1995 a 3 jefes de departamento 37 agentes del ministerio público, 15 oficiales secretarios, cuatro oficiales mecanógrafos, 1 perito, 307 agentes judiciales y 8 casos de otra naturaleza sumando en total 375 servidores públicos sancionados de esta dependencia; se iniciaron 499 procedimientos administrativos, donde 553 servidores públicos estaban involucrados.¹⁶¹

Para el año de 1996, fueron 391 los servidores sancionados, detalles de la siguiente forma: 115 agentes del ministerio público, 3 oficiales mecanógrafos, 2 peritos, 214 agentes judiciales y 26 servidores de otro tipo; se iniciaron 897 procedimientos administrativos que involucraron a 1,237 servidores.¹⁶²

159 *Idem.*

160 Se tienen en cuenta aquellas quejas que no se habían solucionado en 1995.

161 *Idem.*

162 *Idem.*

En cuanto a la depuración de servidores públicos, en 1995, 857 servidores fueron separados de su cargo donde 638 policías judiciales y 106 agentes del ministerio público fueron los que ocuparon el mayor número de incidencias; para 1996 la cifra se elevó a 1,024 con 665 policías judiciales y 170 agentes del ministerio público destituidos.

Por su parte la *Secretaría de Seguridad Pública*, durante los últimos meses, ha destituido a 537 policías, suspendido a 809 y puesto a disposición a 549; asimismo ha aplicado 680 exámenes antidoping, donde 233 han resultado positivos.¹⁶³

No puede negarse que muchos agentes policiacos siguen cometiendo abusos pero salvo casos excepcionales ya no son de la gravedad de la tortura ahora la detención arbitraria ocupa el quinto lugar en la tabla de quejas de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal*

Las acciones llevadas a cabo para cumplir los objetivos establecidos por el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, han ido de menos a más, a pesar de que los índices delictivos no han cedido, se ha podido frenar el crecimiento de la delincuencia, se han tomado con seriedad el asunto de la profesionalización de las policías, así como de los encargados de la procuración y administración de justicia.

Por otro lado, la depuración dentro de las instituciones policiacas, ha adquirido un especial aspecto en esta lucha contra la corrupción que es el cancer de estas instituciones; además el respeto a los derechos humanos, ha tenido una relevancia antes impesable.

4.6 OPINIÓN CIUDADANA

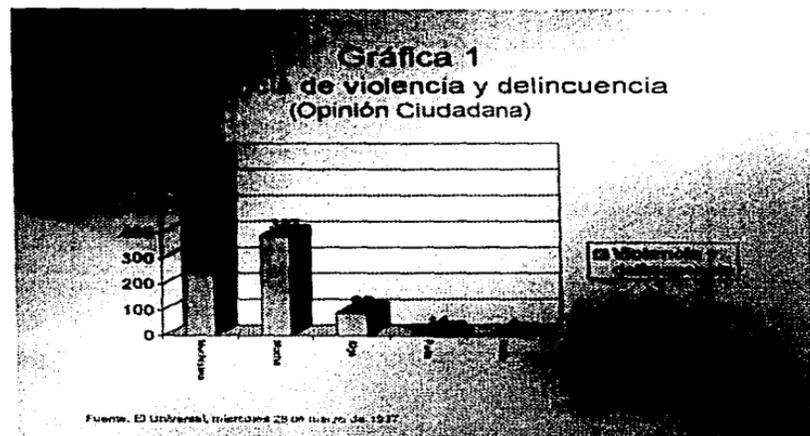
La ciudadanía que ha resentido en carne propia la cotidiana y diaria inseguridad pública, no sabe de objetivos a corto, mediano ni largo plazo, hoy día aún sigue siendo víctima de la delincuencia y la violencia, no le interesa las

163 *Periódico Reforma*, 23 de diciembre de 1996, p. 1b

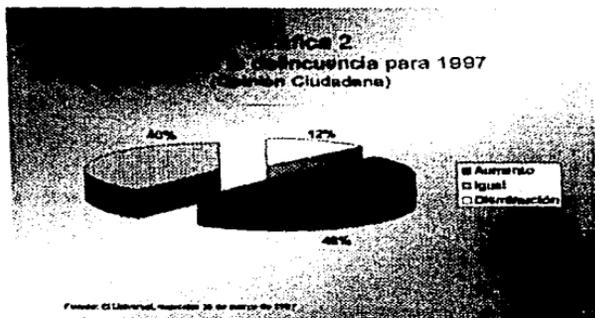
estadísticas, solo sabe que aun está latente este problema que amenaza su integridad como persona, familia y patrimonio.

En una encuesta realizada por el periódico El Universal, publicada el 26 de marzo de 1997, en la cual se hace una consulta a una población de 1,152 personas, sobre aspectos de seguridad pública.

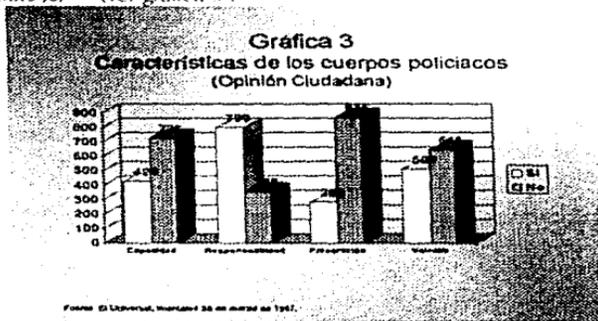
De la población encuestada un 51.4% considera que hay muchísima violencia y delincuencia actualmente; el 48% opina que la delincuencia aumentará durante este año¹⁶⁴ (ver gráfica 1 y 2).



164 - Periódico El Universal, 26 de marzo de 1997.



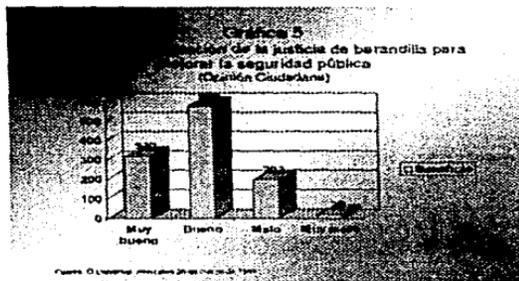
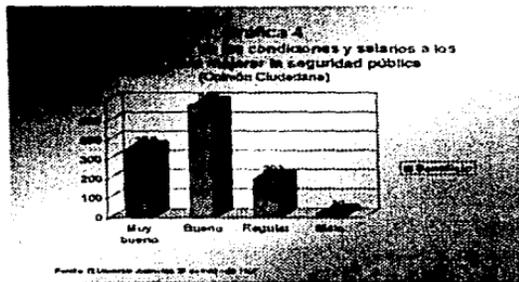
Siguen considerando a los cuerpos policíacos como corruptos (76.7%), incapaces (62.9%), irresponsables (69.2%), impreparados (75.5%) y para colmo miedosos (55.9%)¹⁶⁵ (ver gráfica 3).



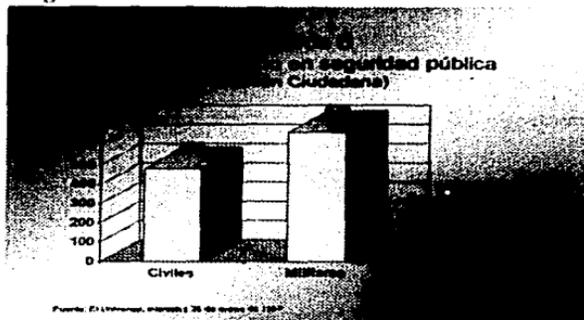
165 Periódico El Universal, 26 de marzo de 1997.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

Aunque por otra parte, consideran que es bueno mejorar las condiciones y salarios a la policía, para mejorar la seguridad pública (50, 38%); además de que el 46% de los encuestados considera que moralizar la justicia de Barandilla es buena acción en beneficio de las mejoras de la seguridad pública; además de que se considera que la mejora de los derechos humanos es buena (54, 38, 46% (ver gráfica 4 y 5).



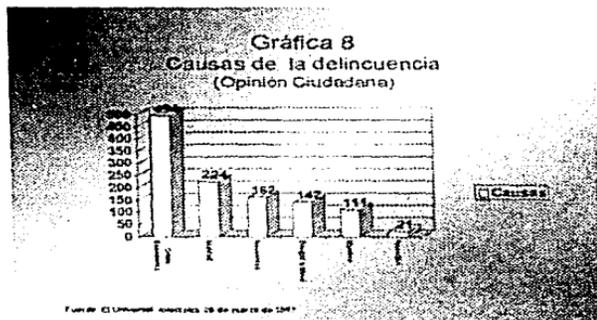
Un dato importante también es, saber que opinión existe de la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública y es interesante a la vez, pues se prefiere a los militares (58.2%) que a los civiles en tareas de seguridad pública¹⁶⁷ (ver gráfica 6).



En otra encuesta, esta en el periódico Reforma, publicado el 24 de diciembre de 1996 más del 50% de los encuestados considera que la seguridad de la ciudad es entre mala y pésima y esta tendencia se ha mantenido de mayo de 1995 a diciembre de 1996; la ciudadanía en un 69 % considera como muy grave la falta de vigilancia en las delegaciones.¹⁶⁸

167 Periódico *El Universal*, 26 de marzo de 1997.

168 Periódico *Reforma*, 24 de diciembre de 1996 p. 5B.



CONCLUSIONES

Como ha sido mencionado a lo largo de la presente investigación, y como se ha evidenciado a través de la misma, el tema de la seguridad pública es extraordinariamente complejo.

Se ha reflexionado sobre su concepción, como su significado político y social, en el Estado moderno; Se ha establecido la definición y el concepto de seguridad pública.

En virtud de que estoy convencido que sólo a través del reconocimiento de la gravedad de los problemas que nos aquejan y de su posterior discusión abierta, será posible controlarlos e inhibirlos gradualmente.

Se espera que el presente estudio, coadyuve y pueda estimular una amplia y sistemática investigación sobre la materia en el área de la administración pública, y más en específico bajo el enfoque de policy ó políticas públicas.

El Estado es la organización más importante de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización.

Hoy en día no está en discusión el papel del Estado, sino más bien se reconoce su necesidad estructural y la tarea irremplazable que realiza, de acuerdo con los fundamentos del bien común. El Estado debe entenderse como un sistema de capacidades creadas para cumplir con fines públicos, como resultado de una fuerza conjunta, concentrada y compactada, la cual es objeto de regulación, atribuciones y límites para preservarlo con eficacia.

El Estado moderno, es una organización permeable a los procesos, ritmos y tiempos del cambio social y político, es una institución conformada por fuerzas,

recursos, facultades, atribuciones y bases legales que son revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social.

Así el Estado no es una organización inamovible, es permeable a los procesos, ritmos y tiempos del cambio social y político; esta conformada por fuerzas, atribuciones, facultades y bases legales que son revisados y modernizados de acuerdo con las condiciones cambiantes de la vida social.

Bajo el enfoque de las políticas públicas, tenemos la sensibilización que durante años careció la administración pública mexicana, es mediante las políticas públicas con la que se rescata y fortalece el término "público" que va más allá de la simple y llana acción que realizaba el gobierno, ahora este término, implica participación ciudadana, una participación que cada vez, es más abierta y plural.

Para el propósito de esta investigación, se conceptualizó a las Políticas Públicas ó Policy desde una perspectiva multidisciplinaria que se ocupa de los asuntos públicos y la toma de decisiones públicas; al hablar de políticas públicas, nos referimos a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y las contribuciones de los ciudadanos.

Resulta ser una tecnología de gobierno que tiene como propósito fundamental, hacer público el proceso de la toma de decisiones, esto es incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos así como de las organizaciones públicas, para mejorar las formas y medios de la vida ciudadana.

Más que una idea organizacional o burocrática, las políticas públicas, son un tipo de estrategia que puede utilizarse en los contextos democráticos y plurales, centran su atención en lo que se denomina proceso de gobierno, es decir los factores, intereses, actores y valores que compiten para orientar las decisiones en un sentido u otro, donde se definen criterios, estrategias, recursos y decisiones para dar cuerpo a las decisiones públicas.

Por su flexibilidad, las políticas públicas son consecuentes con los valores de la pluralidad y la participación ciudadana; son dos las demandas fundamentales que se esperan de las políticas públicas, la eficiencia, que es lograr los objetivos

con un uso racional de los recursos y que sean democráticas, es decir, que incorporen las aspiraciones e intereses de los afectados y beneficiados, pues hoy ya no es posible la visión unilateral de apreciación y solución del asunto público.

Hoy día, y mediante este enfoque, un gobierno difícilmente se puede lanzar a la tarea de crear elefantes blancos, que exterminen los dineros públicos de la ciudadanía, pues gobierno que siga viviendo del pasado, ahí se quedará y otros tomarán las riendas de la administración pública para actuar con eficiencia, logrando una efectividad de la tarea de gobierno que les permitirá mantenerse en el poder.

Actualmente, la sociedad es más abierta, más informada y más participativa, reclama espacios propios para su realización y no acepta más que el Estado participe en aspectos que la misma ciudadanía puede atender, no se acepta más la subordinación y sumisión que existió durante años.

La nueva sociedad, la que vive en los noventa, la que ha nacido y vivido a partir de crisis económicas, políticas y sociales, no está dispuesta a aceptar autoritarismos ni mediocidad, porque su fe y nobleza ha sido agotada por la corrupción, impunidad y malos manejos del gobierno.

Hoy los asuntos públicos no se reducen a grupos exclusivos, sino que forman parte de la convivencia de los ciudadanos, el espacio público, se integra por compromisos y derechos, mismos que tienen un alcance general para todos.

El término "asuntos públicos", debe dar cabida a la categoría de problemas públicos, de hecho los asuntos públicos aluden a problemas, pero en el sentido de las dificultades, restricciones, conflictos y carencias que hay en el espacio público.

Lo público, exige que la vida social sea preservada en razón de los valores del bien común; lo público es un espacio ganado por y para los ciudadanos, es donde la convivencia, intercambio, cooperación y responsabilidades compartidas no se identifican únicamente con el gobierno o el Estado, sino que

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

en él tienen cabida los particulares, las organizaciones civiles, los movimientos sociales.

Ahora el estilo de gobierno, con sociedades receptivas, abiertas y participativas, no puede seguir siendo a nivel cúpulas o a espaldas de la sociedad, el gobierno tiene ante sí situaciones que requieren respuesta inmediata, tal es el caso de la inseguridad pública, donde los sistemas burocráticos son ya obsoletos, ahora los gobiernos deben buscar ser instituciones creativas y catalizadores de los problemas y demandas ciudadanas.

El escenario actual que vive el gobierno, es de mayor publicitación del poder, mayor exigencia de la opinión pública, reclamo de participación ciudadana, escasez de recursos y construcción de consensos.

La seguridad pública y más en específico la administración de las instituciones policíacas, han sido tratadas en último lugar, como si fueran la cloaca del sistema, se descuido a tal punto que hoy se viven las consecuencias que se han extremado por la terrible situación económica que ha atravesado el país.

El problema al que se enfrenta el gobierno de la Ciudad de México, no es un problema sencillo de resolver, en sí la delincuencia en sus distintas modalidades, tiene muchos factores tanto dentro del gobierno mismo, como fuera de él.

Por un lado, al hablar de factores externos, nos referimos a la situación que se vive actualmente en el país, es decir de recesión económica, la cual ha originado un incremento a partir de los últimos diez años en la delincuencia y conductas antisociales, y esto ha ido de la mano con las crisis económicas, muchos individuos han caído en el círculo de la desesperanza, al no poder satisfacer sus necesidades básicas, además del cada vez más escaso mercado de trabajo, que ha orillado a actividades tales como comercio callejero y delincuencia entre otros.

Hacia el interior del gobierno, los factores que han beneficiado la proliferación de la delincuencia que aqueja a la capital del país son: la falta de una política coherente de seguridad pública, la falta de una capacitación

realmente profesional de los cuerpos policíacos, la corrupción que ha brotado dentro de las dependencias de la seguridad pública, la impunidad existente, la falta de profesionalización de los administradores de la justicia y procuración de la misma, por citar algunos de ellos.

El gobierno federal actual, desde el inicio de su gestión, vislumbro el problema de la inseguridad pública como prioritario, en base a las exigencias de la ciudadanía mexicana, así una de las primeras y principales acciones de gobierno, fue la propuesta para la reforma al sistema judicial, con la creación de un *Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)*, el cual estaría integrado por los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), esto constituye, una nueva forma del federalismo que ha propuesto el gobierno actual, un nuevo federalismo que asigne facultades, derechos y obligaciones de cada uno de los órdenes de la administración pública.

Dentro de las acciones que llevaría a cabo el SNSP, son la creación de un sistema nacional de información, al cual tendrían acceso todas las instituciones encargadas de la seguridad pública y la prevención del delito; también la creación de un Centro Nacional de Formación Policial, el cual se encargaría de la profesionalización de los cuerpos policíacos nacionales.

El espíritu de esta reforma, marca un deseo prioritario de tener elementos para atacar frontalmente a la delincuencia, en especial a la delincuencia organizada, esta que controla el tráfico de enervantes, narcóticos y estupefacientes, que realiza los impactantes y en ocasiones trágicos secuestros de prominentes hombres de negocios así como la que lleva a cabo los espectaculares asaltos bancarios.

En este sentido, se hizo una reforma constitucional al artículo 21 de nuestra Carta Magna, en el que se adicionaron dos párrafos, que facultan y pone con toda claridad al Estado como el encargado de proporcionar la seguridad pública a los que habitan dentro de México. Otra acción importante, resulta ser la Ley federal contra el crimen organizado, la cual ha sido controversial por las facultades que otorga a los cuerpos policíacos en su combate al crimen organizado.

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (PND), la seguridad pública y la procuración pública, ocupan un lugar prioritario; como producto de una amplia consulta a lo largo y ancho de la geografía nacional, en la que se expreso una gran preocupación en este aspecto, además de que denota una mayor desconfianza hacia las instituciones, programas y responsables de la seguridad pública.

En el PND, se reconoce la falta de capacitación, así como la falta de una remuneración acorde a la labor del policía; ausencia de una coordinación policial entre los ordenes de gobierno; para lo cual se tiene objetivos específicos en la materia que son: crear condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales; crear condiciones que permitan combatir de manera frontal y más eficiente a la delincuencia; otorgar a la población la confianza en que los recursos públicos se utilizan con legalidad y transparencia, entre los principales.

Otra de las acciones en el papel que ha realizado el gobierno federal, es un hecho relevante en materia de seguridad pública, y es la creación por primera vez en la historia del país de un programa sectorial en esta materia, el *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000* (PNSP); es mediante este programa que es también acorde con lo establecido en el PND, y congruente con el SNSP.

A través del PNSP, se busca satisfacer los objetivos sectoriales y procurará las acciones encaminadas a combatir a la delincuencia, regresar al estado de paz y tranquilidad y devolver a la población la confianza perdida en sus instituciones; este establece las acciones y estrategias, que son combatir la delincuencia; profesionalizar a la policía y encargados de la procuración de justicia solo por mencionar dos que son a juicio personal, los más importantes.

A nivel del Gobierno del Distrito Federal, se creo también el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000* (PSPDF), el cual recoge el reclamo de los capitalinos de mayor seguridad pública, de la misma forma este Programa, es congruente y acorde con el PND y con el PNSP.

En el se ha establecido un diagnóstico, en el cual muestra el avance e incremento del índice delictivo en los últimos años, así como la impunidad

prevaleciente; el combate a la delincuencia, debe ser congruente con una reforma al sistema de procuración de justicia, pues no se puede dejar de lado este último en un programa integral pues parte de las demandas es la lentitud, burocratismo, ineficiencia y corrupción que ha originado una pérdida terrible de credibilidad en la llamada justicia de barandilla.

Así el PSPDF, no solo ve el asunto de la seguridad pública en las instituciones policíacas, sino también en la impartición de justicia.

Las acciones que se llevan a cabo, son luchar con todos los recursos disponibles para combatir a la delincuencia desde el aspecto preventivo hasta la persecución del delito; la profesionalización de los servidores públicos es un aspecto importante en esta política, además de la depuración de elementos negativos dentro de las instituciones.

Hasta ahora hemos hablado, de que manera la inseguridad pública es un asunto de la agenda de gobierno, tanto a nivel federal, como estatal y municipal; el diseño de la política pública, ha sido congruente con el reclamo ciudadano, goza del consenso de la población pues este mal, afecta a todos por igual, desde el obrero u oficinista que es asaltado en el microbus o en la calle camino a su hogar, hasta el hombre de negocios que es espectacularmente secuestrado, pasando por el ama de casa que ya no se siente segura en su propio hogar.

En el diseño de la política pública, se han contemplado aspectos internos tales como la depuración y limpieza de las instituciones públicas; la necesidad de una verdadera profesionalización del personal, además de estrategias y programas que combaten la delincuencia, el problema se ha aislado al terreno exclusivo de las instituciones públicas de policía y de procuración de justicia, posiblemente un programa más integral de gobierno, habría incluido alternativas al desempleo por decir solo uno de los problemas que afectan al país entero.

El aspecto complicado de las políticas públicas es la etapa de implementación, una solución a un problema que goza del consenso público, cuenta con recursos y además de voluntad política por resolverlo, pero no es suficiente pues en la etapa de diseño de la policy, si el diseñador omitió algún

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

factor o algún aspecto que no considerará necesario, será en la implementación es donde se denotará dicha falla; en este caso, la implementación fue casi inmediata, se puede decir que ya estaba implementada la política, cuando apareció el PSPDF, pues ya iniciaba una depuración de las dependencias públicas, ya se empezaba a incrementar el número de policías, ya se destinaba mayores recursos a la seguridad pública; tal vez el aspecto innovador de toda la política en general sea la incorporación de la profesionalización de los policías y ministerios públicos, además de la implementación de programas específicos para combatir la delincuencia en zonas de altos índices, y bien de la política pública en general, es la incorporación de aspectos legislativos además de las relaciones intergubernamentales que se establecen para luchar en coordinación contra este mal.

Al momento de evaluar esta política pública, tenemos que en cuestión de números, es decir de estadísticas, se ha cubierto parte de los objetivos establecidos, siguiendo las estrategias y líneas de acción, por ejemplo al primer año de operación del Programa (1996), se ha detenido el índice de delincuencia, si bien hay más delitos que en 1995, ya no crece el índice al mismo ritmo en que se venía comportando; por otro lado, se ha iniciado una profesionalización profunda, dentro de la *Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*; se han depurado ambas instituciones eliminando a los elementos corruptos, ineficientes; en lo que concierne a la procuración de justicia, un mayor número de denuncias son atendidas además de que se llega al final de los procesos iniciados, con lo que hay mayor cantidad de procesos de formal prisión para los responsables de un acto antisocial; en cuanto a derechos humanos, se ha seguido al pie de la nota las recomendaciones que han recibido de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* y de la *Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal*.

No se puede negar que las acciones llevadas a cabo son insuficientes porque no lo son, de hecho muestran un gran interés de las autoridades responsables por erradicar el mal, pero la parte importante es la opinión pública, esta opinión pública que es la sociedad en su conjunto, la que diariamente tiene que lidiar con la inseguridad pública, a la ciudadanía consideran que son buenas muchas de las acciones llevadas a cabo, pero aún consideran que es alarmante la situación actual.

El problema no se puede solucionar aumentando el número de policías en la calle, la ciudad de México, cuenta con un elevado número de policías por cada cien habitantes, y con la capacitación mejorará su efectividad, el asunto estriba en que no se puede erradicar de golpe un problema que durante años fue atendido de manera superficial.

A la ciudadanía no le interesan los datos estadísticos, porque siguen considerando incapaz, irresponsable, corrupta a la policía y finalmente son los que decidirán si es buena o es mala la política cuando emitan su voto.

Para concluir, retomare las palabras pronunciadas el día 12 de abril de 1994, el entonces candidato Ernesto Zedillo, en el programa de radio "Para Empezar" "...En este aspecto de seguridad juegan mucho las condiciones económicas y sociales del país. Por eso es muy importante que nuestra economía, en condiciones de estabilidad vuelva a crecer, vuelva a generar empleos porque muchos mexicanos que caen en la tentación de delinquir, de abusar de otros, lo hacen, debemos reconocerlo, debido a sus condiciones de miseria, a sus condiciones de pobreza.

... debemos trabajar y me propongo hacerlo para mejorar las condiciones sociales y económicas del país, que en muchos casos consiste en una causa principal de la delincuencia.

...Insisto: la inseguridad y la injusticia son los principales problemas de nuestro país y me propongo, con toda mi energía, con toda mi capacidad, enfrentar ese problema, porque es una demanda ciudadana cuya respuesta no puede esperar."

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa, 1992.
- ALEXANDROV, N. G. *Teoría del Estado y del Derecho*. México: Grijalbo, 2 edición, 1968.
- ALTHUSSER, Louis *Discuti el Estado*. Italia: ed. Donato, 1978.
- ARNAÍZ Amigo, Aurora *Estructura del Estado*. México: Miguel Angel Porrúa, 1979.
- ARNAÍZ Amigo, Aurora *Ética y Estado*. México: Miguel Angel Porrúa, 1986.
- ASHFORD, Nigel. Davies, Stephen. *Diccionario del pensamiento político conservador y liberal*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, 1991.
- BOBBIO, Norberto *II Al. ¿Existe una teoría marxista del Estado?* México: Universidad Autónoma de Puebla, 1978.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. *Diccionario de política*. México: editorial siglo XXI, 1981.
- BOTERO, Giovanni *La razón del Estado y otros escritos*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, 1962.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

- CEBALLOS C. Josefina (coordinador), *Introducción al problema social*. México: Centro de Integración Universitaria, Universidad Iberoamericana, 1994.
- CEDEMUN, Gobierno y administración municipal. México: Secretaría de Gobernación-CEDEMUN, 1993.
- CLAD. Modernización de la Administración pública, Dilemas y desafíos. Caracas: CLAD, dic. 1992, vol. 9, num. 2.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diploma Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local*. México: el Colegio, 1996.
- CROSSMAN, Richard. *Biografía del Estado Moderno*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- CUEVA, Mario de la. *La idea del Estado*. México: UNAM, 1975.
- DABIN, Jean. *Doctrina General del Estado*. México: Jus, 2ª edición, 1955.
- Diccionario de la Real Academia. Madrid: Espasa-Calpe, 1970.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.
- DROR, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- FAVELA Hernández, José coord. *Condiciones socioeconómicas que influyen en el incremento de la criminalidad en el D.F.* México: UNAM-Fac. de Derecho, 1988.
- FISSBACH, Oskar G. *Teoría General del Estado*. México: Editorial General, 1968.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México: Editorial Porrúa, 1962.

- FROHOCK, Fred. *Public policy: Scope and logic*. N.J.: Englewood Cliffs, 1979.
- GARCÍA Ramírez, Sergio. *Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos*. México: editorial Trillas, 1977.
- GARZARO R. *Diccionario de Política*. Salamanca: Editorial Tecnos, 1977.
- CONZÁLEZ Ruíz, Samuel, et al. *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas y propuestas*. México: UNAM, 1994.
- GUERRERO, Omar. *Políticas públicas: ¿una resurrección de la ciencia de la política? Revista Teoría y praxis*. Monterrey, N.L.: volúmen II y IV número 11, 12 y 13, marzo 1990.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- JELLNEK, Jorge. *Teoría general del Estado*. México: Nucamendi, 1935.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM, 1988.
- KLISBERG, Bernardo (compilador). *El rediseño del estado, una perspectiva internacional*. México: INAP-FCE, 1994.
- KLISBERG, Bernardo. *¿como enfrentar la pobreza?*. Caracas: CLAD, 1992.
- KRADER, Lawrence. *La formación del Estado*. Barcelona: Labor, 1972.
- LAHERA, Eugenio. *Como mejorar la gestión pública*. Caracas: FLACSO.
- LASKI, Harold. *El Estado moderno, sus instituciones políticas y económicas*. Barcelona: Bosch, 1932.
- LINDBLOM, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

- LINZ, Juan L. *La quiebra de las democracias*. México: CNCA-Alianza Editorial Mexicana. 1990.
- MACLVER, Robert M. *Teoría del gobierno* Madrid: Tecnos, 1966.
- MASSE Narvaez, Carlos (compilador). *Políticas públicas y desarrollo municipal (problemas teóricos y prácticos de la gestión pública y municipal)* México: El Colegio Mexiquense. 1995.
- MENDES France, Pierre. *La república moderna*. Madrid: 1962.
- MÉNY, Yves, Thoening, Jean Claude. *Las políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel. 1992.
- MERINO Huerta, Mauricio, coord. *Cambio político y gobernabilidad*. México: CNCPyAP-CONACYT. 1992.
- MILIBAND, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México: siglo XXI, 13 edición. 1985.
- MONTERO Zendejas, Daniel. *Estado, democracia y partido*. México: Costa-Amic. 1979.
- MORATTA, Francisco. *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. documentación administrativa, No. 224-225, España: INAP, octubre 1990 a marzo 1991.
- NALDA García, José. *Administración pública para la democracia*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. 1993.
- OLMO, Rosa del. *América Latina y su criminología*. México: Editorial Siglo XXI. 1981
- PARRA, Araceli. *Notas de clase: Seminario Taller políticas públicas para asuntos de gobierno III*. México: ENEP-Acatlán. sept. 1996.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública en México*, México: INAP-CONACYT, 1984.

RICO, José M. *Crimen y justicia en América Latina*, México: Editorial Siglo XXI, 1981.

RUIZ Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México: UIA-Plaza y Valdéz editores, 1996.

SERRA Rojas, Andres. *Teoría del Estado*, México: Editorial Porrúa, 1990.

SERRANO Migallon, Fernando. *Desarrollo urbano y derecho*, México: DDF-Plaza y Valdés- UNAM, 1988.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: INAP, 1989.

SZABO, Denis. *Criminología y política en materia criminal*, México: Editorial Siglo XXI, 1980.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, México: Editorial Porrúa, séptima edición, 1964.

Universidad Autónoma del Estado de México- El Colegio Mexiquense. *Políticas públicas y desarrollo municipal*, México: UAEM-El colegio Mexiquense, 1995.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México: Instituto de Administración del Estado de México, 1994.

HEMEROGRAFIA

Colegio Nacional de Ciencias Políticas. *La revista del colegio, "Políticas públicas"* año 2, Nú. 4, Oct. 1990.

Análisis de los factores que inciden en la formulación de la política de la seguridad pública en la Cd. de México

Lecturas del CEESTEM, México, vol. 1, Num. 3, 1981

Revista Examen, Año 6, NUM. 66 enero 1995

Preparación, México, Fundación D.F. Cambio XXI, vol. 1, NUM. 6, mayo 1993

Preparación, México, Fundación D.F. Cambio XXI, vol. 1, NUM. 5, abril 1993

Prospectiva, año 3, número 6, febrero 1997.

Politeia, No. 8, Venezuela

Revista de administración pública, México, INAP, num. 84, 1992.

Revista mexicana de procuración de justicia, México, PGJDF, vol. 1, num. 1, febrero 1996.

Textos, México, Fundación D.F. Cambio XXI, vol. 2, NUM. 10,

Topodribo México, num. 23, mayo-junio, 1992

Gestión y política pública, México, CIDE, vol. 2, NUM. 1, enero-junio 1993.

Periódicos

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. 11 diciembre 1995

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. 28 noviembre 1995

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. 18 julio 1996

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. 7 diciembre 1996

La jornada, 2 de enero 1997

La jornada. 11 abril 1997

El Financiero 17 febrero 1997

El Universal. 26 marzo 1997

Reforma. de diciembre 1996 a febrero de 1997.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México: Secretaría de Hacienda y
Crédito Público, 1995

Ley General que establece las Bases de coordinación del Sistema Nacional de
Seguridad Pública, publicado en el D.O.F. el 11 de diciembre de 1995

2o. Informe de gobierno, Poder Ejecutivo Federal. Ernesto Zedillo P. México:
1996

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000.

Estatuto de gobierno y Ley orgánica de la administración pública del Distrito
Federal.

Estadísticas sobre procuración de justicia, enero 1995 a diciembre 15 de 1996.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS (HOJAS WEB DE INTERNET)

Hoja web del Departamento del Distrito Federal. <http://www.ddf.gob.mx>

Hoja web de la Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx>

Hoja web del <http://www.inegi.gob.mx>

Hoja web de la diputación panista. <http://www.pan.org.mx>

Hoja web del Colegio de México <http://www.colmex.mx>

Hoja web del periódico Reforma <http://www.infosel.com.mx>

Hoja web de la revista Proceso <http://proceso.web.com.mx>