



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL AUMENTO EN LA INSEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL. PROPUESTAS PARA EFICIENTAR EL COMBATE A LA DELINCUENCIA

T E S I S

QUE PRESENTA:
AGUILAR HERNANDEZ | LEONOR ALICIA
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

296211

ASESOR: MTRO. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

2001





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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A Dios, por todo lo bueno y lo malo en mi vida

A mi mamá, por su amor, apoyo
y confianza incondicional

A Paulino, el amor de mi vida

A Rogelio, por su invaluable amistad

INDICE

TEMA	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1.
CAPÍTULO I ESTADO GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	8.
1.1. Origen, significado y características del Estado	8.
1.1.1. El Estado moderno	10.
1.1.2. El Estado contemporáneo	12.
1.1.3. El Estado mexicano	12.
1.2. Gobierno y división de poderes	15.
1.2.1. Poder ejecutivo	17.
1.2.2. Poder legislativo	20.
1.2.3. Poder judicial	22.
1.3. Niveles de gobierno	24.
1.3.1. Nivel estatal	24.
1.3.2. Nivel municipal	25.
1.4. Administración pública federal	26.
1.4.1. Administración centralizada	28.
1.4.2. Administración paraestatal	30.
1.5. Conceptos de seguridad pública y de policía	32.
1.6. El Distrito Federal	34.
1.6.1. Gobierno y administración pública local	34.
1.6.2. Evolución histórica de la seguridad pública en la capital	37.
1.6.3. Marco normativo actual	39.

CAPÍTULO II SITUACIÓN ACTUAL Y CAUSAS DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y SU CAPITAL	41.
2.1. Antecedentes	41.
2.1.1. Programa Nacional de Seguridad Pública	44.
2.2. Situación actual de inseguridad	46.
2.2.1. Secuestros	47.
2.2.1.1. Secuestros rápidos, virtuales y exprés	49.
2.3. El caso del Distrito Federal	51.
2.3.1. Estructura administrativa de las corporaciones policiacas capitalinas	54.
2.3.1.1. Policía preventiva	54.
2.3.1.2. Policía judicial	56.
2.3.1.2.1. Ministerio público	56.
2.3.1.2.2. Policía judicial del Distrito Federal	57.
2.4. Factores que inciden en el aumento de la delincuencia	58.
2.4.1. Crisis económica	59.
2.4.2. Factores sociales	62.
2.4.2.1. Migración y densidad poblacional	62.
2.4.2.2. Desintegración familiar	63.
2.4.3. Factores psicológicos	66.
2.4.4. El sistema legal al servicio de la delincuencia	67.
2.4.5. Deficiencias en los cuerpos policiacos	70.
2.4.5.1. Corrupción y policías delincuentes	72.
2.4.5.2. Impunidad de delincuentes	74.
2.5. Balance general de la inseguridad pública en el Distrito Federal	75.
CAPÍTULO III CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DEL AUMENTO EN LA INSEGURIDAD PÚBLICA	78.
3.1. Falta de credibilidad en las autoridades	78.
3.1.1. Disminución en la denuncia de delitos	80.

3.1.2. Aumento en la demanda de servicios de seguridad privada	81.
3.1.3. Generalización de la violencia	85.
3.2. Debilitamiento de la legitimidad gubernamental	87.
3.2.1. Concepto	88.
3.2.2. La efectividad vinculada a la legitimidad	89.
3.2.3. Legitimidad del gobierno capitalino	90.
3.3 Ingovernabilidad	94.
3.3.1. Concepto	94.
3.3.2. Gobernabilidad en América Latina	96.
3.3.3. El caso de México y su capital	100.
3.4. Prospectiva	104.
CAPÍTULO IV PROPUESTAS PARA UN EFICIENTE COMBATE A LA DELINCUENCIA	107.
4.1. Reformas a la política económica nacional	109.
4.1.1. Creación de empleos	112.
4.1.2. Combate a la pobreza	114.
4.2. Esquema de mejora continua al interior de las corporaciones policiacas	120.
4.2.1. Selección de la persona idónea para su desempeño como policía	121.
4.2.2. Promoción de la carrera policial	123.
4.2.2.1. Capacitación constante	124.
4.2.2.2. Salarios proporcionales al tipo de trabajo y oportunidades frecuentes de ascenso	127.
4.2.2.3. Buenas condiciones de jubilación	129.
4.2.3. Reforma dentro de los Ministerios Públicos	132.
4.3. Participación y conciencia ciudadana	137.
CONCLUSIONES	141.

ANEXOS	148.
ANEXO 1 Principales ejes y avances del Programa Nacional de Seguridad Pública	149.
ANEXO 2 Comportamiento del secuestro en México	156.
ANEXO 3 Incidencia delictiva en promedio diariamente	157.
ANEXO 4 Información estadística de la incidencia delictiva por delegación y tipo de delito	158.
ANEXO 5 Incidencia delictiva Recuento delegacional de delitos 1999	159.
ANEXO 6 Incidencia delictiva por tipo de delito 1999	160.
ANEXO 7 Incidencia delictiva Recuento delegacional de delitos 2000-2001	161.
ANEXO 8 Incidencia delictiva por tipo de delito 2000-2001	162.
ANEXO 9 Información estadística del personal de la SSP Premios y estímulos (abril 1999-marzo 2000)	163.
ANEXO 10 Información estadística del personal de la SSP Prestaciones y relaciones laborales (abril 1999-marzo 2000)	164.
ANEXO 11 Información estadística del personal de la SSP Servicios médicos y asistenciales proporcionados (abril 1999-marzo 2000)	165.
ANEXO 12 Información estadística del personal de la SSP Capacitación y profesionalización. Cursos impartidos (abril 1999-marzo 2000)	167.
ANEXO 13 Delitos denunciados y no denunciados	169.
ANEXO 14 Información estadística de las empresas de seguridad privada (1998-2000)	170.
ANEXO 15 Partidos que gobiernan la Ciudad de México a través de las delegaciones	172.
ANEXO 16 Composición actual de la Asamblea Legislativa del DF	173.
ANEXO 17 Gobernabilidad-Ingovernabilidad	174.
BIBLIOGRAFÍA	175.
HEMEROGRAFÍA	177.
OTRAS FUENTES	182.

INTRODUCCIÓN

Los problemas sociales que origina el capitalismo en un contexto globalizado se acentúan; el Estado Benefactor dejó de atenuar las desigualdades, ahora las poblaciones quedan desamparadas y no encuentran alternativas reales que permitan revertir las políticas neoliberales que sólo conducen a un mayor deterioro en sus niveles de vida. Ante la economía globalizada, los gobiernos reducen su papel en la solución de problemas sociales: por una parte ajustan sus presupuestos y dedican menores recursos a salud, educación, vivienda, alimentación y empleo y, por la otra, dan mayor atención que antes a los problemas que el capital enfrenta.

Esta situación genera, entre otras cosas, que la gente sin suficientes recursos para sobrevivir realice actividades ilícitas, entre las que se encuentran la economía informal, narcotráfico, prostitución y delincuencia, a fin de obtener el sustento propio y de su familia. Aunque esta afirmación no significa que sólo los pobres se dediquen a este tipo de trabajo, pues también son susceptibles de practicarse por las llamadas "clases acomodadas" o gente que no necesitaría recurrir a ellas si así lo desease.

En medio de esta compleja y diversa realidad internacional se observan tendencias que favorecen el incremento en los niveles de violencia social y delincuencia en la mayoría de los países que integran la comunidad internacional. De forma simultánea, algunas circunstancias específicas de índole interno identificadas con deficiencias en los procesos de planeación y articulación de la política de seguridad pública, contribuyen a la agudización de esta problemática.

La Constitución de 1917, incluyó las llamadas garantías sociales, además de las individuales que ya contenía la anterior y que fueron tomadas de la Carta de Derechos Humanos concebida en Francia después de la revolución; sus primeros artículos se refieren a los derechos de la población en su conjunto, algunos de los cuales tienen que ver con el libre tránsito por el territorio nacional, libertad de

expresión, prensa, culto y actividad profesional, donde el Estado se compromete a brindar seguridad a la población y velar por la paz social, teniendo siempre a ésta y otras disposiciones derivadas como base legal.

Es el artículo 21 constitucional el que dispone la obligación del Estado de velar por la seguridad pública, señalándose el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; asimismo, se contempla la obligación de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, para coordinarse en la materia. La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 3, señala que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; en este sentido, indica que el Estado debe combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como desarrollar estrategias, programas y acciones para fomentar valores culturales y cívicos en la sociedad e inducir el respeto a la legalidad.

Parece haber un acuerdo al señalar que en México la delincuencia ha crecido a un ritmo vertiginoso durante los últimos años; dicho acuerdo no existe en las explicaciones de cómo es que llegamos a este punto y en las propuestas que podemos hacer para superarlo. La seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales; va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, parte de una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y deriva en una política nacional congruente, coherente y sistematizada.

Este aumento se dio a raíz de la crisis de diciembre de 1994, pues la reducción del poder adquisitivo trajo consigo una mayor migración -fenómeno constante desde la década de los cuarentas debido a la industrialización- de individuos del interior hacia los centros urbanos en busca de mejorar su nivel de

vida, pero al carecer de oportunidades para trabajar, sólo engrosaron las filas de los numerosos desempleados existentes en las ciudades, sin tener un lugar idóneo para vivir, saturando los cinturones de miseria y las zonas conurbadas adyacentes a la capital. Este factor -falta de empleo remunerado-, aunado a la falta de educación, la desintegración familiar, la drogadicción y el alcoholismo, resulta en un caldo de cultivo para la economía subterránea, la prostitución y la delincuencia.

Además de ello, es sabido que la delincuencia rebasa en capacidad numérica y armamento a los integrantes de la policía y la unión entre miembros policíacos y delincuentes, quienes reciben "cuotas" por brindarles amparo, está documentada tanto en informes y quejas en las oficinas policiales como en medios electrónicos. Una de las causas que provocan este juego de corrupción son los inadecuados sistemas de administración de servicios personales donde destacan las formas de reclutamiento y selección de personal y los bajos salarios en los cuerpos policíacos, ya que ninguna forma de corrupción se erradica ni la mística moralidad se fortalece, si no se cuenta con lo indispensable para vivir dignamente.

La falta de medidas eficaces para disminuir los delitos que todos los días victiman a los capitalinos, aumenta la inseguridad y la delincuencia sin que se vislumbre la posibilidad de que tales medidas se den, pues no se cuenta con una fuerza pública y de investigación suficientemente preparada, con vocación de servicio y moral alta, ajenas a la corrupción. Lo que subsiste son cuerpos policiales impreparados, sin vocación y amorales, comúnmente involucrados en actos irregulares e inmersos en la complicidad o la promoción de la delincuencia, aun cuando hay grupos minoritarios de guardianes que se apartan de esta regla.

Durante varias décadas, la política de seguridad pública en México se manejó bajo criterios de corto plazo, atendiendo lo inmediato y casos coyunturales sin esquemas de planeación, articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. El deterioro que se observa en la eficiencia de las estrategias desarrolladas a nivel institucional, señala la urgencia de impulsar un profundo cambio estructural

que, bajo una visión holística, responda a un reclamo social intenso y extendido por todos los sectores de la sociedad mexicana.

Es necesario insistir en que, aunado a las circunstancias económicas, representa un papel no menos importante, la falta de confianza en las autoridades -en general- y en las instituciones que tienen a su cargo la impartición de justicia -en particular-. Ello pone de manifiesto un peligroso desgaste del tejido social, así como una falta de acuerdo sobre los fundamentos que deben regir la convivencia social. La crisis actual de inseguridad pública es realmente grave, avanza el crimen organizado, se intensifican los actos ilícitos y así seguirá si no se ataca de raíz.

La presente investigación tiene como objetivo el estudio de la inseguridad pública en la que está inmersa no sólo la ciudad de México sino el país en general, que por su alarmante dimensión, se convirtió en una situación difícil de resolver. Se analizan los factores que inciden en su aumento desde los puntos de vista económico, político, social, cultural y administrativo, con hincapié en la problemática en la que viven los ciudadanos en cuanto a la reducción de su poder adquisitivo, la corrupción que existe al interior de las corporaciones judiciales y su deficiente capacidad para realizar un buen trabajo en lo que a captura de delinquentes se refiere.

Asimismo, se señalan los posibles escenarios a los que se puede llegar si no se disminuyen los altos índices delictivos y no se resuelven de la mejor manera posible. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunas de las propuestas aquí mencionadas, como el cambio en la forma de operación del modelo económico, no tienen que ver únicamente con los gobiernos locales y federal, sino también con el resto de las naciones pues lo que sucede en México es un fenómeno mundial que no puede modificarse sin el previo consenso de todos los involucrados. En este sentido, las hipótesis que se establecieron en el proyecto de trabajo fueron las siguientes:

- Reformar algunos aspectos de la política económica mediante una mayor voluntad política que permita crear empleos, redistribuir la riqueza, combatir la pobreza y la inseguridad, mejorar el sistema judicial, tan lleno de huecos jurídicos y distorsiones que propician la liberación casi inmediata de peligrosos delinquentes, renovar los ministerios públicos, ejecutar las órdenes de aprehensión y prodigar la investigación legítima e inteligente de lo criminal.
- Aumentar el trabajo de inteligencia con tecnologías y capacitación adecuadas para enfrentar al crimen organizado; seleccionar en la policía grupos confiables para tareas de vigilancia e investigación; promover la carrera policial con salarios, estímulos y prestaciones idóneos, garantizar la estabilidad en el empleo y establecer centros de entrenamiento para nuevas generaciones de policías.

La importancia que reviste este tema para los estudiosos de las ciencias políticas y la administración pública, radica en que los miembros de las fuerzas del orden son funcionarios públicos al servicio de la ciudadanía y comandados por el Gobierno, en este caso el capitalino. Asimismo, se requiere saber lo que hacen las autoridades ciudadanas para combatir la delincuencia; cuáles de las medidas tomadas ayudan a reducir su índice de recurrencia o si sólo representan un paliativo, gasto innecesario y derroche de recursos que podrían ser utilizados en otros aspectos que se relacionan también con la seguridad pública. El trabajo está dividido en 4 capítulos:

El **capítulo 1** contiene el marco teórico, es decir, determina los conceptos básicos que se requieren para la mejor comprensión de la problemática expuesta. Se definen los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública y se da una breve explicación de la forma en que está estructurado -administrativa y legalmente- el Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, a partir de estos conceptos, se brindan las definiciones de seguridad pública y de las dependencias que tienen a su cargo el mantenimiento del orden y la paz social, así como la aplicación de la ley.

En el **capítulo 2** se señalan los factores que intervienen en el aumento de la delincuencia en la capital, los cuales son de diversa índole y el diagnóstico general que prevalece en las dos dependencias gubernamentales encargadas de la prevención y procuración de justicia: Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; también se presentan los índices delictivos en la Ciudad de México y se describen tanto la corrupción imperante en los cuerpos policiacos y su consecuente impunidad como los obstáculos que enfrentan las víctimas del delito en las agencias del Ministerio Público. Se hace alusión a la gran cantidad de ilícitos que no se denuncian debido a la falta de credibilidad en las autoridades y a la ineficiencia al interior de las dependencias involucradas.

El **capítulo 3** se dedica a describir las consecuencias políticas y sociales de la inseguridad pública -algunas de las cuales ya se observan- como son la incredulidad de la ciudadanía hacia las autoridades pues la actitud gubernamental es desalentadora para aquéllos que sufren sus repercusiones; el gobierno capitalino está siendo rebasado por el crimen organizado e incidental y hay momentos en que parece que también fracasa en su política en materia de seguridad, combate a la delincuencia y depuración de las corporaciones policiales; ello genera un aumento en la demanda de servicios de seguridad privada, ilegitimidad del Gobierno capitalino en el aspecto de eficiencia y además, dicha actitud resulta preocupante pues es indicador de la ingobernabilidad que puede llegar a extremos insospechados.

En el **capítulo 4** se señalan algunas propuestas para un combate más eficiente de la inseguridad pública capitalina:

- 1) Reforma en la manera de operar de la política económica nacional para lograr una mejor distribución de la riqueza, mayor oferta de empleos y reducción de la pobreza mediante un enfoque más social, que no una vuelta al Estado benefactor.

- 2) Esquema de mejora continua al interior de las corporaciones policiacas para que sus miembros dejen de recurrir a la corrupción como forma de allegarse más recursos económicos y, en consecuencia, recuperar la confianza ciudadana en la ley y las instituciones y hacer eficiente la actuación de dichas dependencias para reactivar la institucionalidad y fortalecer al Estado de Derecho en donde la legalidad sea la norma real de la convivencia social. Su fin último es consolidar un sistema de seguridad pública en el cual, la eficiencia y honradez de sus integrantes reviste un valor estratégico de gran trascendencia para el país.

Asimismo, este esquema de mejora continua comprende una mayor atención por parte de las autoridades al equipo que poseen las corporaciones, al bienestar económico del policía y su defensa del crimen organizado y del propio sistema legal.

- 3) Promover la participación ciudadana para fortalecer una nueva cultura de prevención del delito e infracciones; pero no únicamente mediante la insturación de comités vecinales -pues se ha visto que no dan buenos resultados- sino mediante la búsqueda de nuevas formas de atracción ciudadana a los temas que les competen. Dicha participación coadyuvaría al cumplimiento de los compromisos pactados, entendiendo que en el combate a la delincuencia, la corrupción y la impunidad, nadie puede ser ajeno; es una parte estratégica de las reformas ya que si se previenen los hechos antijurídicos, se evita incidir en conductas antisociales.

CAPÍTULO I ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. ORIGEN, SIGNIFICADO Y CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO

En la Antigüedad este término no se conocía. las palabras comúnmente usadas eran *polis*, *civitas*, *res publica* e *imperium*. En la época medieval, las diferencias entre los poderes espiritual y temporal, permitieron que se emplearan algunos de los términos ya conocidos como imperio, emperador, rey y reino, los cuales se hicieron indispensables, pero no así la palabra Estado. "Una tesis recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: el Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna y externa". (1)

No fue sino hasta la aparición de la obra El príncipe de Maquiavelo cuando el término se utilizó con mayor frecuencia. Esta obra comienza con la siguiente frase: "Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen soberanía sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados". (2) El cambio en la terminología se debió a que Maquiavelo se encontró con una Europa nueva en donde las naciones estaban ya asentadas en territorios determinados con comunidades unidas e independientes unas de otras, así como con un poder político que había centralizado todos los poderes públicos. Estas comunidades rompieron con la jerarquía medieval y destruyeron su sistema unificando el poder.

(1) BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pág. 98.

(2) MAQUIAVELO, Nicolás. El príncipe. México, Editorial Porrúa, 1994, pág. 1.

A decir de Bobbio en su libro Estado, gobierno y sociedad, hay investigaciones que demuestran que el desarrollo del significado común de la palabra *status* de "situación" a "Estado" ya se había dado y que, por supuesto, Maquiavelo no hubiera podido escribir esa frase al comienzo de su obra si este término no hubiera sido ya conocido. Lo que sí es verdad es que el término Estado sustituyó paulatinamente a los ya tradicionales con los que se designaba a la organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.

Asimismo, cabe mencionar que esta palabra se utiliza únicamente para designar a las formaciones políticas que nacieron de la crisis de la sociedad medieval y no para los ordenamientos anteriores. Desde el punto de vista de una definición formal, la condición necesaria para que exista un Estado es que, en un territorio determinado, haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para y obedecidos por todos los habitantes.

De esta manera, Estado se definiría como "...el proceso inexorable de concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley que, a diferencia de la costumbre, proviene de la voluntad del soberano y del aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes; pero también a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio efectivo de los poderes que van haciéndose más grandes". (3)

(3) BOBBIO, Norberto. Op. cit. pág. 90.

Posteriormente, con la transformación del Estado de Derecho en Estado social, tomaron fuerza los estudios de sociología política que tienen por objeto al Estado como forma compleja de organización social "Tal estudio se vuelve un capítulo de la teoría de los grupos sociales, de los cuales una especie son los grupos políticos, que a su vez se vuelven estados (en el sentido de Estado moderno) cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio de la fuerza". (4)

1.1.1 El Estado moderno

"El Estado moderno europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas; el elemento central de tal diferenciación consiste, sin duda, en la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas". (5)

Los doctrinarios lo describen como un Estado:

- *Nacional*. Unidad espiritual de un pueblo poseedor de un estilo de vida que se plasma en una cultura propia con características singulares que la hacen única en tiempo y espacio;
- *Territorial*. Existe consenso entre los tratadistas con respecto a que un Estado requiere, para ser constituido, de un territorio bien delimitado;
- *Monárquico*. De acuerdo con Jorge Jellinek, la lucha contra las superpotencias

(4) BOBBIO, Norberto. Ibidem. pág. 74.

(5) BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de política. Tomo I, México, Editorial Siglo XXI, 1981, pág. 626.

internacionales y contra las fuerzas internas que se oponían a la unidad de los reinos, tuvo que ser dirigida por "alguien" que debió ser la monarquía; de lo cual se deduce, que los pueblos caminaron hacia su unidad al mismo tiempo que las generaciones reales; de esta manera, en el Renacimiento, los pueblos contaron con monarquías que los guiaban en el camino a la unidad y a su historia, sintiéndose conformes con ellas;

- *Centralizador de todos los poderes públicos.* Implica la atribución exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho pero sin absolutismo, esto es, que en los reinos o repúblicas existe una sola instancia ejercida, de conformidad con las leyes establecidas, por un monarca, una asamblea, o bien, en forma conjunta; y
- *Soberano tanto interna como externamente.* De acuerdo con Bodino, es el poder absoluto y perpetuo del rey, de la nobleza o del pueblo, según sea la forma de gobierno; es un poder absoluto que no puede dividirse porque perdería su naturaleza y es perpetuo, porque si se concediera temporalmente a un rey la potestad absoluta de mando, el soberano sería quien otorgó la facultad.

El Estado moderno se caracterizó por una rebeldía de la razón contra la Iglesia católica; en esta rebeldía desempeñó un papel importante la secularización del poder político y la consecuente negación de las ambiciones papales sobre el poder temporal. La superación de la concepción universalista de la Iglesia católica, el redescubrimiento de los manuscritos de Grecia y Roma y la confianza del hombre en su razón y su aspiración a la libertad frente a todos los poderes religiosos y políticos, a fin de construir un mundo nuevo y mejor, abrieron paso al desarrollo de la concepción individualista de la sociedad y del hombre. Este individualismo fue precisamente una característica del Estado moderno.

El surgimiento de éste fue la consecuencia de la superación de toda fragmentación medieval del poder mediante una centralización de las funciones públicas emprendida por el parlamento inglés y los reyes castellanos y franceses en contra de los señores feudales. Se llegó así al siglo XVIII, en cuya segunda mitad,

los enciclopedistas franceses y Juan Jacobo Rousseau propusieron las bases del Estado contemporáneo.

1.1.2. El Estado contemporáneo

La idea del Estado contemporáneo se forjó en el Siglo de las Luces como consecuencia de una actitud nueva del hombre frente a sí mismo y a la vida social: el Siglo de las Luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza. El representante más importante fue Voltaire, con su idea del derecho natural, y continuó así hasta llegar al romanticismo democrático de Juan Jacobo Rousseau. Los teóricos del derecho natural, el barón de Montesquieu, Voltaire y los enciclopedistas, se declararon por la libertad burguesa pero fueron partidarios de la monarquía a la que únicamente querían limitar.

Este Siglo de las Luces se inició en Francia universalizándose después: la potencia de las ideas, la estatura de los pensadores, la grandiosidad de La Enciclopedia, que resumió todo el saber de su tiempo, la influencia de estos valores espirituales que determinaron la esencia de la Revolución, y la repercusión de ésta sobre la vida política de Europa y de América Latina, destacan ventajosamente sobre las doctrinas de otros países. De acuerdo con Hegel, la filosofía del Iluminismo creó una gran confianza en la fuerza del intelecto, provocó una creencia optimista en el proceso y, a partir de ello, promovió la liberación del hombre de las ataduras que dificultaban su independencia personal y su libertad.

1.1.3. El Estado mexicano

Según el artículo 42 constitucional, el territorio nacional comprende: las partes integrantes de la Federación; islas, arrecifes, cayos y mares adyacentes y el espacio sobre el territorio nacional. México está conformado, constitucionalmente,

como una "...república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación" (6) establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde, en la práctica, las entidades federativas no son soberanas sino autónomas. A pesar de ello, el Gobierno Federal se reserva para sí mismo el manejo de muchos puntos estratégicos como por ejemplo, la energía eléctrica y el petróleo; asimismo, las decisiones políticas son centralizadas en exceso. Desde la década de los setenta se empezaron a descentralizar ciertas funciones en favor de las entidades federativas. Es ahora cuando por fin se comienzan a abrir los canales para dar pie a una participación más democrática y un federalismo más puro.

Los antecedentes externos del federalismo mexicano fueron: la independencia norteamericana así como la promulgación de su Constitución en 1787; la Revolución francesa en 1789 y la Constitución de Cádiz en 1812. El antecedente inmediato a nivel nacional fue el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824. En el siglo XVIII se realizaron movimientos liberales en favor de la autonomía de los estados europeos que originaron un desmembramiento de las potencias imperantes hasta ese momento. En la Revolución francesa se promulgaron principios de igualdad frente a la ley y de libertad de expresión para todos los habitantes por igual. Cuando España fue invadida por Francia, llegaron a ella las ideas napoleónicas que se extendieron después hacia América Latina.

En el caso de México, específicamente, se adoptó el principio de gobierno centralista donde el poder se concentraba únicamente en el emperador o virrey (en el caso de la Nueva España), sin cambiar mucho la estructura hasta entonces

(6) Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Serie Jurídica de Editorial Mc Graw Hill, 2000, pág. 48.

imperante pues, desde los aztecas, se caracterizó por ser un sistema de esta naturaleza. Después de la consumación de la Independencia, México tardó medio siglo en establecer el sistema federal en forma; hubo una redefinición hacia el interior de las provincias ya que muchas de ellas deseaban independizarse del Gobierno Federal mientras que otras perdieron parte de su territorio en favor de la conformación de otros estados . Así, hasta la Constitución de 1857, México libró luchas internas por la adopción de cierto modelo mientras que las potencias europeas y Estados Unidos se desarrollaron en gran medida y lograron una expansión territorial de enormes proporciones.

Desde los tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos se acostumbraron a ver en el Emperador y Virrey, respectivamente, al hombre que asumía el poder del país con un sistema central. Asimismo, en los primeros años de vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada por caudillos militares que ejercieron este poder arbitraria y dictatorialmente. A pesar de ello y de las diferencias ideológicas entre liberales y conservadores, una constante en los textos constitucionales fue la adopción del sistema presidencial. El periodo en el que este sistema se fortificó fue durante la dictadura de Porfirio Díaz, quien gobernó durante 30 años con una gran cantidad de facultades constitucionales y de prerrogativas políticas meta-jurídicas.

Posteriormente, en el Congreso Constituyente de 1916-17, el Jefe del Ejecutivo resultó ser pieza clave del sistema político mexicano ya que, además de las facultades que se le confieren en el artículo 89 constitucional, le encomendaron también el reparto agrario, el arbitrio en las contiendas laborales y una serie de atribuciones que ampliaban considerablemente su campo de acción.

Antes de la dictadura de Díaz, los presidentes que se hicieron cargo del Poder Ejecutivo durante el siglo XIX, contaron con las facultades legales atribuidas por las distintas constituciones; sin embargo, ninguno de ellos tuvo los instrumentos políticos adecuados que les permitieran consolidarse en su posición. Fue en la

Presidencia de Cárdenas cuando, después de exiliar a Calles y de excluir a todos sus partidarios de la administración pública, logró concentrar por primera vez, en la figura del Presidente, los elementos que le dieron desde aquellos días la enorme fuerza con la que contaron todos los presidentes subsecuentes. Por primera vez en la historia de México, el Presidente pudo contar al mismo tiempo con la fuerza que le otorgaban las facultades conferidas por la Constitución y con el apoyo del partido político hegemónico que permitía traducir la fuerza de los grupos populares en fuerza institucional.

1.2. GOBIERNO Y DIVISIÓN DE PODERES

El objetivo principal del Estado es el bienestar común y, la presencia física del mismo frente a la población es el Gobierno. Éste es uno de los elementos estatales materializado en las instituciones que se encargan de dirigir su buen funcionamiento con la finalidad de lograr el bien común. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, administrar, mandar, conducir o guiar; por tanto, es el agrupamiento de personas que ejercen el poder con el objeto de manejar los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. En el Diccionario de política de Bobbio se define como "...el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad". (7) Este Gobierno tiene varias formas de organización, dependiendo de cada Estado o nación. Así, puede haber gobiernos democráticos, monárquicos, oligárquicos, etc.

(7) BOBBIO-MATTEUCCI. Op. cit. pág. 743.

De acuerdo con Bobbio, las teorías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. La de Aristóteles se basa en el número de gobernantes y se divide en puras e impuras. Dentro del primer grupo encontramos la monarquía (gobierno ejercido por una persona), la aristocracia (gobierno ejercido por una minoría selecta) y la timocracia (gobierno ejercido por la mayoría de los ciudadanos); dentro del segundo están la tiranía, la oligarquía y la democracia. Las primeras son formas naturales con algunas limitaciones y sujetas a normas pero, cuando éstas se degeneran, dan paso a las formas impuras. Por degeneración, se entiende que el gobierno ejercido ya no es por el bien común sino por el o las personas que gobiernan.

Maquiavelo las reduce a dos: monarquía y república ya sea aristocrática (gobierno de uno solo) o democrática (gobierno de una asamblea); en donde, la diferencia entre las dos primeras es que, mientras en la monarquía la voluntad de una persona se convierte en ley, en la república aristocrática "...se deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva". (8) Montesquieu supone una tricotomía pero diferente a la propuesta por Aristóteles: monarquía, república y despotismo en donde éste último es el gobierno de uno solo pero sin leyes ni límites.

Hans Kelsen y Andrés Serra Rojas, en coincidencia con Maquiavelo, consideran que en la actualidad perduran sólo dos formas de gobierno: la monarquía y la república. En la primera el gobierno se concentra en un solo individuo designado monarca, rey, príncipe o emperador; el poder es hereditario, tradicional, conservador y de clases privilegiadas. Las monarquías modernas pueden ser absolutas -en donde el rey es el único titular de la soberanía y ejerce el poder en nombre propio- y constitucionales -resultado de las luchas populares para

(8) BOBBIO, Norberto. Op. cit. pág. 45.

subordinar la acción del monarca a un orden jurídico determinado-. La república es una forma de gobierno cuyo titular no llega al poder de forma hereditaria sino que es electo por el ciudadano o sus representantes. Esta forma es popular ya que, directa o indirectamente, el pueblo es quien constituye, legitima y determina su permanencia en el poder.

De esta manera, México es una república democrática, representativa y federal, de acuerdo con nuestra Constitución Política. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión". (9) Esta división evita la concentración del poder en una sola persona. Es una división jurídica del Gobierno y pretende crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder mediante la distribución y coordinación de sus competencias.

1.2.1. Poder Ejecutivo

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (10) Las facultades del Poder Ejecutivo, así como todo lo concerniente al mismo, están contenidos en los artículos 80 a 93 constitucionales además de otros esparcidos en este mismo documento, tales como el 71 que establece la iniciación de las leyes. Específicamente, es el artículo 89 el que contiene todas estas facultades que se agrupan en 20 fracciones; además se incluyen 2 contenidas en el art. 26. Entre ellas se encuentran:

(9) Congreso de la Unión. Constitución Política... pág. 51.

(10) Ibidem. pág. 78.

1. *Facultades para nombrar y remover funcionarios*

- a) Nombra y remueve libremente a los secretarios del despacho y a los demás empleados de la Unión, remueve a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda (cuando su nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. (fracc. II)
- b) Con aprobación del Senado: Nombra a los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. (fracc. III y IV)

2. *Facultades en materia de Defensa*

- a) Disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa. (fracc. VI)
- b) Disponer de la Guardia Nacional, previa autorización del Senado. (fracc. VII)
- c) Declarar la guerra, previa ley del Congreso. (fracc. VII)

3. *Facultades en materia de Economía*

- a) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. (art. 26)
- b) Establecer los procedimientos de participación y consulta popular del Sistema Nacional de Planeación, así como establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y de los Programas de Desarrollo. (art. 26)
- c) Aumentar, disminuir o suprimir cuotas y tarifas de importación y exportación. Restringir y prohibir el tránsito de productos cuando lo estime urgente.
- d) Establecer y habilitar puertos y aduanas. (fracc. XIII)
- e) Conceder privilegios exclusivos a inventores y descubridores de algún ramo de la industria. (fracc. XV)
- f) Hacer uso del derecho a expropiar por causa de utilidad pública y previa indemnización.

- g) Administrar las actividades económicas, prioritarias y estratégicas, monopolizadas por el Estado mexicano (petroquímica básica, comunicaciones y emisión de moneda, entre otros).

4. *Facultades en materia de relaciones exteriores*

- a) Dirigir las relaciones con el exterior, las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados, sometiéndolos después a la ratificación del Senado. (fracc. X)

5. *Facultades en relación con los Estados*

- a) Celebrar convenios para la operación, ejecución de obras y prestación de servicios públicos, así como para establecer los órganos responsables del proceso de planeación económica.
- b) Responder al llamado de la Legislatura del Estado o de su Ejecutivo, para protegerlos en contra de invasiones, sublevaciones o trastornos interiores. Aunque la disposición atribuye esta facultad-obligación a los Poderes Federales, en la práctica, es el Poder Ejecutivo el encargado del uso de la fuerza pública en estos casos.
- c) Coordinar al Sistema Nacional de Planeación. (art. 26)

6. *Facultades extraordinarias*

- a) En casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, el Presidente, de acuerdo con secretarios y Procurador General de la República, y con aprobación del Congreso, podrá suspender las garantías que fuesen necesarias. Siempre por tiempo limitado y por medio de prevenciones generales.

1.2.2. Poder Legislativo

Se divide en dos cámaras: de diputados o cámara baja (representantes de los individuos) compuesta por 500 diputados -300 elegidos por votación uninominal o directa y 200 de representación proporcional o plurinominales- y de senadores o cámara alta (representantes de la Unión) integrada por 128 senadores -"...en cada estado de la República y el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría" (11) y los 32 restantes son elegidos proporcionalmente-. Todo lo concerniente a este poder está contenido en los artículos 50 a 79 de la Constitución Política mexicana y las facultades del Congreso en su conjunto se encuentran en el artículo 73 del mismo documento. Legalmente son 30 las fracciones donde se establecen las mismas y sobresalen:

- 1) Expedir leyes en cuanto a planeación nacional del desarrollo económico y social, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera, etc.
- 2) Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracc. V);
- 3) Admitir y formar nuevos estados dentro del territorio nacional (fracc. I y III);
- 4) Imponer contribuciones y proporcionar las bases necesarias para que el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos (fracc. VII y VIII);
- 5) Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, intermediación y servicios financieros (fracc. X);
- 6) Declarar la guerra (fracc. XII);

(11) Ibidem. pág. 55.

- 7) Crear o suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracc. XI);
- 8) Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (fracc. XVI);
- 9) Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracc. XVIII);
- 10) Expedir las leyes de organización de los cuerpos diplomático y consular mexicanos (fracc. XX);
- 11) Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse (fracc. XXI);
- 12) Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (fracc. XXIII)
- 13) Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica de bellas artes y de enseñanza técnica y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a ellas (fracc. XXV);
- 14) Conceder licencia y aceptar la renuncia al Presidente de la República; en su caso, designar al ciudadano que lo sustituya (fracc. XXVI);
- 15) Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (fracc. XXVII);

(12) Ibidem. pág. 69.

16) Establecer contribuciones (fracc. XXIX A).

En definitiva, el Congreso puede "...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión". (12)

1.2.3. Poder Judicial

Es el encargado de verificar que se cumplan las leyes en el terreno de la política. "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito." (13) Todo lo relativo a este poder está contenido en los artículos 94 a 107 del mismo documento. De acuerdo con el artículo 106 constitucional, le corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la respectiva ley, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal. Este poder tiene las siguientes funciones medulares:

- 1) Proteger los derechos del hombre;
- 2) Interpretar y aplicar la ley en cada caso concreto sometido a su consideración; la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público y los resultados de dicha investigación se hacen llegar oportunamente a los órganos competentes;
- 3) Servir de fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo Federales, así como entre los poderes de la Federación y los de los estados manteniendo la supremacía de la Constitución Política;

(13) Ibidem. pág. 84.

- 4) Resolver conflictos entre particulares pues los órganos administrativos de la Federación, estados o municipios, no pueden hacerlo;
- 5) El Tribunal Electoral, por su parte, se encarga de resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se susciten en elecciones federales y de Presidente de la República; impugnaciones de actos y resoluciones tanto de la autoridad electoral federal como de las entidades federativas que violen normas constitucionales o derechos político electorales de los ciudadanos y conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores o entre el IFE y sus servidores.

Los tribunales de la Federación (art. 103) resuelven toda controversia suscitada por:

- 1) Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- 2) Leyes o actos de la autoridad que vulneren la soberanía de los estados o la esfera de competencia del DF y
- 3) Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del DF que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de los siguientes asuntos:

- 1) Controversias constitucionales, excepto electorales, entre: la Federación y un estado, el DF o un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; un estado y otro; dos Poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; un estado y un municipio de otro estado o dos órganos de gobierno del DF.
- 2) Acciones de inconstitucionalidad que que planteen una posible contradicción entre la Constitución y una norma de carácter general y
- 3) Recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Esto último se hace de oficio o a petición fundada

del Tribunal Unitario de Circuito competente o del Procurador General de la República.

1.3 NIVELES DE GOBIERNO

Como se mencionó en apartados anteriores, México está dividido en 31 estados y un Distrito Federal (sede de los poderes de la Unión). De acuerdo con el artículo 115 constitucional, "...los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre." (14)

1.3.1. Nivel estatal

"El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo (Gobernador), Legislativo (Congreso local constituido por diputados elegidos por mayoría relativa y representación proporcional de acuerdo con el número de habitantes con que cuente la entidad) y Judicial (tribunales estatales), y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo." (15) Estos poderes se organizan de acuerdo a la Constitución de cada uno de los estados pero siempre con apego a la Constitución Federal.

(14) Ibidem. pág. 117.

(15) Ibidem. pág. 123.

1.3.2. Nivel municipal

El municipio es considerado como la base de la organización territorial, política y de la administración de la República, fundamentándose su libertad política en la elección popular y directa del ayuntamiento que es el titular de la administración municipal y es, a su vez, la forma natural y política de organización de la vida colectiva capaz de asegurar la formación democrática y el ejercicio pleno de la soberanía popular. El Ayuntamiento lo dirige el Presidente Municipal, regidores, síndicos, tesorero y secretario; existen además, jueces de paz con jurisdicción en el propio municipio; la función legislativa recae en el Congreso local del estado al que pertenezca. Las facultades y características constitucionales de los municipios están contenidas en el artículo 115, sobresalen las siguientes:

- 1) Cada uno es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, los cuales tienen facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- 2) Están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley, asimismo, administran libremente su hacienda constituida por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como por las contribuciones y otros ingresos establecidos en sus respectivas leyes;
- 3) Tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito;
- 4) Poseen capacidad para adquirir los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos; celebrar convenios con los estados a fin de hacerse cargo de las contribuciones; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar el uso de suelo; regular la tenencia de la tierra y otorgar licencias o permisos de construcción.

1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública Federal se encarga de ayudar al Poder Ejecutivo en cuanto a su ámbito de competencia. Su fundamento constitucional está contenido en los artículos 90, 91, 92 y 93, los cuales establecen las características de la Administración así como sus obligaciones ante el Ejecutivo y ante el Congreso de la Unión en cuanto a su participación en cada uno de los ramos en que operen.

Andrés Serra Rojas define a la administración pública como el conjunto de medios de acción directos o indirectos, humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación. (16)

Miguel Acosta Romero afirma que es la "...parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes. Su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una administración jerarquizada y cuenta con 4 elementos fundamentales: personal, patrimonio, estructura jurídica y procedimientos técnicos." (17)

Omar Guerrero, por su parte, señala que se concibe a la administración pública como "...el motor científico de la evolución social, como guía responsable de la prosperidad del pueblo, del Estado y del país; en definitiva, como la organización que, mediante el fomento de las facultades colectivas, especialmente merced al

(16) Resumen del autor basado en: SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Tomo 1, México, Ed. Porrúa, 1992 págs. 76-82.

(17) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 272.

estímulo y eventual ejecución directa de las actividades productivas y económicas, se convierte en la promotora del progreso humano, encargada de analizar las previsiones del cambio social y de proponer, prospectivamente, las estructuras y cometidos tendentes a su realización armónica y acelerada". (18) Es decir, cuando habla de administración, se refiere a una manifestación activa del Estado frente a la sociedad, del Estado como síntesis de mecanismos de promoción en la búsqueda del bienestar individual y, por ende, colectivo.

La administración pública nació entre los siglos IV y VI antes de Cristo como una necesidad de control de las ganancias de la guerra y para que se encargara de la recaudación y administración de los impuestos. Este aparato administrativo tuvo que modificarse con el paso del tiempo: el naciente Estado moderno en el siglo XVI requirió de un aparato político administrativo encargado de realizar actividades diferentes a la compra-venta de las empresas privadas; después de ello, aparecieron los grandes imperios que igualmente requirieron de dicho aparato administrativo. La administración pública cambió en formas y tamaño de acuerdo con el crecimiento y desarrollo del Estado. Su función es primordial para el buen funcionamiento de éste y constituye el instrumento para cumplir con la función encomendada del bienestar común.

En el caso de México, el aparato administrativo español durante el período de la Colonia era corrupto, una de las características que dio pauta para las ideas de independencia. Después del movimiento armado, se quiso, en consecuencia, implantar un nuevo y mejor aparato administrativo. El 31 de diciembre de 1917 se promulgó la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con modificaciones subsecuentes; desde 1976 se le llama Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en ella se contemplan todas las secretarías de

(18) CORTIÑAZ-PELÁEZ, León. "Estudio preliminar" en GUERRERO, Omar. La teoría de la administración pública. México, Editorial Harla, 1986, pág. XXXII

Estado actuales. Esta Ley Orgánica, expedida por el Congreso de la Unión, establece que la administración pública la conforman la administración centralizada y la paraestatal.

1.4.1. Administración centralizada

La centralización es una forma de organización en la cual las unidades, órganos de la administración, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar decisiones, mando, acción y ejecución. La administración centralizada se integra por secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, Consejería Jurídica y oficinas dependientes del Ejecutivo Federal.

Secretarías de Estado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 12 establece que "...al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales". (19) Estas dependencias tienen las siguientes características:

- 1) Para su mejor despacho pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que están jerárquicamente subordinados (art. 17).
- 2) Cada titular expide los manuales de organización y de procedimientos que contengan información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas; deben mantenerse actualizados (art. 19).

(19) Congreso de la Unión. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Ediciones Delma, 1997, pág. 3.

- 3) Cada Secretaría establece sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos (art. 20).
- 4) Los secretarios deben dar cuenta al Congreso de la Unión el estado que guardan sus respectivos ramos e informar de cualquier situación cuando las cámaras lo requieran (art. 23).

Las actuales Secretarías de Estado son las siguientes:

- 1) Secretaría de Relaciones Exteriores
- 2) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 3) Secretaría de Economía
- 4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 5) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 6) Secretaría de Energía
- 7) Secretaría de Turismo
- 8) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- 9) Secretaría de Educación Pública
- 10) Secretaría de Salud
- 11) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 12) Secretaría de Desarrollo Social
- 13) Secretaría de Gobernación
- 14) Secretaría de Seguridad Pública
- 15) Secretaría de la Defensa Nacional
- 16) Secretaría de Marina
- 17) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- 18) Secretaría de la Reforma Agraria

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Las funciones de esta entidad se encuentran en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entre las que destacan:

- 1) Dar apoyo técnico y asesoría jurídica tanto al Presidente de la República como a las dependencias de la Administración Pública cuando lo soliciten.
- 2) Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico para someterlos a consideración de las autoridades competentes.
- 3) Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal que tiene por objeto la coordinación de las dependencias y entidades públicas en materia jurídica y que está integrada por los responsables de cada entidad en este tipo de asuntos.

1.4.2. Administración paraestatal

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.

El artículo 46 de la misma ley señala que las empresas de participación estatal mayoritaria son: las sociedades nacionales de crédito y las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas correspondientes, son consideradas también como empresas de participación estatal mayoritaria.

En cuanto a los fideicomisos públicos, el artículo 47 de dicha ley, establece que son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las

atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. Asimismo, indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitante único de la administración pública centralizada en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal.

Todas estas entidades serán agrupadas, conforme el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración, de acuerdo con su objeto en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las Secretarías de Estado; ello a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que se le confiere al Ejecutivo Federal en su operación. Dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda según este agrupamiento, la cual fungirá como coordinadora del sector correspondiente.

Estas coordinadoras de sector serán las encargadas de velar por la programación y presupuestación, operación, evaluación de resultados y participación en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo que dispongan las leyes. Asimismo, el titular de la dependencia que esté como coordinadora de sector, podrá agruparlas en subsectores cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de estas entidades. Por su parte, la SHCP contará con miembros en los órganos de gobierno de las paraestatales y, en su caso, en los comités técnicos; así también, participarán otras dependencias y entidades en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate.

Las entidades paraestatales deben proporcionar a las demás entidades del sector donde estén agrupadas, la información y datos que les soliciten así como los que les requieran las demás Secretarías de Estado; para el cumplimiento de este mandato, la coordinadora de sector conjuntamente con la SHCP y la SECODAM, harán compatibles los requerimientos de información que se demanden a las dependencias y entidades paraestatales racionalizando los flujos de información.

1.5 CONCEPTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE POLICÍA

Uno de los derechos que tiene el hombre es la garantía de seguridad y es el Estado el que tiene la obligación de proteger y garantizar la armonía y tranquilidad dentro de su territorio. Con esto se entiende que todo gobernado goza de derechos y obligaciones individuales, esto es, de garantías que el Estado debe asegurar y respetar.

Con la instauración del Estado de derecho (20) surgió, como valor de la modernidad, el orden jurídico en donde se establece una relación mandato-obediencia entre gobernantes y gobernados; situación que le proporciona el uso legítimo y exclusivo de la fuerza pero con limitaciones basadas en las leyes correspondientes. Este uso de la fuerza lo ejerce, constitucionalmente, a través de instituciones de seguridad, las cuales deben encargarse de la función policial con la responsabilidad firme de mantener el orden público. Uno de estos cuerpos es la policía que se responsabiliza de la aplicación de las leyes y del mantenimiento de la paz social. Así, "...a la seguridad pública se le identifica como la potestad coactiva del Estado a través de sus órganos de control para garantizar el orden público, el ejercicio de los derechos, las libertades y la tranquilidad social, todos éstos considerados fines específicos del Estado; en este sentido, la seguridad pública es uno de los elementos fundamentales de éste para cumplir con el mandato soberano; sin esta precondition, no podría cumplir con otros objetivos fundamentales como garantizar el desarrollo individual y colectivo en todas sus facetas". (21)

(20) Entendido como una sociedad soberana e independiente que, además de estar establecida en un territorio determinado, debe mantener una ordenada coexistencia entre todas las personas que la constituyen, así como su protección y el progreso social: esto mediante la declaración y realización de normas jurídicas ejercidas sin distinción entre sus habitantes a través de los órganos públicos adecuados para ello.

(21) AQUINO CRUZ, Teodilo. La profesionalización de los cuerpos policíacos de seguridad pública en el Distrito Federal: propuesta de una política pública en México. Tesis para obtener el grado de licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (especialidad en Ciencia Política), México, FCPyS-UNAM, octubre 2000, pág. 25.

La policía constituye, en el desarrollo del Estado, un organismo extremadamente disciplinado, sometido a reglamentos estrictos, que actúa en función del público y con un sentido agudo de los intereses de la sociedad. Por supuesto que su función debe evolucionar paralela a las transformaciones sociales, pero su misión es la misma en sus principios, por lo que el policía no puede perder de vista la idea de que la finalidad de su trabajo es favorecer, dentro del marco del servicio público, el ejercicio de libertades individuales, en la medida en que éstas no causen ningún perjuicio a las libertades de los demás.

En México, los preceptos legales otorgan garantías a los individuos para que no sean vulnerados en sus derechos, sino sólo en los casos en que haya elementos suficientes para proceder a su detención, lo cual está reflejado en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal que establece que "...la seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto: 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 desastres". (22)

Asimismo, con el objeto de no concentrar en un solo individuo o institución el ejercicio de legislar, juzgar y ejecutar, la función preventiva está deslindada de la función judicial; el artículo 21 constitucional señala que la imposición de penas es facultad exclusiva de las autoridades judiciales así como que la persecución de los delitos le compete únicamente a éstas y al Ministerio Público, asimismo, este

(22) Congreso de la Unión. Ley de seguridad pública del Distrito Federal. México, Editorial PAC, 2000, pág 2.

artículo indica que la seguridad pública es función de la Federación, de los estados, municipios y del Distrito Federal y que "...la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez". (23) Con ello se deduce que la función substancial de la policía preventiva es la vigilancia, la previsión de delitos y faltas administrativas y el aseguramiento *in fraganti* del delincuente, así como su remisión al Ministerio Público correspondiente.

1.6 EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es sede de los poderes de la Unión y la capital del país; colinda al norte, este y oeste con el estado de México y al sur con el estado de Morelos. Cuenta con una superficie de 1 502.9 kms. cuadrados, por lo que representa el 0.1% del territorio nacional y está dividido políticamente en 16 delegaciones. Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

1.6.1. Gobierno y administración pública local

De acuerdo con el artículo 122 constitucional, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo (Jefe de Gobierno del D.F.), Legislativo (Asamblea Legislativa, integrada por diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional) y Judicial (Tribunal Superior de Justicia del D.F.) de carácter local.

(23) Congreso de la Unión. Constitución política... pág. 11.

La administración pública es central, desconcentrada y paraestatal. Las dependencias que integran la administración centralizada son: Jefatura de Gobierno, Secretarías, Procuraduría General de Justicia, Oficialía Mayor, Contraloría General y Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Las secretarías son las siguientes:

- 1) Secretaría de Gobierno
- 2) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- 3) Secretaría de Desarrollo Económico
- 4) Secretaría del Medio Ambiente
- 5) Secretaría de Obras y Servicios
- 6) Secretaría de Desarrollo Social
- 7) Secretaría de Salud
- 8) Secretaría de Finanzas
- 9) Secretaría de Transportes y Vialidad
- 10) Secretaría de Seguridad Pública y
- 11) Secretaría de Turismo

Esta administración centralizada cuenta con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de Gobierno y que son las 16 delegaciones políticas y con otros órganos desconcentrados que están constituidos por y jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine. La administración paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

En cuanto al Ministerio Público del D.F. éste es presidido por el Procurador General de Justicia nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con aprobación previa del Presidente de la República. Como lo establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, "...incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de

la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública." (24) Este mismo documento menciona que los elementos de las corporaciones policiacas preventivas serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad cuando se requiera su colaboración en la persecución de algún delito.

Las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal son:

- 1) Alvaro Obregón
- 2) Azcapotzalco
- 3) Benito Juárez
- 4) Coyoacán
- 5) Cuajimalpa de Morelos
- 6) Cuauhtémoc
- 7) Gustavo A. Madero
- 8) Iztacalco
- 9) Iztapalapa
- 10) Magdalena Contreras
- 11) Miguel Hidaigo
- 12) Milpa Alta
- 13) Tláhuac
- 14) Tlalpan
- 15) Venustiano Carranza y
- 16) Xochimilco

(24) Congreso de la Unión. Estatuto de gobierno del Distrito Federal. Obtenido de la página web del Gobierno del Distrito Federal: www.ddf.gob.mx, diciembre de 2000, pág. 2.

1.6.2. Evolución histórica de la seguridad pública en la capital

Con la idea de no adentrarse demasiado en lo que fue la seguridad pública en la capital desde su fundación, sólo se analizará desde la Revolución Mexicana hasta nuestros días. El estado de paz aparente que guardaba la ciudad y, en general el país, después del exilio de Porfirio Díaz en Europa y la entrada de Francisco I. Madero, apenas iniciaba su decadencia. La garantía de seguridad por parte del entonces Presidente Madero, no fue suficiente para soportar la traición de Huerta y los acontecimientos de la Decena Trágica que concluyó con el homicidio de Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez.

Con el triunfo del ejército constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, el nuevo gobierno se apresuró a dictar disposiciones que reprimieran el elevado índice delictivo registrado; una de ellas fue la expedición de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal en la cual se instituyó la figura del Inspector General de Policía bajo el mando directo del titular del gobierno capitalino y que se encargaba de controlar todas las fuerzas de seguridad de la capital. La profesionalización de los cuerpos policiacos fue una de las aportaciones de la administración de Alvaro Obregón y durante su período se establecieron la Escuela Técnica de Policía y las Comisiones Reservadas de Policía a cuyos integrantes se les instruía en materia de identificación y criminalística.

En 1928 se le otorgó al Presidente de la República la facultad para designar a un gobernador en quien delegar las funciones del gobierno capitalino. Como consecuencia, se constituyó la Jefatura del Departamento del Distrito Federal apoyada por delegados y subdelegados, así como jefes de diferentes dependencias, entre los que se consideró a un Jefe de Policía que sustituyó a la figura de Inspector General de Policía.

Al tiempo que Plutarco Elías Calles asumió la presidencia en la década de los veinte, se adquirió la idea de "...unificar las corporaciones de policía, pretendiendo la unidad de mando y de acción; estableciendo la disciplina militar. Hacer de la

policía una carrera en la cual se ascendiera por escalafón y autorizar a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves". (25)

Durante el mandato de Pascual Ortiz Rubio se suscribió un acuerdo el 8 de diciembre de 1930 en donde se establecieron las atribuciones de la policía preventiva y separó la función persecutoria de delitos, otorgando su competencia exclusiva al Ministerio Público. Al mismo tiempo, se aprobó la Ley Orgánica de la ciudad de México en donde quedó dividida en 12 delegaciones con una agencia del Ministerio Público y una compañía de policía.

El Servicio Secreto, creado en 1939, señaló que al Presidente de la República le correspondía el mando supremo de la corporación conformada por policías a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciarias y bomberos; funcionaba con base en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva.

En 1941, con Manuel Avila Camacho como Presidente, se emitió un decreto en el que se creó la Dirección de Tránsito del Distrito Federal que cubrió áreas de vigilancia y vialidad.

El 6 de julio de 1984 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento para la Policía Preventiva del Distrito Federal en el que se incorporó también a las corporaciones Auxiliar, Bancaria e Industrial, todas bajo el mando de la Secretaría General de Protección y Vialidad que sustituyó a la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal.

El 30 de diciembre de 1994 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en donde se sustituyó a la Secretaría

(25) TENA RAMÍREZ, Felipe. Manual jurídico de seguridad pública del Distrito Federal. México, Editorial Porrúa, 1995, pág. 22.

General de Protección y Vialidad por la Secretaría de Seguridad Pública con las mismas funciones que la anterior. (26)

1.6.3. Marco normativo actual

La justificación para que se otorgue seguridad pública en México es que sin ella no tendría aceptación el Estado puesto que la comunidad se volvería anárquica, no existiría soberanía ni régimen político nacional, se perdería credibilidad en el gobierno y en sus órganos y no existiría paz ni justicia social. Para ello, se requiere confianza en la autoridad la cual se obtiene mediante una eficaz impartición de justicia. Por esta razón se recalca tanto la importancia o la efectiva aplicabilidad de esta garantía.

Constitucionalmente, tanto a nivel federal como local, el aspecto de la seguridad pública se menciona en el artículo 21 que es el que le da legalidad tanto a la policías preventiva como judicial: "...la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía". (27)

La normatividad en materia de seguridad pública en el Distrito Federal consiste en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal promulgada el 19 de julio de 1993, la única con la que se cuenta en este rubro -prevención-; tiene el objetivo de establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública

(26) La Secretaría de Transportes y Vialidad es la encargada de velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones. También dirige y coordina las actividades de los agentes de tránsito.

(27) Congreso de la Unión. Constitución Política... pág. 16.

y regular los de seguridad privada en la ciudad. El título segundo de esta ley hace alusión al Programa de Seguridad Pública en la capital, el cual es un documento que contiene las acciones que, en forma planeada y coordinada, deben realizar los cuerpos de seguridad pública. Tiene carácter de prioritario y su ejercicio se ajusta a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que dicten los órganos competentes. En cuanto a la policía judicial, se cuenta con una Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en donde se señalan las atribuciones de los Ministerios Públicos y de la Policía Judicial del Distrito Federal.

En suma, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la seguridad pública del país y, por ende, de la capital. El marco jurídico de los cuerpos de seguridad pública es claro, sin embargo, no parece encontrarse una solución para la alta criminalidad imperante en todo el territorio nacional. Además de una profesionalización policial -contemplada de antemano en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal- se requiere también un cambio en la política económica nacional y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

CAPITULO II SITUACION ACTUAL Y CAUSAS DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y SU CAPITAL

El tema de la seguridad pública es altamente complejo, requiere ser visto y analizado desde una óptica integral, tomando en cuenta todos los aspectos que en él intervienen ya que las causas que lo originan son producto de diversos factores sociales, económicos, políticos y culturales. Asimismo, las posibles soluciones deben plantearse desde una óptica similar para dar cauce a todos estos aspectos.

La situación de inseguridad del país es producto de diversos problemas como los de la economía que impactan negativamente los niveles de empleo e ingreso de los sectores más vulnerables, con sus respectivas consecuencias sociales de marginación, pobreza, analfabetismo, desintegración familiar y diversas adicciones, entre otras; los de los órganos de procuración e impartición de justicia que demuestran serias deficiencias y limitaciones en su actuación, lo cual impide el combate eficaz contra la delincuencia; otro de los aspectos que limitan el pleno ejercicio y la aplicación de las leyes es la negligencia en las etapas de investigación e integración, así como la normatividad inadecuada de los procesos penales. Este entorno genera una creciente desconfianza ciudadana en el sistema de justicia que se traduce en una pérdida de autoridad moral que debilita y, en ocasiones inutiliza, las acciones formales de combate a la delincuencia.

2.1. ANTECEDENTES

“Parece mentira, pero en términos de la seguridad pública siempre tenemos que regresar a la mitad de los años ochenta, a los asesinatos de Manuel Buendía,

Enrique Camarena; a la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad y de la Dirección de Investigaciones Políticas; a la incorporación de muchos de sus agentes en las policías judiciales, federal y de los estados, y a la generalización de la corrupción y el involucramiento de muchos de esos hombres y mujeres en el crimen organizado.” (28) Esas instituciones tenían control sobre la delincuencia precisamente por sus relaciones con las organizaciones criminales y, en consecuencia, al desestructurarlas, algunos de sus miembros, ya sin compromisos políticos o personales de por medio y conociendo las fallas reales del sistema de seguridad, utilizaron este tipo de conexiones para explotarlas en su propio beneficio.

A finales del gobierno de Miguel de la Madrid, se comenzaron a instrumentar nuevos esquemas de seguridad pública que estuvieron a cargo de Ignacio Morales Lechuga pero, al llegar Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia, éstos se hicieron a un lado. Fue entonces cuando la labor se concentró en áreas que no tenían todo el poder y, por lo contrario, competían entre ellas, como la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y el Centro de Información de Seguridad Nacional (Cisen) que ya dependía de la Presidencia de la República y no de Gobernación. En este esquema, José Córdoba Montoya era el Secretario Técnico del Gabinete de Seguridad Nacional que se reunía esporádicamente; era él a quien se entregaban todos los informes que tuvieran que ver con este tema para, después, informarle al Presidente de la República.

En la actualidad, de diversas formas, se intenta dar en este aspecto "...una vuelta atrás de más de diez años y retomar –ampliado y mejorado- aquel abandonado programa de seguridad pública, unificar los sistemas y los grupos, con

(28) FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "Crisis de seguridad: volver a los 80". Periódico El Financiero, México, 5 de septiembre de 1998, pág. 25.

la diferencia de que las cosas se deterioraron en forma notable en sólo una década y hoy tenemos una verdadera crisis de seguridad pública, sin instrumentos idóneos para atacarla y con muchas dificultades para obtener resultados de corto plazo." (29) Por ejemplo, en 1994 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública que pretendía hacer más eficiente esta función en todo el país; sin embargo, de los programas operativos impulsados por la institución y de las consecuentes reuniones de trabajo, sólo se logró señalar un grave deterioro de los esquemas de eficiencia institucional desde sus mismas raíces, por lo cual sería difícil abatir la delincuencia en un plazo mediano pues la problemática estructural en las instituciones competentes, en particular las de procuración de justicia, se observan lamentables escenarios.

El 3 de diciembre de 1997, cuando Emilio Chuayffet todavía era Secretario de Gobernación, el entonces Presidente Ernesto Zedillo anunció una Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Violencia; sólo cuatro días después de que en la Ciudad de México se efectuara una marcha en demanda de seguridad pública. El Presidente informó que de inmediato emprendería varias acciones, entre las que planteó establecer un gabinete de Seguridad Pública, integrado por el Procurador General de la República y cinco Secretarios de Estado, para frenar y combatir a los delincuentes que, reconoció, rebasaban ya a las autoridades. El gabinete sesionaría por lo menos dos veces al mes y, a través de un Secretario Técnico, se coordinaría con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El 3 de enero Zedillo sustituyó a Chuayffet con Francisco Labastida quien anunció, el mismo día de su nombramiento, un Programa Nacional de Seguridad Pública en coordinación con las entidades federativas. En síntesis, Labastida se comprometió a que todos los mexicanos recuperarían la tranquilidad. Nada de eso

(29) Ibidem.

sucede, por lo contrario, la criminalidad se incrementa día con día. Zedillo se comprometió de nuevo a construir, junto con todos los gobiernos estatales, un verdadero sistema de seguridad pública y propuso imponer castigos más severos a diversos delitos. Sin embargo, no quiso asumir toda la responsabilidad, dijo que la corrupción y la inseguridad eran resultado de muchos años de descuido, simulaciones y reformas legales que fueron rebasadas por los hechos. Ante ello, envió al Congreso nuevas reformas legales para que las penas por diversos crímenes de una misma persona se acumularan, suprimiendo los beneficios de preliberación en las cárceles así como la reducción parcial de las penas.

2.1.1. Programa Nacional de Seguridad Pública

En el marco de la peor crisis de seguridad pública de la historia reciente de México, gobernadores, funcionarios del gabinete presidencial, procuradores de justicia, algunos alcaldes, representantes religiosos y miembros del cuerpo diplomático atestiguaron, el 26 de agosto de 1998, la convocatoria del Presidente Zedillo a una Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, así como la presentación que hizo el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, del Programa Nacional de Seguridad Pública, al cual se destinaron 3 mil 500 millones de pesos durante ese año. Entre las medidas anunciadas figuraba el mejoramiento de las prestaciones de ley para policías, la puesta en marcha de un programa de profesionalización de agentes policiacos y ministeriales y un paquete de reformas legislativas para elevar las penalidades en delitos graves como los de "cuello blanco", narcotráfico y secuestro. (Ver anexo 1 **Principales ejes y avances del Programa Nacional de Seguridad Pública**)

Algunos analistas políticos coinciden en que el programa no cumplió con las expectativas que debería. Por ejemplo, Elena Azaola, investigadora de El Colegio de México, señala que "...no se trata de dar mejor armamento y entrenamiento a los

encargados de la procuración de justicia, sino que lo que faltan son ideas, pues no hay una concepción clara y profunda del problema". (30) Explica además que, en el fondo del conflicto que representa la inseguridad, se encuentra la descomposición del tejido social y la falta de confianza de la población en sus autoridades.

Por su parte, el Profesor de Filosofía del Derecho y reconocido criminólogo. Rafael Ruiz Harrell, afirma que "...además de costoso, dicho programa formará una espiral delictiva creciente, a semejanza de la de Estados Unidos, donde el aumento de policías y cárceles ha generado mayor criminalidad". (31) Incluso va más allá al señalar que el único punto positivo es que el Gobierno reconoce con claridad su ineficacia ante la impunidad delictiva y la persecución de los delincuentes conforme lo marca la ley. Asimismo, explica que en el programa no incluyeron el aspecto de la prevención pues no hay una sola sugerencia para impedir que se cometan los crímenes. En contraparte, Mayolo Medina Linares, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que "...se trata de un programa que refuerza los aciertos y corrige los errores, cuyo éxito se garantiza porque en materia de seguridad pública ya no pueden más ni la sociedad ni el gobierno, y necesariamente tendrán que trabajar juntos". (32)

Atender el problema de la inseguridad representa, en este programa, resolver dos cuestiones fundamentales, una cuantitativa y otra cualitativa. La primera consiste en aumentar el número de agentes del Ministerio Público dedicados a la procuración de justicia, ya que en la actualidad son 6 mil 554 agentes y auxiliares a nivel nacional, lo cual resulta insuficiente para atender a una

(30) AZAOLA, Elena. "Impera la cultura de la ilegalidad". Periódico Reforma, México, 13 de junio de 1999, pág.6.

(31) ROBLEDO, Elisa. "La inequidad social, semilla del delito". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998, pág. 23.

(32) RAMIREZ, Lucero. "Factor humano, base de la seguridad pública: Medina". Periódico El Universal, México, 7 de septiembre de 1998.

población de 96 millones. La segunda se refiere a la profesionalización de los agentes y sus ingresos económicos que, en promedio, son de 6 mil pesos mensuales, lo que conlleva, en mucho, a que sus capacidades no sean las mejores que pudieran esperarse de quienes tienen una alta responsabilidad. Con ello, la autoridad también intenta corregir la corrupción que se registra en los cuerpos policiacos pues, a decir de Medina Linares, la "...corrupción no es un problema de dinero, sino de principios y si no tenemos a las personas que cumplan con esas bases morales y éticas, difícilmente podremos ir encontrando soluciones". (33) En este aspecto, aseguró que se comenzaron a firmar convenios de información técnica policial con los gobiernos de Francia, España y Gran Bretaña y que se tendrán capacitadores que vendrán a las academias regionales de seguridad pública. Pero para dar resultados contundentes a la población, se deberán establecer programas muy específicos para atacar al crimen organizado, desde el robo de automóviles hasta el tráfico de mercancías y ataques a las bandas especializadas en cualquier ramo.

2.2. SITUACIÓN ACTUAL DE INSEGURIDAD

"En México es prácticamente imposible, al menos en el corto plazo, extraer de raíz los cánceres que enferman cada vez más a las instituciones de procuración de justicia. Ante la falta de respuestas concretas, los altos índices delictivos pesan sobre una sociedad que experimenta desamparo y desprotección." (34) La política de seguridad pública carece de los instrumentos de planeación e integración a un plan regional o nacional de largo plazo y la falta de criterios al respecto ocasiona la

(33) *Ibidem*.

(34) SUVERZA, Alejandro. "La inseguridad pública, sin solución a corto plazo: SG". Periódico *El Financiero*, México, 26 de agosto de 1998, Reportaje Especial, pág. 42.

disfuncionalidad de los policías.

De acuerdo con las encuestas, más de la mitad de la población ha sufrido en carne propia o en alguien íntimamente cercano la violencia criminal; la percepción general es que ésta va en aumento y está fuera de control. Los casos se repiten con angustia de boca en boca, en cada reunión social, en cada conversación: la historia sórdida de terror, del secuestro *exprés*, del asesinato en el semáforo, de la secretaria o la ejecutiva violada en un taxi, del asaltado, de la casa allanada, del auto desaparecido. De poco o nada sirven las variaciones en estadísticas delictivas en cuanto a fechas y parámetros. Detrás de ellas existe un hecho relevante y es que la gente ya no cree en la policía, en los jueces ni en los ministerios públicos. En el país la población sufre los delitos pero no los denuncia por la sencilla razón de que sabe que no serán debidamente perseguidos y que, en consecuencia, la denuncia sólo servirá al criminal para vengarse. Se trata de una historia que le ocurre a miles de habitantes en el país.

Por otra parte, y de acuerdo con estudios del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada (IMECO), las acciones puestas en marcha por el ex Presidente Zedillo no sólo fueron insuficientes, sino también equivocadas en su diagnóstico; ello sin considerar que el problema radica en la corrupción profunda y severa que existe al interior de las instituciones de seguridad pública -las cuales caen en manos de mafias que promueven y protegen al crimen organizado-, y en otro tipo de causas como el desempleo, la falta de oportunidades y la pobreza.

2.2.1. Secuestros

Tan largo como sea el cautiverio, la víctima permanece vendada, mientras que el ambiente se disfraza con la televisión o la radio a todo volumen para que el secuestrado se desubique y no pueda reconocer las voces de quienes lo capturaron. Hoy, el secuestro es considerado por diversas compañías

aseguradoras como una "...industria sin chimeneas que vive sus mejores momentos por la impunidad de sus autores y la ineficiencia policiaca". (35) Estadísticas recabadas por la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación revelan que es en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Estado de México, Distrito Federal, Jalisco y Sinaloa donde se cometen más plagios.

En estudios hechos por aseguradoras y empresas de asesoría empresarial, se determina que la mayoría de las víctimas de plagios en México son liberadas ilesas después de que se paga el rescate y, la mayor parte de los secuestros duran menos de diez días. Pet Palmer, quien hasta 1998 dirigió la oficina en México de Kroll O'Gara, una de las firmas de seguridad privada más grande del mundo, señala que en el país se cometen dos secuestros por día y el pago de rescate va de 30 a 100 mil pesos; "...ahora que si la víctima es uno de lista top de empresarios millonarios, los rescates van de uno hasta 10 millones de dólares." (36) También hay casos en los que se piden rescates de uno a tres millones de pesos si se trata del secuestro de un ganadero o empresario regional importante.

De acuerdo con el Centro de Información de Seguridad Nacional (Cisen), "...si bien el aumento de secuestros que se tienen registrados en la estadística nacional es inferior a los casos presentados en años anteriores, esto no significa que el fenómeno esté disminuyendo, ya que como es sabido, las víctimas no dan parte a las autoridades por temor a represalias posteriores, por lo que la estadística

(35) RAMÍREZ DE AGUILAR, Fernando. "Ocho entidades, las preferidas por las bandas de secuestradores". Periódico El Financiero, 22 de abril de 1998, Reportaje especial, pág. 38.

(36) CAPPÍ, Mario. "Robos y secuestros crean "boom" de empresas de seguridad privada". Periódico El Financiero, 9 de agosto de 1998, pág. 36.

no está reflejando la magnitud exacta de esta problemática." (37) (Ver anexo 2

Comportamiento del secuestro en México)

Contrario a lo que se pueda pensar, las penas que corresponden a este tipo de delito pueden llegar a ser muy leves. La que corresponde a la privación simple de la libertad varía de seis meses a tres años de prisión y puede agravarse por diversas causas como por ejemplo, si su finalidad fue la obtención de un rescate, si el secuestrador formó parte de una corporación policiaca y su grado de peligrosidad. Sin embargo, también existen atenuantes en el caso de que el delincuente no logre obtener el rescate o si libera espontáneamente a su víctima en un período de tres días. La pena máxima, cuando se trata de un delincuente civil, es de 40 años de prisión y si es policía, de 50 años .

2.2.1.1. Secuestros rápidos, virtuales y exprés

Desde el punto de vista teórico ocurre un secuestro cuando un ciudadano es llevado a los cajeros automáticos para sacar el máximo dinero posible en efectivo de tarjetas de crédito. A últimas fechas, se multiplican los casos en que un tarjetahabiente es retenido por muchas horas, por ejemplo hasta la media noche, para que el sistema computarizado autorice una nueva disposición en efectivo. Este es un tipo de *secuestro rápido* aun cuando conlleve varias horas.

Por otra parte, están los *secuestros exprés* que suelen cometer bandas pequeñas e incipientes. En ellos, los delincuentes toman a un(a) niño(a) o joven en algún lugar común como afuera de una escuela, en un parque o en el supermercado para, de inmediato, presionar a la familia a que entregue lo que tenga en efectivo, lo que pueda reunir con los amigos en un tiempo estipulado y también algunas joyas o

(37) SCHERER IBARRA, María. "La muerte en los secuestros: operativos mal planeados, causa principal". Semanario Proceso, México 9 de agosto de 1998, pág. 22.

aparatos de cierto valor. Este tipo de delito casi no se denuncia debido a la rapidez con que es cometido y por la presión de tiempo que le imprimen los secuestradores a sus exigencias.

Una nueva modalidad de *secuestro* es el *virtual*. En él, los plagiarios elaboran una historia con datos fidedignos sin que ocurra en realidad plagio alguno. Pero lo que a los delincuentes les importa es que la familia quede convencida de que algo malo le ha pasado a uno de sus miembros, de tal manera que responda a las exigencias sin mayor averiguación. La forma de operar es muy sencilla: en algún centro comercial o de diversión —a donde por lo general acuden jóvenes bien vestidos, con automóvil y con apariencia de provenir de familias con alto nivel económico— uno de los delincuentes se le acerca a la víctima con la finalidad de obtener los datos de teléfono, domicilio, actividad de los padres y algunas otras referencias familiares aparentando simplemente la intención de conversar o tomar un café. Una vez conseguido su propósito, se separa de la víctima con cualquier pretexto para poder transmitir la información al resto de la banda; mientras tanto, en la casa del o de la joven reciben el telefonema en donde "...los secuestradores virtuales dicen tener en su poder al o a la joven. Proporcionan datos precisos, características de la ropa, del auto, reloj o cualquier otra circunstancia convincente. Mientras unos chantajean a la familia, el 'gancho' entretiene al objeto de la extorsión. En este tipo de ilícito los delincuentes pueden obtener varios cientos de miles de pesos en efectivo o en objetos de valor." (38)

Otra forma de cometer este tipo de secuestro es mediante una encuesta ficticia que se hace en la entrada de algún cine, teatro o restaurante en el que se le pide al encuestado ciertos datos personales. La víctima entra a la función o a

(38) REVELES, José. "Nuevas modalidades del secuestro: virtual y exprés". Periódico El Financiero, 7 de mayo de 1998, Reportaje especial, pág. 44.

comer, lugar en donde se tarda alrededor de 2 o 3 horas, mientras que los delincuentes llaman a su casa con el mismo propósito que el anterior.

2.3. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

La Ciudad de México juega un papel fundamental en la vida política del país, en ella se asientan los poderes federales y el gobierno local de la misma; es sin duda, el centro económico, político, social y cultural de primer orden a nivel nacional. El caso de la inseguridad en la capital es muy grave pues el abandono de controles y el conocimiento por los propios delincuentes de las deficiencias policiales y de seguridad, tienen consecuencias más notables aún y la transformación de policías en miembros de organizaciones criminales es de gran magnitud.

Para el primer Jefe de Gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas, fue un verdadero problema pues él sabía perfectamente que sin solucionar, aunque fuera en parte, la crisis de seguridad pública en la capital, sus aspiraciones presidenciales podían deteriorarse seriamente. Además de que Cárdenas tomó muy mal sus primeras decisiones al designar a Rodolfo Debernardi -aviador de extracción militar, con experiencia en Inteligencia Militar y Seguridad- como Secretario de Seguridad Pública y a Jesús Carrola al frente de la Policía Judicial.

Cuando destituyó a Debernardi -el 28 de agosto de 1998, después de 8 meses con 23 días en el cargo-, Cárdenas decidió cambiar las cosas designando a Alejandro Gertz Manero, quien estuvo al frente de la Secretaría hasta diciembre del año 2000 y ahora es el encargado de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal; nació en el DF el 31 de octubre de 1939 y fue el civil número 12 en hacerse cargo de la policía capitalina. Es doctor en Derecho, fue Oficial Mayor de la PGR en la época de Pedro Ojeda Paullada además de Coordinador Nacional de la Campaña Contra el Narcotráfico; después fue Procurador de la Defensa del Trabajo. Antes de su nombramiento, era Rector de la Universidad de las Américas y

Presidente del Consejo Consultivo de Procuración de Justicia y Seguridad Pública de la Ciudad de México. El motivo del movimiento, se explicó en la jefatura capitalina, fue para garantizar un cambio en la forma de operar de la policía y hacer más viable la aplicación del anunciado Plan contra la Delincuencia en el DF: "...el mensaje fue, indicaron personas allegadas al ex Secretario, que se volvería a ciudadanizar la policía después de dos gestiones a cargo de militares". (39)

A pesar de los cambios de funcionarios -ejemplo de la incapacidad de los cuerpos policiacos para luchar contra la delincuencia-, las cifras de impunidad y rezago en materia de investigación criminal aumentaron día con día. Entre 1990 y 1993 se denunciaban diariamente entre 133 y 366 delitos. Durante la administración zedillista, estos números se duplicaron; es decir, 700 ilícitos por día o más, eso únicamente contabilizando los crímenes que llegan a ser denunciados, aunque muchas víctimas no usaron tal vía. (Ver anexos 3 al 8 **Incidencia Delictiva**)

Los delitos violentos como secuestro, homicidio, lesiones y violación crecieron de manera desmedida. Las estadísticas señalan que en 1993 los delitos violentos representaban 33.5% de todos los ilícitos denunciados; en 1995 llegaron a 42.8%, subieron a 44% en 1997 y en 1998 llegaron a 47%. De acuerdo con un análisis de las tendencias, es muy probable que en el próximo año, casi 50% de los delitos denunciados sean violentos. Por otra parte, cualquier modalidad de asalto a mano armada o robos simples a comercios, industrias, bancos, peatones, casas particulares, coches y transportistas, aumentaron casi 1000%, lo que demuestra que las organizaciones criminales son expertas en sus tareas. Asimismo, el delito de más alto índice en la Ciudad de México es el robo a transeúntes, apenas desplazado a últimas fechas por el robo de automóviles con o sin violencia.

(39) "Relevo en seguridad pública". Semanario Milenio, México, 31 de agosto de 1998, pág. 17.

Sin embargo, hay un hecho que es necesario recalcar y es que "...la Ciudad de México no es víctima de simples bandas de delincuentes. Se trata de estructuradas organizaciones criminales que han hecho de la capital su coto de caza."⁽⁴⁰⁾ La asociación de dos o tres delincuentes callejeros es una broma o un juego si se le compara con una organización criminal que es un grupo formado por un número indeterminado de individuos -cada uno con una tarea definida- que cometen delitos en forma permanente, dividido en células, jerarquizado y con un líder identificado. En cambio, las bandas delinquen de manera temporal, no poseen objetivos claros, carecen de disciplina y sus integrantes son blandos en comparación con los de las asociaciones criminales. Aún así, no se les puede restar importancia pues ejercen la violencia, crean psicosis y se requiere perseguirlas a toda hora debido a su alta volatilidad y a que están dispersas en muy vastas zonas.

Mauricio Tornero, ex Director de la Policía Judicial capitalina señala que hay dos tipos de focos rojos en el mapa criminal de la ciudad: las cuevas o madrigueras -colonias en donde viven los delincuentes- y las zonas en donde operan. De esta manera, las zonas más peligrosas de la ciudad son Tepito, la Colonia Pensil, la Buenos Aires y la Doctores que "...por décadas, han sido refugio de criminales en donde también los vecinos agreden a los policías a sabiendas de que sus protegidos son delincuentes". ⁽⁴¹⁾ Hoy, la Policía Judicial tiene detectadas a 300 organizaciones criminales sólidas y bien armadas; no obstante, reconoce que no existe una radiografía exacta de la criminalidad en la capital del país pues algunas de las que operan aquí, provienen de otras entidades como Hidalgo, Morelos, Estado de México, Oaxaca y Guerrero.

(40) SCHERER IBARRA, María. "El mayor problema del DF no son las bandas, sino las grandes organizaciones criminales". Semanario Proceso, México 18 de octubre de 1998, pág. 35.

(41) Ibidem.

La deficiente respuesta de las autoridades capitalinas a este problema tiene un sustento legítimo: son muchos años de criminalidad que no pueden revertirse en poco tiempo, además de que la inseguridad es una corresponsabilidad con el Gobierno Federal. Sin embargo, también debe recordarse que los últimos tres jefes de gobierno -incluyendo el actual- se comprometieron a acabar con la delincuencia durante sus campañas. Pero, por ejemplo Cárdenas, no mencionó que el Gobierno de la Ciudad de México sería utilizado únicamente como trampolín equívoco hacia su candidatura presidencial. Se trata de una promesa falsa, de una mentira utilizada en campaña con el único fin de ganar la elección.

2.3.1. Estructura administrativa de las corporaciones policiacas capitalinas

De acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal las corporaciones policiacas capitalinas están estructuradas de la siguiente manera:

2.3.1.1. Policía preventiva

En la capital la policía está estructurada en tres niveles: órganos, mandos y corporaciones. Los **órganos** son de tres tipos:

- 1) Secretaría de Seguridad Pública (SSP)**
- 2) direcciones generales adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública como:**
 Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente-Suroeste, Dirección General de Seguridad Pública Regional Oriente-Sureste, Dirección General de Seguridad Pública Regional Norte-Centro, Dirección General de Agrupamientos, Dirección General de Control Operativo y Dirección General de Servicios de Apoyo. Forman parte de estos órganos la Dirección General de la Policía Auxiliar y la Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial.
- 3) direcciones de área de la SSP**

Los órganos de administración son las direcciones y unidades logísticas de la SSP. Los órganos de operación son los mandos territoriales constituidos por regiones y sectores y las unidades integradas por agrupamientos, grupos y unidades especiales menores.

Los **mandos** corresponden a distintos niveles o jerarquías de autoridad y son:

- 1) **Mando supremo.** Corresponde al Presidente conforme a lo que establece la Constitución, el Estatuto General de Gobierno del DF y la Ley de Seguridad Pública del DF.
- 2) **Alto mando.** Radica en el Jefe de Gobierno del DF quien lo ejerce por conducto del Secretario de Seguridad Pública.
- 3) **Mandos administrativos.** Competen a los directores de cada una de las unidades administrativas de la SSP.
- 4) **Mandos operativos.** A cargo de los directores correspondientes, jefes de región y sector, comandantes de agrupamientos, de grupo, de unidades especiales y de unidades menores.

Las **corporaciones** agrupan a los distintos cuerpos que integran la policía del DF bajo el mando y dirección de la SSP. Estos se encuentran divididos en dos:

- 1) **Policía preventiva.** Tiene como función primordial prevenir los delitos y faltas administrativas y remitir al Ministerio Público al detenido presunto responsable o infractor cuando el delito sea flagrante. Este cuerpo está formado por: policía metropolitana, escuadrón montado, granaderos, fuerza de tarea, unidades transformación 2000, moto patrullas, escuadrón de rescate y urgencias médicas (ERUM) y agrupamiento femenino.
- 2) **Policía complementaria.** Está integrada por: Dirección General de Policía Auxiliar y Dirección General de Policía Bancaria e Industrial. Esta última presta sus servicios a instituciones públicas y privadas colaborando eventualmente con la policía preventiva cuando así lo determina la SSP.

2.3.1.2. Policía judicial

El Distrito Federal cuenta con una Procuraduría General de Justicia (PGJDF) que, a través del Ministerio Público, es responsable de la persecución de los delitos, búsqueda de elementos de convicción, aprehensión de los delincuentes y, en su caso, el ejercicio de la acción penal ante el juez correspondiente.

La Ley Orgánica de la Procuraduría, en su artículo 16, estipula que al frente de la misma está el Procurador y que, de acuerdo con el presupuesto que se le asigne, contará además con dos subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores y subdirectores de área, jefes de Unidad Departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal administrativo de apoyo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones. Cuenta con órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares están subordinados jerárquicamente al Procurador.

2.3.1.2.1. *Ministerio público*

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la PGJDF menciona que la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia capitalino y sus más importantes atribuciones, ejercidas por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, son:

- 1) Perseguir los delitos del orden común cometidos en la capital;
- 2) Velar por la legalidad y el respeto a los derechos humanos, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- 3) Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas para hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;
- 4) Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; y
- 5) Proporcionar atención a las víctimas de delito y facilitar su coadyuvancia.

La Policía Judicial y los Servicios Periciales son auxiliares directos del Ministerio Público y sus actuaciones son bajo su autoridad y mando inmediato, sin menoscabo de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponden en el estudio de los asuntos que se sometan a su consideración.

2.3.1.2.2. *Policía judicial del Distrito Federal*

Con base en el artículo 21 constitucional, la Policía Judicial se apega a los ordenamientos que gira el Ministerio Público para auxiliarlo con las investigaciones de los ilícitos que se denuncian ante esta autoridad. La subordinación de la Policía Judicial al Ministerio Público obedece a que, en múltiples ocasiones, la investigación de los hechos requiere de conocimientos especializados de policía, los cuales no siempre posee el Ministerio Público; por otra parte, las limitaciones propias de la función del Ministerio le impiden atender personalmente la investigación policiaca en todos los casos. De ahí que requiera de la Policía Judicial como cuerpo especializado y unidad de apoyo en la investigación de los hechos. Esta Policía Judicial tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Investigar hechos delictuosos en los que los agentes del Ministerio soliciten su intervención, así como aquellos de que tenga noticia directamente;
- 2) Recabar las pruebas de la existencia de los delitos que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes participaron en su comisión;
- 3) Entregar las citas y presentar a las personas que le soliciten los agentes del Ministerio para la práctica de alguna diligencia;
- 4) Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales; y
- 5) Poner de inmediato, a disposición de la autoridad competente, a las personas detenidas en flagrancia y a las que deban ser presentadas por orden de comparecencia.

Su labor se realiza a través de presentaciones, investigaciones exhaustivas sobre el *modus operandi* de las personas que se encuentran sujetas a investigación, preservación del lugar de los hechos y localización de testigos. También cumplen con los mandamientos judiciales de reaprehensiones, arrestos y cateos. Dentro de las investigaciones buscan aquellos elementos incriminatorios que señalen la probable responsabilidad de los sujetos que cometieron el ilícito y realizan operativos en puntos críticos donde se registra el mayor índice delictivo con la finalidad de detener al delincuente en flagrancia.

2.4. FACTORES QUE INCIDEN EN EL AUMENTO DE LA DELINCUENCIA

Generalmente el tema de la inseguridad pública se asocia a los asuntos de la justicia; es cierto que la procuración y administración de la segunda tienen mucho que ver con la primera, pero el universo es mucho más amplio; es decir, si se quiere identificar este problema y aportarle soluciones eficaces, antes de establecer los deberes de los cuerpos policíacos y de confiarles a ellos todo el trabajo, es preciso fijar un catálogo de factores cuya eficiencia resulta en favor de la seguridad y cuya deficiencia la deja en riesgo.

De esta manera, se puede afirmar que, además de la ineficacia de la policía están también otros elementos importantes que inciden en el marcado aumento de la delincuencia en los últimos años tales como desempleo, carestía, pobreza, insalubridad, ignorancia, pérdida de valores morales, desintegración familiar, impunidad y corrupción. Es por ello que en el presente apartado se analizan diversos factores determinantes en el origen y desarrollo de la delincuencia; están divididos en económicos, sociales, psicológicos, legales y policiales.

2.4.1. Crisis económica

Las fuerzas económicas y políticas mundiales optaron por el neoliberalismo, que no logra garantizar el crecimiento económico sostenido, el pleno empleo, el incremento del salario real, mayores ingresos públicos y mejores servicios sociales; por lo contrario, multiplica la informalidad, degrada el salario y recorta el gasto social. El desafío del mundo actual es darle capacidad de gasto a la gran cantidad de gente que no encuentra empleo o lo pierde por el desarrollo tecnológico y el predominio de las empresas transnacionales.

En México, el libre comercio monopolístico llevó a la quiebra a cientos de miles de pequeñas y medianas empresas creadoras de empleo; la política financiera convirtió en deudores eternos a millones de mexicanos y los desposeyó de su patrimonio. El proyecto de globalización subordinada convirtió al país en un lugar de paso de capitales "golondrinos", en víctima inactiva de sus movimientos especulativos a nivel mundial, en un mercado con una cultura mediática dominada por la violencia y las ilusiones del consumo sin límite y lo insertó aún más y, en mejores condiciones, en las redes mundiales del narcotráfico, violento por naturaleza.

El 20 de diciembre de 1994 el país despertó con la noticia de la caída estrepitosa de la moneda nacional, lo que generó un grave perjuicio a la mayoría del pueblo mexicano, es decir, a las capas medias de la sociedad y a los pobres y marginados. Las causas de esta crisis fueron muchas: la apertura de la frontera norte y el apoyo oficial tanto a los grandes capitalistas como al neoliberalismo; a ello se le agregan la corrupción, la ineficiencia y el derroche de capital en cosas superfluas como campañas políticas (nacionales y para la OMC) en las que se gastó -y aún se gasta- una enorme cantidad de dinero para financiar propagandas, ya sea en las calles, en la radio o en la televisión. Ese año se pidió al pueblo realizar sacrificios; el problema es que entonces y aún ahora, no hay capacidad para ese tipo de limitaciones; en tanto, la economía

informal, que por años ha sido el refugio de los desempleados, está saturada, ya no acepta más despedidos.

Durante 1995, los productos de la canasta básica subieron hasta un 30%, excepto la tortilla y el azúcar; es decir, numerosas familias tuvieron que conformarse con tortillas y café endulzado porque ni siquiera tenían para frijoles o chiles, pues muchos de ellos ya son importados. Los salarios mínimos que, antes de la devaluación no eran suficientes para alimentar a una familia completa, después no alcanzaban ni para sobrevivir. En 1996 el salario mínimo cubría sólo 32.1% del poder adquisitivo de 1981; el correspondiente al Distrito Federal permite adquirir 15% de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, cuyo costo es la línea que separa a los pobres de los no tan pobres.

De acuerdo con información de la Cepal, el poder adquisitivo en México se encuentra muy por debajo del nivel que tenía en 1976, la participación de los salarios en el ingreso nacional es cada vez menor y el crecimiento del empleo no compensa el correspondiente al de la fuerza de trabajo ni los rezagos de la década de los ochenta; en consecuencia, se dirige al sector informal que absorbe una parte creciente de las personas no ocupadas en la economía formal.

"La apelación moral de nuestras autoridades es, por tanto, que los trabajadores sólo tienen derecho a la indigencia que sufren los hogares de tamaño promedio que dependen del salario mínimo del jefe, violando masivamente su derecho a una vida digna". (42) Llegar a la edad en que se debe dejar el estudio para ingresar al mercado laboral es una verdadera tragedia de la que sólo se salva una minoría; las opciones para los demás que no cuentan con

(42) BOLTVINIK, Julio. "Desvalorización del trabajo y delincuencia". Periódico La Jornada, México 24 de octubre de 1997, pág. 18.

una educación superior en universidades privadas o con alguien que lo ayude a desempeñarse en el campo que eligió, son: el desempleo, la vida de trabajo y miseria -que el devaluado salario mínimo o uno de sus múltiplos significa- y la criminalidad.

Esta recesión económica tuvo efectos nacionales que se potenciaron en la Ciudad de México y la generación de empleos se contrajo casi por completo, por lo que el desempleo en la capital se mantuvo por arriba del nivel nacional, lo que provocó que el número de personas sin empleo fuera significativo. Durante las últimas dos décadas, el desempleo masivo empujó a parte de la población hacia el comercio en la vía pública, fenómeno de la mayor importancia por el creciente número de personas dedicadas a esta ocupación, por su impacto económico -las elevadas pérdidas provocadas a comerciantes establecidos y la evasión fiscal- y por su relación cada vez más fuerte con actividades ilícitas.

Se necesita algo más que imaginación para asimilar y entender cuáles son los signos de la recuperación económica que tanto se anuncian en estos días y resulta aun más complicado si se toma en cuenta que, al contrario de lo previsto por el Gobierno Federal, el desempleo continúa creciendo en forma alarmante, el poder adquisitivo del salario se reduce cada día más y las empresas no dan signos de vida. Hoy, ante una nueva debacle financiera, antesala de más inflación, menos presupuesto público para obras y servicios, recesión productiva, mayor desempleo y caída del salario e ingresos reales, se teme que las anunciadas medidas contra el crimen naufraguen ante una agudización de la crisis económica y social que lleva ya 20 años.

2.4.2. Factores sociales

2.4.2.1. Migración y densidad poblacional

Otro factor muy relacionado con la criminalidad es el aumento de la población que sigue un curso paralelo al de la delincuencia. Un aumento de la población provoca dificultades para satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos que cada vez demandan más bienes y servicios. La consecuencia directa de esto es que si estos bienes no les son proporcionados, los individuos se valerán de otros medios para conseguirlos cayendo en conductas delictivas, lo que explica, parcialmente, por qué el índice de criminalidad es mayor en las grandes ciudades.

En la Ciudad de México, el 51% de la población está constituido a base de migrantes. (43) Hasta la década de los setenta, las migraciones internas en México fueron, básicamente, desplazamientos permanentes del campo a las ciudades, en especial hacia las tres principales: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey; ello en respuesta a la centralización económica promovida por la industrialización llevada a cabo en las grandes zonas urbanas del país. Las organizaciones campesinas aseguran que esta migración se incrementó en 40% durante los últimos 6 años y "...como es natural, esta amplia participación demográfica demanda una también creciente gestión política, económica y social. La cantidad se asoma al manejo de la calidad." (44) Lo singular de este fenómeno es que las familias no viajan completas, sino únicamente padres o hijos en edad de trabajar, quienes al llegar a las ciudades, se ven obligados a incorporarse a la economía subterránea -hoy llamada informal- a la mendicidad y al subempleo o, en el peor de los casos, se dedican a la delincuencia.

(43) "Los números del caos". Periódico Reforma, México 8 de junio de 1997, Enfoque Semanal, pág. 3.

(44) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Criminología, marginalidad y derecho penal. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1982, pág. 5.

Además de esta cantidad de gente proveniente de migraciones, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1960 la tasa nacional de fecundidad era de más de 7 hijos por mujer; actualmente es de 2.65 en promedio gracias a la mayor difusión de información sobre planificación familiar. Pero a pesar de la disminución en la tasa de natalidad, para 1997, según el INEGI, la capital del país contaba con una población de casi 8.5 millones de habitantes,(45) sin considerar los 16 millones que viven en los 27 municipios conurbados de la zona metropolitana (46) -porque se debe recordar que los asentamientos urbanos no siempre crecen en forma ordenada-. Como consecuencia, la densidad poblacional es de 5 550 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que "...trae consigo la expansión de la periferia miserable y, con esto, el despliegue de nuevas crisis en los ramos del transporte, el trabajo, la salud, la alimentación y, en general, los servicios. además, por supuesto, del quebranto ecológico." (47)

2.4.2.4. Desintegración familiar

La familia es por demás importante en el desarrollo del individuo y, con elevada frecuencia, es en situaciones familiares conflictivas en donde surgen las conductas delincuenciales. A decir de Andrés Roemer, autor del libro Economía del crimen, "...se defiende la idea de que una situación de cohesión familiar, de disciplina materna y paterna, de afectividad maternal y paternal, previenen de cierta manera el desarrollo de una conducta delictiva en el individuo. Por el contrario, la disciplina severa o irregular, la hostilidad o la indiferencia, la ausencia de unidad familiar, se

(45) "Los números del caos". pág. 3.

(46) Ibidem.

(47) Ibidem. pág 7.

asocia normalmente con un pronóstico sombrío en el comportamiento individual" (48) Ello significa que si un niño crece en una familia en donde no tiene un contacto directo -en calidad y cantidad- con su madre y, simultáneamente, también con el padre, tendrá mayores posibilidades de desarrollar este tipo de conducta criminal por no haber contado en su niñez y aun en su adolescencia con lazos afectivos apropiados. Sin embargo, Roemer afirma también que esta "teoría del abandono" no es determinante en el comportamiento criminal de una persona.

Además del contacto afectuoso de padres e hijos, también debe haber un sistema de estímulos y castigos con los niños; sin embargo, éste puede llegar a fallar debido a la poca atención que le otorguen padres a hijos debido a que no les interesa o a que no tienen tiempo suficiente para darse cuenta del comportamiento de los menores. Siguiendo con el análisis de Roemer, tenemos que el resultado de las actitudes de formación sobre los niños es el siguiente: (49)

- A mayor cariño, el grado de adhesión y necesidad de aprobación es mayor.
- Ante una adecuada restricción se logrará un mayor reforzamiento de las actitudes y el horizonte de planeación del niño se extenderá. Ante determinadas reglas, el niño internalizará las consecuencias de su comportamiento.
- A mayor indiferencia, el niño mantendrá un horizonte de planeación corto respecto a reglas impuestas socialmente. El niño internalizará las consecuencias de violar las reglas dado que no siempre se castigan.

Con este análisis como base, cabe aclarar la diferencia que hay entre una familia desintegrada y una que es conflictiva, ambos casos determinantes en la futura conducta de los hijos. Así, una familia desintegrada es aquella en la que falta alguno o ambos padres y una familia conflictiva es en donde, a pesar de que ambos

(48) ROEMER, Andrés. Economía del crimen. México, Editorial Limusa, 2001, pág. 89.

(49) ROEMER, Andrés. Op. cit. pág.92

padres están presentes, existe poca o ninguna atención de su parte hacia los hijos o cuando éstos son maltratados por los adultos. De acuerdo con las investigaciones, los niños maltratados por sus padres tienden a hacer lo mismo de adultos, es decir, son más proclives a desarrollar conductas agresivas y antisociales. También es importante señalar que los estudios analizados por Roemer en su libro indican que se ha encontrado que los niños provenientes de hogares rotos en forma involuntaria (como muerte de alguno de los padres) tienen menor incidencia delictiva que aquellos que lo hacen de hogares en los que alguno de los padres decidió irse o separarse.

Por supuesto que todo comportamiento criminal no puede ser adjudicado al trato que dan padres a hijos pues también inciden otros factores como son la baja inteligencia, bajo nivel de ingreso, amigos y pandillas proclives a actos delictivos y/o diversas adicciones a drogas o estupefacientes. Pero, aun cuando la familia no es el único factor que influye en conductas delincuenciales, como se dijo al principio, es de gran importancia pues este tipo de conductas tienden a aparecer a edad temprana. De esta manera, no es una familia desintegrada lo que propicia un comportamiento criminal, sino que esta familia propicia algunos elementos y condiciones que afectarán el desarrollo del niño; ello aunado a los demás factores, es lo que finalmente determina que una persona se dedique a actividades delictivas o no.

Resumiendo, la crisis económica de los últimos años y los ajustes a las finanzas públicas repercuten de manera negativa en el nivel de vida de la población, de manera notoria entre los sectores con menores ingresos, lo cual provoca marcadas desigualdades sociales que se manifiestan tanto en los ingresos, como en la dotación –en cantidad y calidad- de los servicios públicos. En esta mala situación económica con gran concentración de la riqueza, exclusión y pobreza, la competencia por un espacio laboral, por la defensa del patrimonio, por el

mantenimiento de las condiciones básicas de vida, se generan fenómenos de segregación que ponen en riesgo la convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Ante tales condiciones -marginación social, económica, urbana y educativa: bajos salarios, mala distribución del ingreso, hacinamientos urbanos y una deficiente política urbana en lo cultural, educativo y de esparcimiento-, los núcleos familiares de menores ingresos tienden a una pérdida de cohesión y son más propensos a adicciones, expulsión de los hijos a la vida en la calle, desempleo juvenil y a la comisión de delitos. Todo ello, en conjunto, repercute en la pérdida de valores sociales, religiosos y familiares, que se refuerzan con la aparición de organizaciones delictivas de toda índole.

2.4.3. Factores psicológicos

Una vez analizados los factores sociales que influyen en la determinación de conductas agresivas, es necesario aclarar -nuevamente- que los chicos provenientes de familias con escasos recursos no son los únicos que se dedican a delinquir; también hay quienes lo hacen de familias acomodadas y aun así, delinquen, por tal razón los factores psicológicos también se incluyen como causas de la delincuencia.

La conducta delictiva está motivada por innumerables frustraciones y por la insatisfacción de necesidades tanto internas como externas que el individuo enfrenta sobre todo durante la niñez y la adolescencia; precisamente son estas necesidades las que pueden llegar a motivarlo a tener un tipo de comportamiento delictivo. De acuerdo con Sigmund Freud, creador del psicoanálisis, todo ser humano cuenta con sentimientos internos que en ocasiones no puede controlar dejando que salgan a flote todas las agresiones; es decir, que todos los individuos tienen tendencias o impulsos considerados como criminales, los cuales, mediante la educación y otros factores externos durante los primeros años de vida, se enfocan

hacia otras áreas con el fin de alcanzar la aceptación social. El deseo de cariño o el temor a un castigo son algunos de estos factores externos que evitan que un individuo satisfaga sus instintos.

Estos factores determinantes en el desarrollo de conductas antisociales son los que se analizaron en el apartado de desintegración familiar y que, como se sabe, no son sólo propios de familias con escasos recursos, sino que también se pueden presentar en familias con altos ingresos en donde la falta de cariño, atención y comunicación para con los hijos es a veces una regla por la falta de suficiente tiempo. Así, el criminal es víctima de tensiones inconscientes entre sus instintos mal controlados y las reglas que se le imponen durante su vida en sociedad.

Ahora, debe tenerse en cuenta también que el nivel intelectual de las personas influye mucho en este tipo de conductas. Generalmente, las personas en los centros de readaptación social son, en su mayoría, gente de bajos recursos con bajo nivel intelectual y educativo, pero esto no significa que todos los delinquentes lo sean; esta situación se debe a que los criminales más inteligentes planean bien su estrategia criminal, son menos impulsivos y, por lo tanto, presentan mayores dificultades en su captura.

Habiendo analizado los factores internos y externos que determinan el que una persona se transforme o no en criminal, sólo queda aclarar que existen otras causas del aumento de la delincuencia que no tienen qué ver con el individuo sino con la legislación mexicana, la administración y procuración de justicia, la corrupción y la impunidad, temas que se discuten a continuación.

2.4.4. El sistema legal al servicio de la delincuencia

"Son las víctimas silenciosas de la inseguridad pública. Se callan, agraviadas. Tras la pérdida de un familiar a manos de la delincuencia, les cae otro enorme peso: la

ausencia de apoyos y el desequilibrio de un sistema legal que da más garantías al agresor que a los ofendidos y que, juristas y asociaciones civiles, quieren ver modificadas en favor de las víctimas." (50) Todo indica que criminales y delincuentes tienen la ley de su lado; con dinero y buenos abogados, eluden la justicia, se burlan del gobierno y mancillan a la población. Por lo general, a los ofendidos los paraliza el miedo o desisten de las investigaciones policiales porque las pesquisas, peritajes, burocracia y corrupción imperante, les requieren mucho tiempo, además de que no desean revivir la experiencia y aunado a ello, en la mayoría de los casos, no reciben ningún tipo de ayuda, ni psicológica, ni legal.

Otra desventaja para ellos es que deben contratar a un abogado si desean que su denuncia proceda en forma satisfactoria; pero aunque en la Constitución se establece la garantía de asesoría jurídica, no existe ningún ordenamiento que la precise. El agravio sufrido a manos de la delincuencia aumenta con la falta de respuesta del gobierno; los ministerios públicos cumplen con la función de defender a la sociedad en forma muy deficiente, lo que provoca impunidad y frustración. Por ello el ex Presidente Zedillo envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas en algunas leyes para su análisis y aprobación en diciembre de 1997.

La Cámara de Diputados aprobó con 422 votos el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 20 constitucional que da mayores elementos jurídicos a las víctimas o agraviados por algún delito para que puedan obtener la reparación de los daños ocasionados a su persona y patrimonio. "El dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, establece que las víctimas u ofendidos tendrán una intervención activa como colaboradores del Ministerio Público pues

(50) CARRASCO, Jorge. "La muerte tiene permiso". Periódico Reforma, México, 1 de noviembre de 1998, pág. 8A.

contarán con mayores facultades para aportar elementos que acrediten el cuerpo del delito, la responsabilidad del inculpado y la reparación del daño, lo cual responde al reclamo social para combatir la delincuencia y la impunidad." (51)

Pero a decir de algunos especialistas en Derecho, éstas no constituyen una mejora en los procesos penales; el ejemplo más contundente es el del abogado penalista -ex Presidente de la Comisión de Justicia de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados e impulsor de las reformas penales de 1993- Fernando Gómez Mont quien, en entrevista con el Semanario *Epoca*, señala: "...el *quid* del sistema político mexicano para reafirmar la seguridad pública no está en hacer un sistema más estricto. Me parece una propuesta demagógica, irresponsable, intelectualmente cobarde, llegar y decir es que si subimos la pena de 20 a 30 años se va a abatir la delincuencia. Eso se da en una pequeña medida, casi siempre ante penas ya graves que trae el sistema político mexicano. Aumentarlas es absolutamente demagógico, es un discurso inútil. Donde se debe trabajar más es en hacer más eficiente al Estado en la aplicación de la ley." (52)

En este mismo tenor, los ex procuradores de la República, Sergio García Ramírez y Jorge Carpizo, alertaron sobre los peligros de que, con la nueva legislación contra el crimen, se puedan violar derechos humanos. En concordancia, los senadores consideraron excesivas algunas propuestas del Ejecutivo y no aceptaron aumentar las penas para los responsables de ilícitos graves, ni que se les nieguen derechos como la semilibertad, la libertad preparatoria o la reducción de condenas por trabajo en favor de la comunidad.

(51) "Más apoyos jurídicos a víctimas de delincuentes". Semanario *Epoca*, México, 3 de mayo de 1999, *Quehacer parlamentario*, pág. 25.

(52) MORENO, Martín. "Aumentar las penas, inútil: Gómez Mont". Semanario *Epoca*, México, 24 de agosto de 1998, pág. 23.

2.4.5. Deficiencias en los cuerpos policiacos

Los policías tienen un amplio compromiso con la población, por lo que sus actividades son densas y contundentes, desde el informar sobre determinada ubicación geográfica hasta enfrentarse con la delincuencia de todos los días. Sin embargo, la población no ve en ellos la solución a la inseguridad y es que, en muchas ocasiones, los guardias cometen cualquier ilícito al amparo de su uniforme, placa, patrulla, pistola y la complicidad de sus compañeros: extorsión, violación, secuestro, robo y hasta homicidio son los abusos de autoridad que más cometen los uniformados.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que este problema tiene otra faceta y es que, para asumir esa gama de actividades, los policías requieren contar con las suficientes herramientas, capacitación, armamento y uniformes, que no se les proporciona. "En muchos de los casos, los policías han tenido que comprar, de su propio bolsillo, pantalones y camisolas o bien, aceptar como regalo el vestuario de parte de sus empleadores, dueños de fábricas importantes, empresas o instituciones bancarias." (53) Por supuesto que esto no los exime de su responsabilidad pero sí significa una atenuante ya que si contaran con el apoyo suficiente por parte de las autoridades, los miembros policiales lo pensarían más antes de decidir pertenecer a una organización criminal con tal de obtener un mayor ingreso para ellos y sus familias. (Ver anexos 9 al 12 **Información Estadística del Personal de la SSP**)

Uno de los aspectos que permitió que la inseguridad pública aumentara en forma tan desmedida es la incapacidad operativa, la preeminencia de relaciones y compromisos, la corrupción, la insuficiente entrega y el deterioro de las instituciones de procuración de justicia. Como resultado, en la actualidad no se tiene capacidad

(53) "Niegan uniformes a policías auxiliares". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998, pág. 5.

de investigación y las funciones de seguridad pública y procuración de justicia están destinadas a atender sólo el delito flagrante o la instrucción de alto nivel. En el esquema funcional, el Ministerio Público delega su actividad de investigación en las policías judiciales subordinadas, con lo que se desecha la capacidad de la policía preventiva. Por si ello no fuera suficiente, el delito se desarrolla en un ambiente de impunidad y permisibilidad.

Tres de los factores que inciden para que en la última década se incrementaran los índices delictivos en México, y la mayor parte de ellos no se esclareciera, tienen sus orígenes en la policía:

1. El exceso de trabajo por cada policía investigador: según las estadísticas, hay un elemento por cada mil 500 habitantes. En el Distrito Federal se calcula que un agente de la Policía Judicial tiene bajo su responsabilidad 155 investigaciones, 38 órdenes de aprehensión y cerca de 200 citatorios de presentación anualmente, en promedio. (54)
2. Su insuficiente capacitación no permite que se auxilie de métodos científicos y de tecnología de punta para avanzar en los casos que tiene bajo su responsabilidad. Además de que no cuentan con el apoyo suficiente por parte de la corporación
3. La incertidumbre jurídica y laboral con la que desempeñan su trabajo, aunada a los fenómenos de corrupción y al hecho de que la frontera entre la policía y los delincuentes cada día es menos visible para una sociedad que les pierde respeto y estima, son fenómenos que frenan su capacidad policial.

Por ello se asegura que "...la crisis de la seguridad pública obedece, sobre todo, a la impunidad que han propiciado, por una parte, la policía preventiva que no ha cumplido su misión fundamental y que en no pocos casos se ha vinculado con

(54) RAMÍREZ DE AGUILAR, Fernando. "La investigación policial mexicana, o impunidad del crimen". Periódico El Financiero, México, 3 de diciembre de 1998, pág. 52.

los delincuentes o ha asumido directamente ese papel y, por la otra, el propio Ministerio Público y la Policía Judicial.” (55) Este problema tiene entre sus principales causas, además de la ineficiencia y la corrupción del Ministerio Público y la Policía Judicial, la impunidad con la que se cometen los crímenes en las calles, en los transportes, a plena luz del día, como si no existiera la policía preventiva, cuya misión fundamental es preservar el orden público y evitar que se cometan esos ilícitos.

2.4.5.1. Corrupción policiaca

El crimen organizado se fomenta, articula y protege desde todos los niveles de gobierno e invade las estructuras gubernamentales aprovechando su poder y recursos; las principales organizaciones que operan en México se convierten en mafia de Estado debido a que los políticos sólo apuestan a controlar el crimen en lugar de combatirlo. Así se consolida la corrupción de los organismos de seguridad pública sin importar el partido que gobierne. Por lo mismo, la delincuencia en México tiene un nuevo batallón y son policías. los agentes encargados de procurar el orden, ya sea que estén en funciones o que hayan sido expulsados de las corporaciones por distintas razones, delinquen. Las denuncias contra ellos en todo el territorio nacional son por asaltos, lesiones, secuestros, violaciones, asesinatos y allanamientos, entre otros delitos. Hoy en día, no hay mucha diferencia entre ser representante de la ley y la sociedad y ser un delincuente común o pertenecer al crimen organizado.

Trastocados los valores y confundidas las funciones de policías, custodios y delincuentes, el mal desempeño para la prevención de las conductas ilícitas y su

(55) OVALLE FAVELA, José. “La crisis de la seguridad pública”. Periódico El Universal. México, 4 de septiembre de 1998.

combate permiten la impunidad y que determinado número de policías sean, en realidad, delincuentes, asesinos y violadores. Por su parte, la población afectada por la delincuencia considera que parte de ella es ocasionada porque quienes la cuidan son tan peligrosos como quienes la atacan.

El criminólogo Mariano Buenrostro Ruvalcaba señala que "...uno de los problemas que padecen las policías mexicanas, incluyendo preventivas e investigadoras, es que además de no contar con un trabajo estable y bien remunerado, donde se respete el servicio civil de carrera, tampoco se les proporcionaron los implementos indispensables para cumplir sus funciones; además, el abandono institucional a que fueron sometidos los cuerpos policiacos permitió que muchos de sus integrantes se aliaran con el crimen organizado o se convirtieran en delincuentes". (56)

Semejante a la anterior es la explicación que da el abogado Gómez Mont quien asegura que durante la década pasada, los cuadros burocráticos abundaban en materia de seguridad pública, además de que el régimen era sumamente discrecional, poco reglamentado y vigilado y con policías que se mandaban solas. Ahora lo que se pretende es tener cuerpos que tiendan a ser reglamentados, controlados y evaluados, actuando dentro de la legalidad. Pero esa transición de una forma estructural a otra -indica- causa muchos problemas pues se cometen varios errores como despidos masivos de policías que se dedican a la criminalidad organizada, lo que da como resultado que tanto en el narcotráfico como en los secuestros, aparezcan vinculados policías y militares.

Pero no es necesario que un policía sea destituido de su cargo para convertirse en delincuente pues algunos de ellos, aun cuando todavía pertenecen a un cuerpo policiaco, cometen ilícitos. La corrupción es una de las principales

(56) RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "Policías, los nuevos delincuentes". Periódico El Financiero, México, 15 de diciembre de 1998, Reportaje especial, pág. 58.

causas de inseguridad, impunidad, delincuencia organizada y mal gobierno. Es excepcional el funcionario público que no se corrompe al realizar sus funciones. Sin embargo es un tema altamente complejo pues no sólo abarca aspectos de servicio público sino también civiles ya que la gran mayoría de los ciudadanos contribuyen a desarrollarlo.

2.4.5.2. Impunidad de delincuentes

Impunidad significa cometer delitos sin que a su autor le alcance una sanción penal e “impune” es aquel delito que queda sin castigo para el delincuente. Otra definición es la del Diccionario práctico de la lengua española de Editorial Espasa: impunidad es un sustantivo que significa “falta de castigo”. Sin embargo, la impunidad, más que una definición, es uno de los males que afectan la convivencia social. Al igual que las acciones delictivas, se presenta en todos los grados de prevención y procuración de justicia incluyendo, por supuesto, la lentitud con que los policías preventivos atienden las quejas y emergencias ciudadanas, la barandilla de las agencias del Ministerio Público, la investigación criminal, los reclusorios, los juzgados y el manejo de bienes y fondos públicos. Es también, un fenómeno social estrechamente ligado a la ineficiencia y corrupción de la policía.

Una serie de hechos criminales y las posteriores irregularidades en procesos de procuración e impartición de justicia, confirman que una colosal maquinaria de inmoralidad y corrupción opera en favor de la impunidad de los delincuentes y en contra de las víctimas del delito. Se trata de una organización compleja que involucra estructuras del mismo gobierno pero que no se reduce a ellas; incluye a policías delincuentes, abogados defensores al servicio del crimen, ineptitud en agentes del Ministerio Público y jueces deshonestos, prepotentes y carentes de toda solidaridad social, líderes de organizaciones y/o dirigentes de partido.

Las cifras son aún más devastadoras que los argumentos. De acuerdo con datos de la organización civil México Unido Contra la Delincuencia, en los últimos cinco años más de mil 200 servidores públicos capitalinos fueron sancionados por intervención directa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), entre otras causas, por ejercicio indebido del servicio público, lesiones, robo, detención arbitraria, dilación en la procuración de justicia, irregular integración de averiguaciones previas, cohecho, extorsión, intimidación, amenazas y negación a atender a los ciudadanos en las ventanillas. La autoridad reconoce que de cada 10 delitos cometidos, las policías logran resolver 0.25% en un lapso breve, mientras que 1.75% se esclarece en periodos que van de un día a un año. Los restantes 8 casos esperan atención en los escritorios.

Cabe recordar que entre las medidas que el ex Presidente Zedillo anunció para combatir a la delincuencia está la de establecer castigos mucho más severos por los delitos más frecuentes y graves. Pero mientras persistan las causas de la impunidad, el incremento de las penas no intimidará a los delincuentes. Por muy severas que éstas sean, difícilmente podrán disuadirlos de cometer sus crímenes. Por eso, uno de los principales problemas a resolver es éste.

2.5 BALANCE GENERAL DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

El crecimiento demográfico sostenido es producto de una estrategia económica en la que la industrialización juega un papel preponderante por lo que el Distrito Federal se convierte en un polo de atracción debido a la concentración económica, política y social pues ofrece expectativas económicas y culturales a la población rural que, durante décadas, contribuyó con mano de obra al proceso de expansión industrial creyendo la falsa ideología -que aún perdura- de que la capital es una fuente de oportunidades de trabajo. Ello aumenta la complejidad administrativa, el

transporte, el abasto, el empleo, la educación, la salud y, por supuesto, la seguridad pública.

Aunado a lo anterior, el proceso de deshumanización que se presenta en toda sociedad moderna como resultado de la automatización de los aspectos de la vida cotidiana, generan actitudes de frustración y neurosis, conductas que explican, en buena medida, las dosis de violencia que acompañan a los hechos delictivos. Pero no debe olvidarse que la violencia involucra un doble fracaso: el individual, por una ausencia de conciencia moral y el social, ya que tanto la sociedad como la familia fallaron al no proporcionarle al individuo los medios necesarios para un desarrollo normal. El delincuente posee entonces, una historia personal caracterizada por las privaciones -especialmente afectivas-, relaciones interpersonales conflictivas y serias dificultades para percibir imágenes constructivas, por lo que la conducta que presenta, es un simple reflejo social.

Por último están los cuerpos de seguridad pública en donde se observan diversas causas por las cuales no cumplen sus funciones en forma correcta. Una de ellas son los salarios que perciben -entre los más bajos del mundo- lo que provoca que el sentido de honor, compromiso y responsabilidad alcanzados o aprendidos dentro de su estancia en el Instituto de Formación Policial se deterioren en el transcurso del ejercicio de su función al enfrentarse a vicios y corrupciones pero, sobre todo, a una compleja sociedad a la que le hace frente con limitaciones físicas, intelectuales y profesionales y con recursos escasos. Esta situación da lugar también a la baja antigüedad que se sitúa en 1 año y medio en promedio; sólo excepcionalmente se registran casos de elementos con una vocación real para el servicio policial.

Los centros de procuración de justicia, por su parte, cuentan con una pésima reputación dentro de la sociedad. Las personas víctimas de actos delictivos no quieren acudir a las agencias del Ministerio Público porque consideran inútil tal acción o porque están convencidas de que, en determinado momento, no se les

procurará justicia y dejarán en libertad a los indiciados puestos a disposición de las autoridades. También se observa que en muchos de los casos hay agentes que cumplen con sus funciones de manera eficiente, sólo que la abrumadora población que tiene acceso a la procuración de justicia y que exige rapidez y efectividad para su situación, han vuelto a estos servidores públicos automatizados y, en algunos casos, insensibles e indiferentes frente a la víctima del delito.

Todo esto, en conjunto, repercute irremediabilmente en el aumento tan acusado de inseguridad pública tanto a nivel nacional, como a nivel local en cada uno de los estados de la República así como en la Ciudad de México.

CAPÍTULO III CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DEL AUMENTO EN LA INSEGURIDAD PÚBLICA

3.1. FALTA DE CREDIBILIDAD EN LAS AUTORIDADES

El problema de la inseguridad va más allá de la actual situación de las corporaciones policiacas y del modelo neoliberal que se implementó en el país durante las últimas dos administraciones. Además de estas constantes, existe la descomposición del tejido social y la falta de confianza de la población hacia las autoridades de las que se sienten distantes pues ni unas ni la otra pueden resolver los problemas de los que están conscientes, lo que se convierte en un sentimiento de frustración e impotencia para los capitalinos. Por ello, se puede asegurar que "...imperera una cultura de la ilegalidad y de la corrupción muy arraigada en el gobierno y también en la sociedad, a la cual se suma la descomposición de las relaciones entre estos dos sectores. Estos problemas generan la violencia actual y la incompetencia de las instituciones que imparten justicia". (57)

Tiene razón la población en su desconfianza, son muchos años de promesas sin cumplir y específicamente en lo que se refiere a este tema, los mexicanos se exponen a diario no sólo a que los asalten y les quiten lo que tanto trabajo les cuesta ganar, sino también a que los asesinen por no traer suficiente dinero para dar a los delincuentes. La larga crisis de legitimidad política inyecta en los gobiernos de México cautela extrema en el uso de los elementos coercitivos del Estado, que se vuelve una especie de prohibición tácita al uso de la fuerza pública como recurso del gobierno. Ya ninguna autoridad la usa sin sentirse culpable y en riesgo. Sin embargo, también es cierto que ninguna autoridad puede combatir con

(57) AZAOLA, Elena. *Op. cit.* pág. 6.

eficiencia la criminalidad si carece de un mínimo de confianza, participación y respeto por parte de la misma sociedad.

Esta desconfianza hacia las autoridades, como dice Alejandra Moreno Toscano en un artículo del periódico **Reforma**, "...ha multiplicado las angustias y se ha traducido en una especie de competencia por echarle culpas a los otros. Domina la sensación de que hay riesgo de perder el control sobre lo que verdaderamente importa: la convivencia, la paz, el sustento político del desarrollo... (además) las obras públicas que se realizan, ya no se ven como signos de progreso sino como aumento del desorden y el dispendio". (58)

Existe un círculo vicioso del que no se saldrá si ambas partes no colaboran entre ellas -cada una en lo que le corresponde: el Gobierno proporcionando capacitación, armamento y recursos materiales y financieros a las corporaciones policiacas, y la población participando activamente dentro de sus propias comunidades- para atacar el problema de raíz. Todo ello genera una cultura de la inseguridad que modifica los hábitos de la población: enrejamiento de calles, proliferación de empresas de seguridad privada y un temor generalizado de ser víctima de la delincuencia en la vía pública son algo común en la capital del país. Hay tres factores mediante los cuales se puede medir el grado de credibilidad que tienen los habitantes de la Ciudad de México en sus autoridades y son: disminución en la denuncia de delitos debido a la creencia de que en las agencias del Ministerio Público no se les da seguimiento a las demandas; el aumento en la demanda de servicios de seguridad privada tanto a personas físicas como morales y la generalización de la violencia callejera a la que se le suma el incremento en la adquisición de armas en el mercado negro.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

(58) MORENO TOSCANO, Alejandra. "La ciudad de las preocupaciones". Periódico **Reforma**, México, 8 de junio de 1997, Enfoque Semanal, pág. 7.

3.1.1. Disminución en la denuncia de delitos

Aparte de lo que en teoría significa impunidad, su marco es impreciso, razón: la llamada "cifra negra" que constituye una incógnita. En realidad existen delitos que no se denuncian y otros tantos sin detectar. Desde el punto de vista teórico es claro que algunos quedan impunes, toda vez que sus autores no son sancionados. pero en la vida cotidiana no puede fincársele responsabilidad a las autoridades por no actuar contra lo que desconocen.

Al hablar del número de crímenes, siempre resulta necesario aclarar que las cifras abarcan, tan sólo, los delitos denunciados, es decir, los que llegan al conocimiento de las autoridades. Hay, en contraparte, muchos más que no se denuncian y cuya cantidad se ignora. Esto es grave porque las estadísticas que maneja el Gobierno provienen, precisamente, de los datos proporcionados por las autoridades sólo en cuanto a delitos denunciados se refiere. Sin embargo, no hay otra forma de saber con exactitud el total real de delitos cometidos durante un período específico y, por supuesto, tampoco de evaluar con precisión qué tan eficaces son las acciones que se emprenden en su contra.

De acuerdo con el especialista en Derecho, Rafael Ruiz Harrell, cada 21 segundos se comete un acto delictivo en la República Mexicana, más aún, por cada delito registrado, existen cuatro no denunciados. Pero hasta el momento no existe una encuesta victimológica que se acerque a la cifra de delitos que no se denuncian. El diario **Reforma**, de circulación nacional, realiza periódicamente sondeos acerca de la criminalidad; en septiembre de 1998 llevó a cabo uno que se refiere a este tema: la diferencia entre los delitos denunciados y los que no lo son. El aumento de los segundos es más acusado que el de los primeros, lo cual confirma lo dicho. Siguiendo con las apreciaciones de Ruiz Harrell, "...se debe a una circunstancia inquietante: cada vez es menor la proporción de personas que, tras sufrir un delito, se toma el trabajo de ir a denunciarlo". (59) (Ver anexo 13 **Delitos Denunciados y no Denunciados**)

Según el resultado anterior, el 63% de las víctimas no denuncian el ilícito, quiere decir que sólo el 37% de los que sí lo hacen es lo que conforma la estadística; los afectados llegaron a esa decisión por miedo, trabas administrativas, desconfianza en las autoridades o por creer que sería inútil hacerlo ya que no recibirían apoyo, y llevaría a concluir que el rápido crecimiento de los crímenes no denunciados se debe a la incapacidad de las autoridades para atender las demandas de justicia de la población. Es aquí donde influye el hecho de que los delincuentes gocen de impunidad, muchas veces, propiciada por las propias corporaciones policíacas. Varias son sus consecuencias: la más importante es que la delincuencia organizada se conecta con las autoridades encargadas de procurar justicia y, mediante corruptelas, alcanza la impunidad.

3.1.2. Aumento en la demanda de servicios de seguridad privada

Por el alarmante crecimiento de la delincuencia en el país, reflejado en robos y secuestros, y la falta de credibilidad en las autoridades, la mayoría de los multimillonarios se protegen de la inseguridad y el crimen organizado. Sin embargo, este fenómeno es extensivo a la llamada "clase media", lo que genera que se abran tiendas especializadas en equipos de seguridad de todo tipo, donde se puede encontrar desde identificadores de vehículos para colocarse en puertas de edificios y casas, hasta programas de seguridad vía Internet. Por esta razón se dice que "...el mercado de la seguridad privada está en franco crecimiento, no sólo los ricos compran seguridad". (60)

(59) RUIZ HARRELL, Rafael. "La encuesta de septiembre". Periódico Reforma, México, 4 de septiembre de 1998, La Ciudad y el Crimen, pág. 4B.

(60) CAPPI, Mario. Op. cit. pág. 36.

Quienes tienen mayor acceso a este tipo de servicios son, por supuesto, quienes cuentan con mayores recursos materiales y financieros, no sólo personas físicas sino también morales, es decir, unos 450 conglomerados industriales transnacionales mexicanos y extranjeros. Los principales grupos empresariales que contratan servicios de seguridad son Telmex, Cemex, Bimbo, Banamex, Bancomer, FEMSA, Modelo, Televisa y TMM, quienes invierten hasta un millón de dólares al año para salvaguardar instalaciones, equipos, personal e información clasificada. Los gastos que se hacen en este rubro incluyen asesoría especial para evitar secuestros, adquisición de sofisticado equipo electrónico para oficinas y casas, además de autos blindados, chalecos antibalas, armamento, choferes especiales, escoltas, equipo de radiocomunicación y guardias de seguridad.

De acuerdo con la Asociación Mexicana de Sistemas Integrales de Seguridad Privada, a nivel nacional existen 4 mil compañías que ofrecen servicios de seguridad privada, de las cuales, 3 mil 500 cuentan con sistemas electrónicos de seguridad y asesoría y, el resto, únicamente protección física. Todas ellas, se calcula, dan empleo a 400 mil personas entre administrativos, consultores, ingenieros y guardias para protección física (armados o no), sumando estos últimos alrededor de 100 mil elementos.

Sin embargo, no todos los guardias son serios, ni mucho menos de fiar. Alejandro Defassiaux, Presidente del Grupo Multisistemas de Seguridad Industrial, una de las ocho empresas más importantes del país y con presencia en Estados Unidos, consideró que el mercado global de la seguridad en México está valuado en alrededor de 11 mil millones de pesos. Asimismo, señaló que "...la creciente delincuencia tiene un impacto psicológico sobre el mercado y han surgido infinidad de empresas patito con las que la gente pretende sustituir la falta de seguridad pública... (además de que) en el país operan unas mil 500 empresas de este tipo, pero que menos de 10 son serias y profesionales". (61)

La verdad es que nadie tiene una cifra exacta en cuanto al número de compañías que laboran en el país. Por ejemplo, el ex Diputado perredista en la Asamblea Legislativa, Víctor Soto Camacho, al contrario de lo señalado por el empresario y más cercano a lo calculado por la Asociación Mexicana de Sistemas Integrales, denunció que tan sólo en la capital del país existen más de dos mil empresas privadas de seguridad, de las cuales solamente 84 cumplen con los lineamientos que establece la ley. Asimismo, explicó que, de acuerdo con información de la Procuraduría capitalina y de la Secretaría de Seguridad Pública se estima que de estas dos mil empresas, 597 trabajan con irregularidades y a 503 se les canceló definitivamente su registro. (62) (Ver anexo 14 **Información estadística de las empresas de seguridad privada**)

Al respecto, existe un estudio que se publicó en el periódico **Reforma** en donde un periodista se hizo pasar por personal de seguridad privada en busca de trabajo en el Grupo Almaba, S.A. de C.V. A decir del periodista, solicitó a la Procuraduría General de la República el número de registro de la empresa y fue en Comunicación Social de la dependencia en donde señalaron desconocerla. (63) No obstante, acudió a las oficinas en busca de trabajo y estos fueron los resultados:

- Los requisitos para ser guardia en esta empresa son: acta de nacimiento, cartilla militar liberada y certificado de secundaria.
- El salario es de \$650, más \$100 en vales de despensa, ambos quincenales.

(61) FLORES, Mauricio. "El negocio de la seguridad privada". Semanario Milenio, México, 7 de septiembre de 1998, pág. 18.

(62) Ibidem.

(63) Cabe mencionar que las compañías que deseen obtener su registro, deben dirigirse a la Secretaría de Seguridad Pública si se opera en la capital y, ante la Secretaría de Gobernación si se tiene presencia nacional; si es un permiso para portación de armas de fuego, éste debe ser tramitado en la Secretaría de la Defensa Nacional.

- La jornada laboral es de 12 horas de trabajo por 12 de descanso o, 24 por 24.
- El aspirante al puesto se entrevista con una "Licenciada", que corrobora los datos proporcionados y confirma que el solicitante cuenta con la documentación requerida. Posteriormente, quien realizó la entrevista "...solicita para el día siguiente los originales de los documentos señalados antes, pero si alguien sólo cursó la primaria, no tiene el original de su acta de nacimiento o no tiene cartas de recomendación, no existe problema, el puesto se lo dan el mismo día y queda a deber los documentos sin que se aplique el examen médico que señala la solicitud. Tampoco se exige carta de antecedentes penales." (64)
- Dicha compañía no está autorizada para uso y portación de armas de fuego, ya que la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. no tiene ningún registro. Aunado a ello, quienes laboran ahí, no cuentan con la capacitación suficiente para su uso.
- Cuando el periodista concluyó su investigación, presentó su renuncia en las oficinas centrales. En el lugar, una persona le regresó su documentación no así el pago correspondiente pues, según le informaron, ni siquiera lo habían dado de alta.

Alejandro Gertz Manero, ex Secretario de Seguridad Pública de la capital, aseguró el 21 de octubre de 1998 que, a partir de esa fecha, iniciaría un programa para ejercer un mejor control de este tipo de empresas en la Ciudad de México: "...el control sobre las aproximadamente 3 mil empresas de seguridad o custodia que existen en la ciudad y manejan a cerca de 30 mil personas, consistirá

(64) GARDUÑO, Javier. "Seguridad al vapor. Vigilancia privada". Periódico Reforma, México, 19 de octubre de 1998, Ciudad y Metrópoli, pág. 4.

en la realización de exámenes psicométricos, de farmacodependencia y un sistema para controlar las armas que manejan." (65) Sin embargo, no existe un análisis formal para confirmar si se llevó a cabo desde entonces.

3.1.3. Generalización de la violencia

La violencia se puede definir como "...todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionen la muerte de otros o lesionen su integridad física o moral. En sentido muy general, se puede ver como algo que impide la realización de los derechos humanos, comenzando por el fundamental: el derecho a la vida. Aparece entonces la violencia como actividad humana nociva que menoscaba la integridad y que limita los derechos." (66) Se trata de la imposición de la fuerza al servicio de determinados intereses y se ejerce con la finalidad de limitar o negar los derechos de las víctimas.

Se conjuntan algunos elementos culturales y una compleja coyuntura nacional para que la violencia se generalice: relaciones internacionales; falta de equidad social y exclusión de algunos grupos de la vida económica y política del país; narcotráfico y crimen organizado; inoperancia de la justicia y, por ende, el aumento de la impunidad. En México, como resultado de las crisis económicas recurrentes, se comienza a sufrir un acentuado proceso de descomposición social: desplome del poder adquisitivo, creciente pobreza, desbordamiento de la inseguridad y carencia de expectativas, son factores que, de una u otra forma, contribuyen a que algunos sectores sociales endurezcan sus posturas al grado de

(65) FLORES, José Luis y SALAZAR, Claudia. "Desde el lunes, la descentralización policiaca". Periódico El Universal, México, 22 de octubre de 1998, pág. 6.

(66) FRANCO AGUDELO, Saúl. "Violencia y salud en Colombia". Revista Panam Salud Pública, Colombia, 1997, pág. 93.

intentar imponerlas de manera unilateral.

"Un día cualquiera, por las calles de la ciudad de México, usted se puede ver involucrado en una pelea o atestiguar un lichamiento. La inseguridad pública, generada por problemas no atendidos y acentuados por la crisis económica, se ha convertido en una crisis social." (67) Las mínimas diferencias por conflictos de intereses, opiniones o derechos -por una transgresión en las normas vehiculares; una derrota o triunfo deportivo; una deuda o un proceso judicial- se intentan resolver por la fuerza, opción más inmediata y definitiva.

Ello significa que la violencia, como mecanismo para solucionar divergencias, penetra en los diferentes estratos de la sociedad y su persistencia e intensidad la hacen normal; es decir, aumentan los niveles de tolerancia frente a ella, se pierde la capacidad de asombro, se sucumbe ante el miedo y, sobre todo, se cae en la indiferencia. Hasta se podría decir que la población está acostumbrada a vivir dentro de un entorno violento en donde las relaciones interpersonales se caracterizan por mecanismos de fuerza y coacción. "Se trata del predominio y aceptación de las acciones violentas sobre todas las demás formas posibles de relación, y del casi inevitable contacto cotidiano, en las más íntimas vivencias individuales y colectivas, con las consecuencias de la violencia. Lo anterior se observa a diario tanto en el hogar y el trabajo, como en la calle, la escuela, el estadio deportivo y la casa." (68) La violencia refleja la vulnerabilidad de la sociedad frente al predominio de los intereses personales o de grupo por encima de cualquier pauta o concepto elemental de convivencia pacífica, la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado y el actual grado de

(67) MEJÍA, Mauricio. "Ciudad violenta, rings callejeros". Periódico El Financiero, México, 8 de octubre de 1998, Reportaje especial, pág. 44.

(68) FRANCO AGUDELO, Saúl. Op. cit. pág. 97.

desvalorización de la vida humana.

Es en este contexto en el que la adquisición ilegal de armas aumenta cada día más: "...llegan de madrugada al corazón de Tepito y son custodiados por policías uniformados. Los trailers traen de todo: aparatos eléctricos, ropa y hasta medicinas de otros países. Pero también hay cargamentos especiales: los de las armas. Su destino son los hogares de miles de capitalinos que las compran clandestinamente para defenderse de la delincuencia". (69) De acuerdo con el panista Armando Torre Salinas, ex Presidente de la Comisión de Seguridad Pública en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, actualmente 6 de cada 10 personas que viven en la capital usan pistola, de las cuales 80% están convencidas de que portarlas es la solución a la inseguridad.

3.2. DEBILITAMIENTO DE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

"La mayoría de los gobiernos son obedecidos la mayor parte del tiempo por los súbditos, y tienen que ocurrir muchas cosas antes de que un gobierno establecido pierda su legitimidad a los ojos del pueblo... Si un gobierno o un partido llegasen a violar las leyes y las reglas de procedimiento establecidas en forma espectacular y reiterada, si sus líderes o funcionarios fuesen sorprendidos públicamente en actos deliberados de ilegalidad y engaño, podrían perder su legitimidad y credibilidad a los ojos de una gran parte de la población." (70)

(69) BELMONT VAZQUEZ, Jesús. "La ciudad, erizada de armas". Semanario Epoca, México, 3 de agosto de 1998, pág. 28.

(70) DEUTSCH, Karl W. Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pág. 29.

3.2.1. Concepto

Se puede definir la legitimidad como "...el atributo del Estado que consiste en la existencia, en una parte relevante de la población, de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión". (71) Esa adhesión tiene una característica fundamental que consiste en el hecho de que los gobernantes sean aceptados aun cuando la ciudadanía no comparta sus disposiciones, siempre y cuando éstas estén dentro de la legalidad.

Si los ciudadanos se dan cuenta que el Gobierno actúa de acuerdo con las leyes y en favor de conservar los aspectos básicos de la vida política, su comportamiento se puede definir como legitimación. En cambio, si perciben que los gobernantes toman decisiones contrarias a la legalidad y este juicio se traduce en una acción orientada a transformar los aspectos básicos de la vida política, este comportamiento se define como impugnación de la legitimidad. Mientras exista un acuerdo sobre lo que es legítimo, el gobierno funciona de manera sencilla; pero cuando se pierde esta característica, los acuerdos se rompen o se convierten en cuestiones de conveniencia, que se pueden violar cuando resulta pertinente. De acuerdo con Karl W. Deutsch, la legitimidad puede ser de tres tipos:

- 1) Legitimidad por procedimiento. Este concepto se aplica a la forma en que un gobernante o funcionario llega al poder; se dice que el cargo se obtiene de manera legítima cuando los gobernados consideran que el procedimiento para acceder al mismo es compatible con sus propios valores.

(71) BOBBIO-MATTEUCCI-PASQUINO. Op. cit. pág. 892.

- 2) Legitimidad por representación. Una decisión gubernamental, obligatoria para una comunidad, la mayor parte del tiempo es legítima cuando la toman los representantes de dicha comunidad.
- 3) Legitimidad por resultados. Este es un concepto más amplio pues se ocupa de la sustancia de lo que se hace en política; es decir, no sólo del procedimiento mediante el que se obtiene el poder político o de la representación por la cual se ejercita, sino de "...lo que muchos autores han llamado justicia, con lo que quieren decir la compatibilidad de una acción o práctica políticas con la configuración de valores prevalecientes en una comunidad particular." (72) Este tipo de legitimidad es el que a continuación se analiza con mayor detalle.

3.2.2. La efectividad vinculada a la legitimidad

"Con el advenimiento del positivismo jurídico, el problema de la legitimidad cambió completamente. Mientras de acuerdo con todas las teorías anteriores el poder debe estar apoyado por alguna justificación ética para poder durar, y en consecuencia la legitimidad es necesaria para la efectividad, con las teorías positivistas se abre paso la tesis de que sólo el poder efectivo es legítimo." (73) Con base en este principio de efectividad, un ordenamiento es legítimo hasta que la ineficacia llega a tal punto que requiere un ordenamiento alternativo. Ello significa que la legitimidad y la eficacia se reclaman una a la otra.

Para que un gobierno legítimo se desarrolle con eficacia, debe contener

(72) DEUTSCH, Karl W. *Op. cit.* pág. 29.

(73) BOBBIO, Norberto. *Op. cit.* pág. 124.

elementos descriptivos que lo hagan creíble; es decir, idóneo para producir consenso entre la población. A decir de Bobbio en el Diccionario de política, cuando un Gobierno es estable y cumple con eficiencia sus funciones esenciales, hace valer la justificación de su existencia consiguiendo el consenso necesario. De forma inversa, "...cuando el poder está en crisis, porque su estructura ha entrado en contradicción con el desarrollo de la sociedad, entra también en crisis el principio de legitimidad que lo justifica". (74)

3.2.3. Legitimidad del gobierno capitalino

Con base en el concepto de legitimidad citado y con la descripción de sus características, se puede afirmar que la población siente que un gobierno es justo o injusto, legítimo o ilegítimo no sólo por el proceso mediante el cual llegó al poder sino también -y principalmente- por lo que los funcionarios hacen en posesión de sus cargos. De esta manera, sólo queda hacer el análisis de la legitimidad del Gobierno del Distrito Federal.

El actual Jefe de Gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador tomó posesión el 5 de diciembre pasado, después de que la mayoría de la población capitalina votó a su favor el 2 de julio anterior en las llamadas "elecciones más democráticas de la historia de México". Es el primer gobernante del Distrito Federal que no cuenta con la mayoría de su fracción partidista en los órganos legislativos tanto a nivel local (Asamblea Legislativa) como federal (ambas cámaras en el Congreso de la Unión). (Ver anexos 15 y 16 **Partidos que gobiernan la Ciudad de México a través de sus delegaciones y Composición partidista de la Asamblea Legislativa**)

(74) BOBBIO-MATTEUCCI-PASQUINO. Op.cit. pág. 895.

Durante su campaña por la Jefatura de Gobierno ofreció convertir a la ciudad en la "capital de la esperanza" y dio a conocer tres paquetes con propuestas. El primero es el político: establecer un nuevo Estatuto; someterse a un plebiscito cada dos años para la revocación o seguimiento de su mandato y convertir los comités vecinales en gobiernos ciudadanos. El segundo paquete es el concerniente al plan de eficiencia administrativa y cero corrupción: evitar duplicidad de funciones y despidos injustificados de empleados de base y eventuales; aumentar los salarios dos puntos porcentuales por encima de la inflación; no crear nuevos impuestos; actualizar el padrón de contribuyentes para evitar la evasión fiscal y publicar diariamente los ingresos y gastos del Gobierno. El último paquete fue denominado austeridad republicana, el cual contiene sus 40 acciones de gobierno, entre las que destacan: reducir 15% los salarios de los funcionarios públicos de primer nivel; eliminar, en todos los niveles de gobierno, a los secretarios particulares; reducir a la mitad el gasto en publicidad; no remodelar oficinas de funcionarios; terminar con compadrazgos y amiguismos y atender, en primer lugar, a pobres y marginados.

El rubro de la seguridad pública se encuentra inserto en el tercer paquete de propuestas, el cual se concentra en la descentralización de la policía hacia las delegaciones. Sin embargo, a pesar de todas estas buenas intenciones, hay quienes apuestan que sus 40 puntos de gobierno corren el riesgo de terminar en 40 promesas incumplidas. Esta opinión se debe a que López Obrador hizo propuestas que, en la mayoría de los casos, necesitan de la aprobación de los legisladores locales o federales como es el caso de la nueva Constitución, del plebiscito (no contemplado en la ley), del otorgamiento de presupuesto a los comités vecinales y, por supuesto, de la descentralización policiaca; lo cual no depende únicamente de él o de su partido, sino de la mayoría que conforman PRI y PAN en la Asamblea.

Otro punto en su contra es que López Obrador jamás mencionó la forma en que llevaría a cabo sus buenos propósitos; además de que no realizó algunos de ellos como el referente a los secretarios particulares pues él mismo cuenta con José Agustín Ortiz Pinchetti, ni tampoco el que se refiere a desechar el amiguismo o compadrazgo pues él lo propició con los nombramientos de Claudia Scheimbaum en la Secretaría del Medio Ambiente y Octavio Romero Oropeza como Oficial Mayor.

"Por último, lograr cumplir con el propósito de colocar 'primero a los pobres, por el bien de todos', parece más un sueño que una posibilidad real, pues los recursos para construir 20 mil viviendas anuales, una preparatoria en cada una de las 16 delegaciones, mil 352 estancias infantiles, créditos bancarios a campesinos y artesanos, o bien la solución definitiva de la falta de agua en Iztapalapa, depende de recursos públicos cuya autorización se hace en el Congreso de la Unión como parte del presupuesto federal." (75)

En lo que se refiere a seguridad pública, la ciudad de México y las autoridades enfrentaron, durante los meses de enero y febrero del año en curso, una escalada de violencia inusual que contradice los números de la Procuraduría capitalina. Al respecto, Bernardo Bátiz, titular de dicha dependencia, asegura que este incremento en la criminalidad no debe traducirse como un exceso de alarma pues lo que sucede es que a últimas fechas se han realizado muchos decomisos de droga y el narcotráfico responde con violencia. En el mismo tenor, Guillermo Zayas González, Fiscal para la Investigación de Homicidios de la PGJDF, indicó que los homicidios recientes se deben a problemas entre organizaciones criminales y que, de ninguna manera, afectarán a los individuos en forma directa.

(75) PALACIOS ZARCO, Sandra. "López Obrador. De las ilusiones a las pesadillas". Semanario Milenio, México, 4 de diciembre de 2000, pág. 51.

Sin embargo y, a pesar de las explicaciones de las autoridades, la discusión se centra -con la ayuda de los medios de comunicación- en los índices delictivos de la ciudad y los grupos empresariales publican resultados de encuestas, según las cuales la inseguridad en la ciudad rebasa el nivel de preocupante.

Lo cierto es que mientras las autoridades aseguran que no hay por qué alarmarse, que la violencia de las últimas semanas se debe a la reorganización del narcotráfico pero que ello no significa que la incidencia delictiva esté incrementándose pues son hechos aislados; por el otro, cada día se sabe -a través de los medios de comunicación- de un nuevo homicidio por resistirse al asalto, de personas encajueladas en estado de descomposición o de enfrentamientos armados entre bandas de delincuentes.

La situación sólo conduce a que los capitalinos desconfíen de los funcionarios gubernamentales -que les dicen que no pasa nada cuando lo único que ven en televisión y escuchan por radio son más hechos violentos-, a que los culpen por ser tan pasivos y peor aún, lleva a una crisis de legitimidad en el aspecto de eficiencia. Un claro ejemplo es el artículo de Jorge Fernández Menéndez en el Semanario Milenio en donde señala que "...López Obrador está cometiendo errores garrafales en su labor de gobierno, sobre todo en el ámbito de la seguridad, mientras se expone gratuitamente con el debate de temas como el cambio del horario de verano, que han terminado siendo objeto de burlas en amplios sectores sociales. Subestima la gravedad del problema de seguridad y sobrestima sus propias capacidades sobre el tema. A eso se suma el hecho de que, como tiene la mira en 2006, ha decidido enfrascarse en un enfrentamiento cotidiano con sus antecesores y con las autoridades federales, lo que debilita aún más su posición, mientras que negando la gravedad del problema acentúa su propio aislamiento en lugar de apoyarse en la sociedad para tratar de resolverlo".

(76) Opiniones como ésta, se reproducen de forma exponencial por toda la Ciudad de México.

3.3. INGOBERNABILIDAD

En la actualidad los ciudadanos creen que un gobierno es legítimo si su origen se basa en unas elecciones libres, competitivas y periódicas. Pero esa legitimidad de origen no basta, es necesario que los gobiernos, de acuerdo con la Constitución y las leyes, respondan con eficacia a sus demandas. Esta cuestión se refiere a la efectividad real con que cuenta la población para participar en los aspectos de la vida pública que le afectan, ya sean políticos, sociales o económicos. En este contexto, legitimación, eficiencia y participación son las bases en que se asienta la gobernabilidad de los sistemas políticos. Para poder analizar si la ciudad de México es gobernable o no, es necesario primero, referirse al aspecto teórico del término.

3.3.1. Concepto

La palabra "gobernabilidad" no aparecía en ningún tratado especializado ni tampoco se encontraba registrada en los diccionarios disciplinarios hasta hace 15 años; el concepto es de relativa aparición y evoluciona a través del tiempo conforme se desarrolla la teoría que trata de explicarlo. Para algunos teóricos como Xavier Arbós y Salvador Giner, esta palabra es el efecto de su causa: la ingobernabilidad. Es decir, la gobernabilidad se puede percibir únicamente cuando se enfrenta lo ingobernable como lo es la sobrecarga de demandas, la crisis fiscal del Estado, de la democracia o de la racionalidad.

La teoría de la "crisis de gobernabilidad" nació en un contexto en el que, luego de décadas de crecimiento económico continuo en el mundo desarrollado, se

(76) FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "La espiral de la inseguridad: de Sinaloa al DF". Semanario Milenio, México, 19 de febrero de 2001, pág. 7.

llega a un aletargado estancamiento, fruto de la crisis petrolera mundial. Los cimientos sobre los cuales se construyó la gobernabilidad durante varias décadas comenzaron a resquebrajarse por el impacto de las crisis económicas y políticas y por el surgimiento de una nueva base social con otra concepción de lo público en la que debe existir participación ciudadana, lo que ocasionó que se reanudaran, con mayor fuerza, demandas viejas y emergentes.

El hecho fue tan significativo que, en 1975, algunos académicos, entre los que se encuentra Samuel Huntington, elaboraron un informe titulado La crisis de la democracia, en donde se menciona la falta de control de la crisis fiscal en Estados Unidos, Europa y Japón y sugieren ciertas medidas restrictivas para superar esta situación. Las posibles causas mencionadas son:

- 1) "erosión de la autoridad, debido a la concepción de Estado de Bienestar y su ideología igualitaria;
- 2) desgaste de la intervención estatal en las relaciones sociales que genera mayor cantidad de demandas y, por consiguiente, una sobrecarga del gobierno;
- 3) aumento de la competencia política que disgrega la intensidad de respuesta gubernamental y da como resultado incapacidad en las instituciones, e
- 4) incremento del provincialismo nacionalista, debido a las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores". (77)

Todo ello era el reflejo de una crisis entre la oferta gubernamental y la demanda social. Así surgió el concepto de ingobernabilidad que se definiría como la suma del debilitamiento de la eficacia del gobierno aunada al del consenso ciudadano; es decir, se originó una excesiva demanda y poca respuesta que

(77) ARCHARD, D. y FLORES, M. Gobernabilidad: un reportaje de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, PNUD, 1997, págs. 23-24.

condujo a que los sistemas políticos carecieran del respaldo necesario por su incapacidad para solucionar esas demandas, lo que se complica aún más en circunstancias de transición política y dan lugar a recurrentes explosiones de inestabilidad que, de acuerdo con su magnitud, incrementan los grados de ingobernabilidad hasta hacer probable la caída de gobiernos o bien la restauración del régimen en decadencia.

La gobernabilidad no debe estar al margen de la democracia; por ello "...es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano". (78) A pesar de que el concepto de gobernabilidad ha sido analizado por varios autores durante la última década, todavía es imprescindible aclarar sus elementos constitutivos, tales como eficacia, legitimidad, eficiencia y seguridad; e incluso definir los ámbitos administrativo, institucional, político, económico, social y jurídico.

3.3.2. Gobernabilidad en América Latina

El problema de la gobernabilidad en países en vías de desarrollo también se aborda teóricamente y su estudio tiene origen a principios de los años noventa. No existe una definición exacta pero sí varias aproximaciones que se complementan:

- 1) Angel Flisfisch define a la gobernabilidad como la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, a la que se le deben considerar las

(78) CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y democracia. "Introducción" de Agustín Ricoy Saldaña, 2da. edición, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, diciembre de 1995, pág. 7.

siguientes dimensiones: capacidad de adoptar decisiones oportunas ante desafíos que exigen respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de dichas decisiones adoptadas; aceptación social y coherencia de las mismas a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contrarios. (79)

- 2) A su vez, Juan Rial señala que la gobernabilidad es la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. (80)
- 3) Mientras que para los politólogos españoles Arbós y Giner, es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un modelo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica de un pueblo. (81)
- 4) Para el estudio de Briones-Ramos, el concepto se sustenta en el acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles de la autoridad del gobierno por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes, lo cual depende de la aptitud del primero en atender las demandas básicas de la segunda así como de la percepción que tenga la ciudadanía sobre lo que hace o no el propio gobierno. (82)

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, la relativa gobernabilidad en la década de los setenta se sustentó, en algunos casos, sobre sistemas

(79) PICARDO JOAO, Oscar. Gobernabilidad: aproximación al concepto y perspectivas. Documento sobre el IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina, publicado en sitio web: <http://mail.ufg.edu/red/gobernabilidad.html>, 1 de julio de 1999, pág. 14.

(80) RIAL, Juan. "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". Revista Mexicana de Sociología núm 2, abril-junio de 1988, pág. 11.

(81) PICARDO JOAO, Oscar. Op. cit. pág. 8.

(82) PICARDO JOAO, Oscar. Op. cit. pág. 6.

dictatoriales; en otros, sobre sistemas más o menos democráticos o en esquemas de partido hegemónico, todos ellos acompañados de ciertos grados de desarrollo económico. A la estabilidad contribuyó también el limitado progreso en las organizaciones sociales, el poco interés en la participación política que era usufrutuada sólo por pequeñas élites y, en general, por lo poco complejo de los sistemas. Sin embargo, la gobernabilidad fue desgastándose de manera intermitente por la inviabilidad de los esquemas económicos, la acelerada globalización, el surgimiento de movimientos revolucionarios, el colapso de los regímenes, el propio desarrollo de la cultura política en la sociedad, la intervención de otros estados dominantes y la aparición de nuevos elementos disfuncionales en las tareas de gobierno que incluso amenazan la integridad del Estado. Bajo estas consideraciones, los factores más significativos que debilitan la gobernabilidad de gran parte de los países latinoamericanos son los siguientes:

- crisis económicas que evidencian la pérdida de eficacia gubernamental;
- grupos guerrilleros por la violencia que traen consigo y por la amenaza al *status quo*;
- delincuencia común y organizada que rebasa, en ocasiones, la capacidad de respuesta del Estado;
- falta de un auténtico Estado de derecho que provoca impunidad y tensiones sociales;
- aparición de la sociedad civil organizada cuya actividad sobrepasa los esquemas oficiales de la política;
- aumento de la corrupción que socava instituciones y genera pérdida de credibilidad y legitimidad de los gobernantes;
- manifestaciones de organizaciones y grupos que incrementan reclamos de todo tipo;
- narcotráfico, cuyo poderío económico y de fuego amenaza la existencia del Estado;

- cuentas pendientes de los regímenes autoritarios que se redimensionan en uno de corte democrático;
- proceso de transición democrática que polariza las posiciones de los actores al no encontrar vías adecuadas para arribar a una transición pactada; y
- aparición de nuevas demandas y expectativas sociales producto del avance de la cultura política que el gobierno no puede enfrentar con los esquemas tradicionales. (Ver anexo 17 **Gobernabilidad-Ingovernabilidad**)

La agudización de varios de los factores citados en una nación, hace pensar que ésta se encuentra en el centro de una espiral de ingovernabilidad, lo que, sin embargo, podría ser una visión simplista que tiende a "...calificar las situaciones políticas con dos evaluaciones extremas: gobernabilidad o ingovernabilidad. Más bien, habrá que reforzar la idea de que, por lo general, toda sociedad es medianamente gobernable, y que toda sociedad, también, padece problemas de gobernabilidad: entre el gobierno 'perfecto' y el desorden total existen múltiples situaciones intermedias y es preciso recuperar esas distinciones en el análisis político de coyuntura". (83) Antonio Camou en los Cuadernos de Divulgación Democrática editados por el IFE, considera 5 diferentes etapas que van de la gobernabilidad plena a la ingovernabilidad y sus características principales son:

- 1) **Gobernabilidad ideal.** Concepto que designa el exacto equilibrio entre demandas sociales y sus consecuentes respuestas gubernamentales.
- 2) **Gobernabilidad normal.** Describe una situación donde las diferencias entre demandas y respuestas tienen un equilibrio dinámico; es decir, varían dentro de márgenes tolerables para los miembros de la comunidad política.

(83) CAMOU, Antonio. Op. cit. pág. 13.

- 3) Déficit de gobernabilidad. Señala un desequilibrio entre demandas y respuesta gubernamental que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados; se puede presentar en diversas esferas de la sociedad como economía, política, seguridad ciudadana, etc.
- 4) Crisis de gobernabilidad. Es una situación en la que el balance entre demandas y respuestas resulta inesperado e, incluso, intolerable para la población.
- 5) Ingovernabilidad. Es el extremo opuesto de la gobernabilidad perfecta que se caracteriza por disolver de la relación entre gobierno y miembros de la comunidad política. (84)

En síntesis, hoy en día la gobernabilidad puede caracterizarse como vulnerable, sometida a constantes embates desde distintos frentes y con posibilidad de encontrar nuevas bases, aunque en ciertos casos su crisis se agudiza aún más.

3.3.3. El caso de México y su capital

Considerado como uno de los países que por mucho tiempo conservó altos rangos de estabilidad, México entró, en 1994 en una etapa de constantes erupciones de ingovernabilidad a raíz de la descomposición del sistema político y la pérdida de legitimidad del régimen, proceso que cristalizó con hechos violentos y una severa insolvencia económica; evidenció con nitidez el declive de las estructuras fundamentales sobre las cuales se mantuvo la gobernabilidad durante décadas: el presidencialismo, el corporativismo, la supremacía del PRI-gobierno y las expectativas que brindaba su modelo económico a la población.

Pero dicha funcionalidad sustentada en el binomio PRI-gobierno quedó

(84) CAMOU, Antonio. *Op. cit.* pág. 27.

profundamente mermada ante situaciones tales como el desbordamiento de la corrupción gubernamental, la incapacidad del régimen para abrir espacios democráticos y, sobre todo, una dramática caída en el nivel de vida (producto del impopular modelo económico aplicado durante las últimas administraciones). Las vertientes económica, política y cultural de la ingobernabilidad están presentes en el caso mexicano, a ellas se le suma una circunstancia adicional: el proceso de transición de un régimen de partido hegemónico a otro de corte democrático.

Es común afirmar que México se encuentra a medio camino de lo que llaman “colombianización”; es decir, comienza a transformarse en un Estado similar al de aquel país en donde el narcotráfico y la guerrilla sobrepasan al universo político formal y, en consecuencia, actúan como sus verdaderos poderes. Frente a las tendencias actuales, es indudable que este peligro es real. Algunos analistas incluso van más allá y señalan que México corre el riesgo de entrar en una espiral de ingobernabilidad. El razonamiento es válido; la ingobernabilidad, después de todo, se desata cuando las necesidades y demandas sociales (bienestar económico, seguridad, democracia) se desbordan o superan la capacidad de respuesta del sistema. También se debe recordar que sobre este tema no todo es blanco o negro, gobernable o ingobernable, sino que existen matices en donde todas las sociedades son en alguna medida gobernables y tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado.

A la par de esa dinámica, la disfuncionalidad del sistema provocó el surgimiento de nuevos actores que, al margen del Estado de derecho y el marco político formal, comienzan a consolidarse en virtuales poderes fácticos. En términos generales esos poderes se agrupan en dos grandes esferas; una, constituida por grupos del crimen organizado que lograron permear el entramado político y económico de la nación. Los grandes cárteles del narcotráfico, junto a las redes delictivas que operan en entidades como Morelos, Sinaloa, Chihuahua, Jalisco, Baja California y el Distrito Federal, son algunas muestras de estos actores. Otra,

integrada por grupos que, ante la imposibilidad de canalizar sus demandas a través de la estructura política formal, decidieron levantarse en armas. EZLN, EPR y ERPI, principalmente, son ejemplos muy relevantes de estos cuerpos guerrilleros que en la actualidad cuentan con un considerable potencial desestabilizador a lo largo y ancho del territorio mexicano

Así, la ausencia de consensos en la arena política, aunada a la ineficacia del régimen para enfrentar al crimen (tanto organizado como incidental) y a la actividad guerrillera, demuestran que las últimas administraciones no estaban capacitadas para garantizar la estabilidad en el proceso de cambio.

Dentro del contexto de la primera esfera —que es la que interesa para esta investigación—, el crecimiento del narcotráfico, el explosivo aumento de la delincuencia y, sobre todo, la persistencia de un clima generalizado de impunidad, son rasgos claros de que el crimen organizado se erige como un poder paralelo que amenaza eclipsar al Estado. Durante los últimos años, muchos intelectuales se han preguntado cómo es posible que se llegara a este punto y todos parecen coincidir en las causas: la pauperización de la población, la incertidumbre provocada por la transición, un marco legal obsoleto, la corrupción de las fuerzas del orden y la fortaleza económica del narcotráfico son, en general, los factores más citados para explicar el problema. Todas ellas se sintetizan en un solo diagnóstico: la decadencia del sistema de partido de Estado redundó en la pérdida de los márgenes de control sobre los grupos criminales.

Desde otro punto de vista, también señalan que la situación es cada día más ingobernable en la medida en que toda la energía de las fuerzas políticas se centra en la forma de gobierno a alcanzar y no en la construcción de una gobernabilidad que haga viable el proceso transicional. En este sentido, e independientemente de lograr el establecimiento de un sistema económico sólido para el desarrollo, el reto es construir una gobernabilidad sobre bases más democráticas y menos frágiles que permitan también, fijar condiciones idóneas para que el gobierno cumpla con

sus actividades intrínsecas y, al mismo tiempo, enfrentar con eficacia los elementos perniciosos que vulneran la estabilidad. Mientras los inoperantes mecanismos de control no sean sustituidos por un nuevo "paradigma de gobernabilidad" legitimado por la aceptación social, seguirá prevaleciendo un clima de inestabilidad propicio para el desarrollo de actores informales como el crimen organizado y la guerrilla.

Según se observa, la gobernabilidad no sólo se refiere al concepto de legitimar a un gobierno en el poder, sino que también conlleva una eficiencia en su forma de responder al aumento de demandas de la ciudadanía. No es suficiente el hecho de que el gobierno llegue al poder abrigado por elecciones libres y democráticas. Debe tener, ya como autoridad, la capacidad de satisfacer las demandas ciudadanas para continuar el proceso de legitimación. Si es así, ¿existe o no ingobernabilidad en la ciudad de México? La delincuencia cobró gran auge en los últimos 5 años y los cuerpos policiacos capitalinos, y aun federales, se ven imposibilitados para frenarla. No es el gobierno quien tiene las riendas, sino la delincuencia organizada que sobrepasa en número y calidad de armamento a la policía encargada de procurar el orden.

Se podría decir que el crimen organizado se fortalece como consecuencia de la protección proporcionada por las estructuras del Estado que supervisan la seguridad pública. Sin embargo, en el escenario hipotético de que la transición redunde en una "limpia" en las instituciones de justicia, lo real es que el alto grado de deterioro de éstas no permitiría conseguir avances inmediatos. La ausencia de un banco de datos criminalístico, la deficiente preparación policiaca, la carencia de métodos de inteligencia, entre otros factores, permiten suponer que la construcción de un nuevo esquema de seguridad a la altura del desafío presentado por el crimen, es un proyecto a largo plazo. Incluso la gradual intervención de Estados Unidos en la seguridad pública mexicana reflejan la preocupación en torno a la incapacidad del gobierno mexicano en la materia, misma que, a mediano plazo, podría conducir al país en un clima de ingobernabilidad inédito en la historia moderna nacional.

Hoy, el problema es más grave, pues a la dinámica natural de desarrollo de la delincuencia, se añaden los rezagos y la notoria incapacidad creciente que muestran las autoridades para enfrentarlo, quienes están llevando al país al desgobierno. Esta palabra no es exagerada; lo que aquí sucede con la seguridad pública es la derrota de la función central de cada gobierno, que es la de regular y ordenar las relaciones sociales por lo que "...cuando un gobierno no puede integrar a una sociedad y defenderla, surge la ingobernabilidad y ese gobierno desaparece. Hoy estamos en la fase previa a ese estadio y las relaciones primitivas empiezan a surgir peligrosamente." (85)

3.3.4. PROSPECTIVA

Antonio Camou asegura que "...empezamos a preocuparnos por la estabilidad política cuando ya estamos viviendo tiempos inestables, comenzamos a interesarnos en el orden público cuando ciertos episodios violentos nos sumergen en la inseguridad ciudadana, o recordamos que la eficacia gubernamental es un valor apreciado cuando la imprevisión o la persistencia de problemas irresueltos nos tocan de cerca." (86) Lo cierto es que el gobierno, la sociedad civil y demás actores políticos estamos todavía a tiempo de poner un freno a esta crisis de gobernabilidad.

Los costos que acarrearía una crisis económica antes de finalizar este año debido a la desaceleración económica en Estados Unidos, van más allá de una

(85) RIVA PALACIO, Raymundo. "El desgobierno". Periódico El Financiero, México, 10 de agosto de 1998, pág. 69.

(86) CAMOU, Antonio. Op. cit. pág. 14.

nueva recaída. Además del aspecto económico, debe tenerse en cuenta que la intervención del narcotráfico en la vida cotidiana a través de ejecuciones a plena luz del día, no sólo de personas presuntamente vinculadas al tráfico de drogas, sino también de altos funcionarios gubernamentales como el ex Director del Penal de Almoloya de Juárez, Juan Pablo de Tavira, rebasa a las autoridades que se ven imposibilitadas para enfrentarlo, mientras estas organizaciones criminales siguen expandiendo sus redes de influencia. El ejemplo más contundente de la ineficiencia gubernamental es la fuga del narcotraficante Archibaldo Guzmán Loera "El Chapo" del Penal (de máxima seguridad) de Puente Grande, Jalisco, la noche del pasado 19 de enero, posterior al cual se han realizado más ejecuciones que se suponen ligadas con posibles enemigos de dicho delincuente.

México se está aproximando a una guerra de todos contra todos porque el clima generalizado de descomposición en el arreglo de la sociedad mexicana sólo apunta hacia un rendimiento creciente. Ante la anomia y la creciente incertidumbre e impredecibilidad de la conducta humana, es posible que se inicie un endurecimiento por parte del Gobierno, se dé un golpe de mano y, en aras de la estabilidad y el orden, se reduzcan las garantías individuales, se achiquen los espacios para la discrepancia y la disidencia y se tomen medidas represivas contra aquellos que intenten violentar las nuevas reglas. En este sentido, todos los habitantes están jugando con los límites de la tolerancia al tiempo que se despilfarran los espacios políticos que tantos años tardaron en arbirse.

A juzgar por los elementos descritos a lo largo de este apartado, México puede sumergirse en una espiral de ingobernabilidad -si no es que ya está inmerso en ella- la cual trastocaría la estabilidad del primer gobierno elegido democráticamente en el nuevo milenio. Hoy, los mismos riesgos de 1994, se encuentran presentes. Es evidente que un simple blindaje económico resulta insuficiente para desterrar las crisis recurrentes experimentadas desde 1976. No se puede ver este escenario como catastrofista; por lo contrario, es una sola

descripción de una realidad que, tampoco hay que olvidar, es del tipo de caos que ha dado pie en otros lugares y en otros momentos a movimientos fascistas donde las sociedades, agotadas por la incertidumbre en la que viven, han dado la bienvenida incondicional al orden y a la fuerza sin importar que ello pueda significar un retroceso en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Lo urgente es que se desactiven también los puntos de conflicto político mediante un acuerdo en el que todos los actores -gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas- se comprometan a seguir una agenda que permita un cambio con gobernabilidad; ello debido a que la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de la misma no es una cuestión que recaea, de forma unilateral, en el gobierno o en la sociedad.

CAPITULO IV PROPUESTAS PARA UN EFICIENTE COMBATE A LA DELINCUENCIA

La globalización genera bandas de delincuentes para quienes no existen fronteras; además de un asunto de policías, patrullas y nuevas leyes, es un problema social y económico al que el país, en todos sus espacios, sectores y niveles de gobierno, debe enfrentar con el apoyo de la sociedad organizada. A veces da la impresión que la mano dura podría funcionar, como sucedió en el caso de la Colonia Buenos Aires. Por otra parte, la sociedad se queja, con razón, de mantener en la cárcel -a costa del erario público- a secuestradores y narcotraficantes. Pero, para atacar el problema de raíz, se requiere una participación efectiva de todos.

Hasta ahora no hay un enfoque que incorpore, de forma íntegra, cada una de las causas y factores que generan este reclamo ciudadano. Si se desea frenar las tendencias alistas del crimen y el robo, debe profundizarse en una visión integral de la problemática. La manera de enfrentar al crimen organizado y a las bandas especializadas en robo de autos, asaltos a transportistas, contrabando y piratería en gran escala, prostitución y narcotráfico, no es contratando más policías ni construyendo nuevos reclusorios o cárceles; se necesita el trabajo coordinado en las administraciones de los tres órdenes de gobierno, el abatimiento de la pobreza, el aumento en la oferta de empleos, la distribución más equitativa de la riqueza, la desaparición del nepotismo y compadrazgo en el manejo público de los asuntos policíacos, el respeto a quienes combaten la delincuencia por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación, así como la profesionalización, la mejora continua y adecuación de los sueldos que perciben los elementos que integran el sistema judicial.

"En ese diagnóstico tendríamos que apuntar los déficits igualmente escandalosos que van deteriorando la vida social y ahondando la desesperanza ciudadana, sobre todo de los jóvenes que añejan rápidamente su resentimiento en las esquinas de nuestras calles, sin oportunidades de educación y empleo -ya no

digamos cultura y deporte- como derechos inherentes a su desarrollo humano y social, que van conformando todo un catálogo de omisiones, insuficiencias y distorsiones: hogares desintegrados, prostitución creciente, incremento en la drogadicción y entreveramientos del narcotráfico". (87) Dentro de este esquema, la tarea es inmensa; no debe soslayarse la instrumentación de sistemas de auto protección vecinal y el reforzamiento de los valores sociales entre niños y jóvenes en la escuela, así como el apoyo a la defensa de los derechos humanos, la preservación de las garantías individuales y la exigencia de una presencia positiva por parte de la televisión en los hogares.

Por supuesto que las exigencias de la sociedad hacia las reformas tienen que ser correspondidas por la misma mediante su apoyo. Con base en este análisis, se proponen 3 estrategias fundamentales para prevenir y, en consecuencia, disminuir los altos niveles de criminalidad y así evitar un escenario de ingobernabilidad en el país. Estas propuestas atacarían el problema desde sus causas y no sólo sus efectos y son:

- 1) Una reforma integral de la política económica nacional que incluye creación de empleos y combate a la pobreza, entre otras cosas, para asegurarle a la ciudadanía la obtención de recursos suficientes para su subsistencia y no tengan que recurrir a la criminalidad para sacar a sus familias adelante.
- 2) Un esquema de mejora continua al interior de las corporaciones policiacas que comprende una detallada selección del personal que aspire a pertenecer a la corporación, capacitación y evaluación constante de su trabajo para promover ascensos de acuerdo con sus capacidades y no mediante favoritismos, normas sensatas de jubilación para que, quienes estén en edad de retirarse, lo hagan de

(87) ORDORICA SAAVEDRA, Alejandro. "Seguridad pública: causas y soluciones". Periódico La Jornada, México, 3 de octubre de 1997, pág. 62.

la mejor forma posible dejando lugares vacantes a las nuevas generaciones y la instalación de un sistema de información a nivel nacional con los registros personales de todos y cada uno de los elementos policiales adscritos a las dependencias de procuración y administración de justicia.

- 3) Una mayor promoción de la participación ciudadana sin la que las dos propuestas anteriores no podrían realizarse de manera eficiente, donde no sólo se fomente la organización ciudadana, sino también una educación cívica que ayude a desterrar las prácticas de corrupción fomentadas por la misma sociedad.

4.1. REFORMAS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL

Nunca antes en la historia de México -guardando las reservas correspondientes a la comparación con los diversos momentos históricos- se entró en una etapa tan crítica como la que se vive desde 1994. Pero la peor crisis que vive México en su vida posrevolucionaria, se da en un contexto mundial -tampoco conocido en la historia de la humanidad- de cambios acelerados en la dinámica social, los cuales son sustentados por un factor: la aceleración en la innovación tecnológica que trae consigo la rápida caducidad de los instrumentos de producción.

Estos cambios tienen dos efectos primordiales sobre los estilos de vida de la gente: por un lado, la velocidad con que se dan produce la creación continua de expectativas de bienestar y ascenso social a través del consumo y por otro, este desarrollo tecnológico y el "fácil" acceso al conocimiento e información que producen los medios de comunicación, traen consigo una actitud más enérgica de adopción de productos y servicios que permiten incrementar el bienestar, la recreación y el esparcimiento confundándose con las modas. En teoría, esta situación podría conducir hacia una mayor y más eficiente distribución del bienestar; sin embargo, en una situación crítica -como sucede en México- con graves

desajustes estructurales que se expresan continuamente como crisis e impedimentos para un crecimiento acelerado, la distancia social entre clases tiende a agrandarse.

El modelo económico tiene mucho que ver con los niveles de violencia; es evidente que el neoliberalismo, al intentar eficientar y volver estricto el ejercicio del gasto público, despoja de paso, a miles de mexicanos de su trabajo; ello no significa que todos los desempleados sean delincuentes, aunque algunos sí lo son. La delincuencia organizada es un fenómeno que se concentra en las grandes ciudades, ayudado por los extremos en la distribución del ingreso y la riqueza y por el rezago acumulado en materia de creación de empleos productivos, permanentes y bien remunerados en el país. La nueva etapa del capitalismo acrecienta la depauperización en proporciones geométricas y se proclama como natural cuando obedece a planes y proyectos del capital financiero transnacional; "...la globalización, más que un proceso incluyente, es tendencialmente más excluyente de vastos sectores de la población. Esta dinámica repercute en la ya de por sí inequitativa distribución de la riqueza, con su consecuente impacto negativo en las condiciones sociales de vastos sectores de la población. Así, los problemas de desempleo, marginación, criminalidad, etc., siempre presentes en el sistema capitalista, en lugar de disminuir y solucionarse, tienden a agudizarse". (88)

Muchos de los problemas nacionales se generan por la falta de solución a otros tantos en los ámbitos político, económico y social o se originan por el crecimiento de la "economía negra" -narcotráfico, prostitución y delincuencia organizada- que ofrece mejores expectativas de ingreso y bienestar a quienes en el corto plazo se incorporan a ella, con respecto a los salarios que ofrece un empleo -

(88) CALDERÓN ORTIZ, Gilberto. Estado, gobernabilidad y administración pública. Inédita, Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, México, FCPyS-UNAM, 2000, pág. 99.

en caso de que lo haya- en el sector formal de la economía o a los que se obtengan por parte de la economía informal a quienes se encuentran en ella. "La falta de empleo, la baja del poder adquisitivo del salario que hoy representa 29% de lo que representaba en 1981 en términos de salario mínimo, además del inequitativo reparto no sólo del ingreso sino de las oportunidades entre la población marginada que representa a 30 millones de personas, todo esto es un caldo de cultivo gigantesco que, por supuesto, favorece y acelera el crecimiento de la delincuencia."
(89)

Contra la criminalidad se apuntan algunas soluciones que van desde reformas al Código Penal, operativos, toques de queda, imputabilidad a menor edad hasta las ejecuciones, lo cual sólo se limita a asumir la desaparición de la delincuencia con medidas de carácter represivo; sin embargo, pocas son las personas que ven las causas reales del problema. El crimen aumenta en crisis económicas y, como puntualiza el criminólogo Ruiz Harrell, en 1995, cuando el Producto Interno Bruto bajó a menos del 6%, la delincuencia creció 37%. Lo mismo sucedió en 1983 con la crisis que dejó López Portillo y en 1987 cuando se devaluó de nuevo el peso. Otro ejemplo que menciona es el del *crack* de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1933, que afectó al peso mexicano y elevó el índice delictivo. Por ello, hay razones para pensar que la solución no es la cárcel, sino mejorar las condiciones de justicia social; es evidente que no se requieren ni más policías ni más armas, sino mejores policías con suficiente preparación y, más aún, una clara política social de lucha contra la pobreza y la marginación.

Sin embargo, como señala Samuel Schmidt, "...entre las metas de la globalización no está el crear un mundo más armónico e igualitario en materia

(89) ROBLEDO, Elisa. "La inequidad social, semilla del delito". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998. pág. 23.

económica, política y social, sino agilizar las actividades económicas. En este proceso, los actores principales muchas veces son los conglomerados económicos cuya búsqueda es el control monopólico del mercado y prestan poca atención a las consecuencias producidas por sus apetitos de riqueza" (90) por lo que se puede afirmar que los problemas sociales se agudizarán más, mientras más se profundice el proceso de globalización. Así, es más importante saber que con educación, desarrollo y un poco más de seguridad social, la violencia baje. Se requiere crear empleo, pero también redistribuir la riqueza, porque al combatir la pobreza, se combate la inseguridad pública.

4.1.1. Creación de empleos

De los problemas que tienen las sociedades modernas el desempleo es, por sus repercusiones, uno de los más graves; mientras el individuo dependa de los demás para la obtención de un trabajo y no existan las condiciones necesarias para su creación, se verá desprotegido. En este punto surgen como medios de supervivencia las formas económicas colaterales como el subempleo, la migración o cualquier otra actividad encaminada a la obtención de un ingreso para subsistir. En México se considera al empleo como un derecho al que toda persona debe acceder, sin embargo, dadas las condiciones económicas del país, su ejercicio no siempre se logra.

La información cualitativa indica que las reacciones de la población económicamente activa (PEA) ante la crisis de 1994 y su recesión fue de varios tipos: se incrementó la migración temporal a Estados Unidos en busca de empleo;

(90) SCHMIDT, Samuel. La capacidad de gobernar en México. México, Editorial Aguilar, 1997, pág. 20.

aumentó el sector marginal urbano en las ciudades de mayor tamaño, además de que el número de personas que trabajaban por su cuenta se elevó en forma significativa y los aspectos tanto sociales como económicos se convirtieron en las causas principales de la delincuencia. El índice de desempleo varía de acuerdo con las condiciones económicas siendo en México muy inestables desde la década de los ochenta; la carencia de nuevas fuentes de trabajo, la falta de preparación de mano de obra calificada, la inseguridad cívica que provocó la salida de capitales extranjeros y el consecuente cierre de algunas industrias, dejaron sin empleo fijo a un buen porcentaje de la PEA.

A largo plazo, cuando menos en los próximos 15 años, la magnitud y naturaleza del reto ocupacional que enfrenta la economía mexicana son de tal dimensión que no se puede prever una mejora significativa en el balance global oferta-demanda de mano de obra bajo las condiciones prevalecientes en los últimos años. Aun si se logra un relativo éxito en la renegociación de la deuda externa, de manera que sea posible recuperar una trayectoria de crecimiento a tasas superiores a las del crecimiento demográfico, la dificultad persistirá en función de la mayor tasa de crecimiento de la PEA en relación con el incremento de la población total. Esta situación subraya la importancia de redefinir lineamientos adecuados de desarrollo urbano ante la necesidad de basarse en nuevos conceptos de solidaridad, participación y organización social y, que de alguna manera, en los próximos años, se incremente la viabilidad de dicho proceso en condiciones de equidad social y, sobre todo, de mayor oportunidad de empleo.

Existen intentos por solucionar el problema, aunque dadas las dimensiones del mismo, son insuficientes. Ejemplos de algunos de ellos son las becas para desempleados y las agencias estatales de empleo con sus respectivas modalidades; pero queda de manifiesto la necesidad de la creación de una eficiente política para el empleo pues éste es, sin duda, la piedra angular de la justicia social. Las soluciones no pueden plantearse como una cuestión académica o exclusiva de

la política económica; de aquí la necesidad de profundizar en la búsqueda de propuestas que involucren a diversas disciplinas, para que a la par del incremento del PIB también crezca el empleo productivo, ya que la factibilidad de este tipo de estrategias es un problema que rebasa los límites de la disciplina económica. Ello requiere no sólo avanzar en materia de descentralización sino, sobre todo, en los esfuerzos para diseñar nuevas formas de organización y apoyo para la actividad económica en pequeña escala.

4.1.2. Combate a la pobreza

Las prácticas surgidas del neoliberalismo producen una creciente pobreza, la cual es uno de los principales factores de inestabilidad política y el capitalismo es incapaz de remediarla. Este modelo económico concentra la riqueza en pocas manos y agrava la situación de pobreza y de falta de oportunidades para la mayoría, pues propugna la obtención de ganancias como la principal actividad y relega el bienestar de la humanidad legitimando un orden económico en el que unos pocos se enriquecen a manos llenas mientras sumen en la pobreza a la mayor parte de la población. La pobreza es una consecuencia del desenvolvimiento de la sociedad moderna que tiende a acentuarse en una economía con desajustes estructurales como la mexicana y más aún, en una situación de aceleración de la dinámica productiva generada por el avance tecnológico. Los gobernantes, por su parte, se encuentran bajo el imperio de los centros financieros mundiales que les imponen ajustes estructurales que conllevan, además del desempleo y bajos salarios, desnutrición y surgimiento de enfermedades que, siendo curables, cobran muchas vidas.

La creación de los estados modernos se fundamenta en su compromiso para buscar y satisfacer el bienestar general, para ello se crea una estructura político-jurídica que les permite delimitar sus funciones y compromisos pero también,

establecer intereses y preferencias. Sin embargo, el modelo neoliberal que excluye la participación del Estado en la economía y todo lo deja a las "libres fuerzas del mercado", produce niveles de pobreza por demás humillantes. La justicia e igualdad, como proyectos de gobierno, son cada vez más un discurso ético que carece de acciones concretas y beneficios específicos. En los últimos tiempos, las sociedades han visto aparecer y desaparecer gobernantes y proyectos que no resolvieron la pobreza y, por lo contrario, aumentaron las desigualdades. Esta realidad lleva a los responsables de los mercados financieros a diseñar estrategias de atención a la extrema pobreza, pero éstas significan sólo paliativos para evitar estallidos sociales. Estos programas de combate a la pobreza se pueden agrupar en tres tendencias (91):

- 1) La de los organismos internacionales bajo el mando del Banco Mundial quien indica que la evolución de la pobreza es consecuencia de que no se continúan sus directrices en forma correcta; aunque también reconoce que no se puede lograr su reducción. Las medidas impuestas enfatizan el crecimiento económico con programas de asistencia en donde se tomen en cuenta dos elementos clave: una sana política macroeconómica y la elevación del nivel educativo. El Banco Interamericano de Desarrollo se suma a este análisis declarando que la falta de una adecuada educación es el factor más importante para explicar la persistencia de la desigualdad y el aumento de la pobreza en América Latina.
- 2) La del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que el mayor potencial estratégico del presente siglo serán los 3 300 millones de subeducados, desnutridos y desempleados; por lo que propone sustituir el

(91) CIESAS, Jorge y OCIDENTE, Alonso. Fundamentos políticos de una alternativa a la pobreza, en sitio web <http://mail.ufg.edu/red/> citando a BOLTVINICK, Julio. Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina promovidas por tres organismos internacionales. Bases conceptuales y de medición. Seminario internacional "Globalidad y pobreza a nivel local", El Colegio de México, julio 1994.

enfoque paliativo por el de desarrollo de capacidades, de tal manera que se privilegie una estrategia centrada en el desarrollo humano sostenible, la movilización social y la potenciación de la gente en situación de pobreza. Critica en forma severa la visión de que el crecimiento económico conduce de manera automática a la superación de la pobreza y anota que el desarrollo social no se logra sólo mediante la libre interacción de las fuerzas del mercado. Asimismo, insiste en la expansión del acceso de las familias de escasos recursos a los servicios sociales, la formación profesional, la tecnología, el crédito, la tierra, el empleo productivo y mejoramiento del ingreso, así como al ejercicio de sus libertades fundamentales como seguridad pública, pluralismo y diversidad cultural.

- 3) La de las organizaciones civiles que concuerdan con la necesidad de eliminar la pobreza y el hambre logrando una mayor igualdad en la distribución de ingresos y el desarrollo de los recursos humanos. Critican la ideología neoliberal que ve las relaciones sociales como variables económicas y hacen propuestas alternativas en lo relativo a nuevos modelos económicos en donde destaquen tanto el comercio y el desarrollo sustentable como nuevas formas de consumo y estilo de vida. En este modelo alterno, el Estado debe dejar de ser un instrumento al servicio de las grandes compañías y orientarse de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades de las personas y a la elaboración de estrategias de desarrollo que interesen a las comunidades. Asimismo, plantean la necesidad de la anulación de la deuda internacional y el desmantelamiento del sistema injusto en que está basada pues argumentan que ésta es un instrumento de explotación de los pueblos y de dominación política utilizado como mecanismo de presión de los países acreedores para imponer la liberalización de la economía en los países deudores.

El neoliberalismo proclama, por una parte, la liberalización de la economía de la intervención estatal pero, por la otra, hace intervenir los brazos del FMI y del BM -

quienes pretenden hacerse pasar como protagonistas en la lucha contra la pobreza, cuando en realidad, son piezas fundamentales en el empobrecimiento mundial- para someter a los que se atreven a poner en duda o contradecir sus directrices. Hay una explotación creciente del trabajo, se produce una gran cantidad de desempleados, los salarios reales van a la baja y los beneficios del capital a la alza, lo que conduce a la miseria. 1996 se decretó como el año internacional de la erradicación de la pobreza, y se dio un plazo de 10 años; no obstante, las transnacionales siguen imponiendo sus leyes siendo las élites financieras las beneficiarias.

El neoliberalismo logró dismantelar al Estado de Bienestar por una parte; pero por otra, empujó a la constitución de un Estado "niñera" para los ricos, que los protege y aún, subvenciona: sus deudas encuentran formas de ser trasladadas a fondos que pagan los contribuyentes. La globalización implica que cada día los pobres pueden serlo más por las tácticas de los especuladores, por las medidas de reestructuración, etc. Los compromisos de los gobiernos para atender la extrema pobreza no pasan de medidas paliativas y propagandísticas.

En México, la política social ha estado siempre ligada al desarrollo del modelo económico y al proyecto nacional en turno. El mejoramiento en el nivel de vida de la población dependen de la concepción que cada grupo tiene de la política y movilización social y del empleo pero, sobre todo, del establecimiento de acuerdos políticos clientelares. A partir de 1917, el Estado mexicano promovió diferentes programas e instituciones tendientes a elevar las condiciones de vida de los grupos sociales que emergieron del proceso revolucionario. Pero en este mismo proceso, por la forma en que se organizan (clientelar, burocrática y partidariamente) así como por la falta de continuidad y complementariedad, también se fortalecieron elementos generadores de desigualdad y pobreza entre grupos y regiones. Todo parece indicar que el gobierno otorgó beneficios bajo una lógica de apoyo político y control social, sobre todo de 1930 a 1980, dejando fuera a los grupos más pobres

(indígenas, ancianos, niños, migrantes y sectores populares). Las estrategias se basaron en una relación corporativa (obrera, campesina o empresarial), lo que provocó que la política social fuera un instrumento generador de privilegios propiciando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio de los grupos vinculados a la práctica dominante.

El acceso a educación, salud, empleo y vivienda giraban en torno al proceso de industrialización y, por lo tanto, al de urbanización; esto llevó aparejado un abandono -tanto público como privado- del campo en regiones del país y a una naciente crisis estructural. Esta situación llegó a su límite en la década de los setenta, principalmente por el aumento de la población, el incremento del gasto público y el creciente endeudamiento, la burocratización y una inusitada exigencia de participación política. Es a partir de los años ochenta cuando el Estado inicia un cambio estructural empujado por las recurrentes crisis. También es el período de mayor desempleo, inflación, desajustes que afectan a la población marginada que se empobrece más todavía. Pero también se ven afectadas las clases medias urbanas que iniciaron un cambio político a partir de 1988. Los saldos de ese año obligaron al régimen político a redimensionar la política social y a buscar nuevas formas de vinculación con los grupos sociales.

Se quiere hacer creer que la globalización es un fenómeno natural e inevitable, ante cual que no queda otra opción más que aceptarlo rendidamente. En ausencia de medidas concretas, eficaces y aplicadas de manera eficiente, la economía de mercado ahondará la desigualdad social. Sin embargo, sí hay una alternativa a esa mundialización empobrecedora que requiere primero, una actitud crítica que desenmascare su propaganda y después, examinar la reorientación de inversiones y diseñar programas públicos que privilegien la producción y limiten los saqueos especulativos; de esta manera, no todo está perdido. Ubicado el problema de que las causas de la pobreza están en el sistema económico, la búsqueda de alternativas tiene que pasar por la organización política. Se demanda una sociedad

mundial más justa en lo social, más eficaz en lo económico, más democrática en lo político, más atenta al cuidado del medio ambiente. Se busca una economía sustentable alterna a la que maquillan los poderes constituidos, no destructora de bienes humanos y materiales.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) demostró que la política social no puede quedarse sólo con la participación de los segmentos que tradicionalmente intervienen en la vida política del país, sino que tendrá que hacer un esfuerzo adicional para incorporar a aquellos segmentos de la población que tienden a mantenerse al margen de las instituciones públicas. Con base en ello, queda demostrado que la política social no es sólo un problema técnico ni está al margen de los demás aspectos que dan cuerpo a la nación. La experiencia demuestra que sólo se podrá avanzar en este aspecto y lograr objetivos de equidad y bienestar generalizado para la población en tanto también la democracia lo haga.

La solución actual debe ser el establecimiento de un marco jurídico que permita la discusión abierta, permanente y creativa que contribuya a eliminar iluminismos, sectarismos y exclusiones. La participación activa de los ciudadanos en el diseño de las políticas económica y social es el principio para enfrentar la injusticia y desigualdad. La pobreza tiene que enfrentarse con cambios sustanciales en las estructuras políticas en donde los sectores de la sociedad más afectados adquieran mayor poder mediante la elaboración de estrategias a partir de las bases y así, individuos y comunidades tomen decisiones sobre los problemas que les interesan directamente. El papel del municipio resulta relevante pues de modernizarlo en un contexto de democratización, asumirá las capacidades que le corresponden. En este sentido, el mercado sería el principal asignador de recursos pero, en contrapartida, correspondería al Estado crear condiciones adecuadas para que las necesidades de los más pobres se conviertan en demandas solventes procesadas por el Estado.

4.2. ESQUEMA DE MEJORA CONTINUA AL INTERIOR DE LAS CORPORACIONES POLICIAICAS

Otra pieza clave a tomar en cuenta es la profesionalización policiaca, tema que abarca varios puntos como: mejoras salariales, equipos modernos, tecnología avanzada y una capacitación constante pues aun cuando hay grupos minoritarios de policías que se apartan de la regla, lo que existe son cuerpos policiales impreparados, sin vocación ni moral, por lo común carcomidos por la corrupción y, a veces incluso, inmersos en la complicidad o la promoción de la delincuencia.

Es un trabajo de gran envergadura y se necesitará una década para que haya frutos, pero es indudable que la opción a la improvisación, la corrupción y el caos es una mejora en la forma de trabajar tanto de mandos, como de todo el cuerpo policial. Sin cuadros preparados con un sólido cimiento jurídico y una formación ética y cultural, sin políticas de base en donde puedan hacer carrera a condición de tener antecedentes de buen servicio y sin la seguridad de que habrá condiciones decentes de trabajo, la policía en su conjunto, no tendrá disciplina, moral, estímulos y, mucho menos, credibilidad.

Hay países donde estas corporaciones se distinguen por su alto profesionalismo y se ganan el respeto de los ciudadanos porque no están sujetas a ningún tipo de imposición política que afecte la carrera de sus miembros y porque la extorsión es impensable, ya que la sociedad sabe que el intento de soborno a un funcionario público es un delito grave que se castiga de inmediato. En otros, como en México, en cambio, los vaivenes electorales hacen inestables a los mandos, que no dependen ya de su buen comportamiento en una carrera con reglas estrictas, sino del servicio a sus "padrinos" del momento. De ahí, la arbitrariedad y la corrupción. Democratizar también significa elevar el control de los policías, cambiar la mentalidad tanto de gobernados como de gobernantes y establecer reglas claras para todos. El nivel profesional y salarial del policía debe mejorarse, pero crear al mismo tiempo una verdadera escuela ciudadana de democracia y, por consiguiente, de lucha contra la corrupción, ayudará en mucho a combatir la delincuencia.

Antes que nada, se necesita reconocer que en los cuerpos policiacos capitalinos no se realiza una administración eficiente de personal. Quien está a cargo de una corporación policiaca tiene una doble responsabilidad: por un lado, está comprometido con el público a brindar un buen servicio y, por el otro, a pensar en los policías que están bajo su mando quienes, además de ser eficientes, requieren obtener cierta satisfacción del trabajo que llevan a cabo. El manejo del cuerpo policiaco debe considerar los siguientes lineamientos:

- 1) Selección de la persona idónea para su desempeño como policía
- 2) Capacitación constante
- 3) Salarios proporcionales al tipo de trabajo y oportunidades de ascenso
- 4) Buenas condiciones de jubilación

4.2.1. Selección de la persona idónea para su desempeño como policía

El cuidado en este rubro va más allá de sólo tomar las debidas precauciones en lo que a exámenes de admisión se refiere, significa también buscar en forma exhaustiva al candidato e inducirlo a que se una al cuerpo, no importando el lugar donde radique. En la actualidad y, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, los requisitos mínimos para participar en los exámenes de admisión de los institutos técnicos de Formación Policial para la Policía Preventiva y Formación Profesional para la Policía Judicial son:

- 1) "Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos;
- 2) Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;
- 3) Poseer el grado de escolaridad mínimo de secundaria en el caso de la Policía del Distrito Federal y de preparatoria en el caso de la Policía Judicial;
- 4) No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso;

- 5) Contar con la edad y con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales;
- 6) No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- 7) No padecer alcoholismo;
- 8) Tener acreditado el servicio militar nacional y
- 9) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco" (92)

Además de lo anterior, la propuesta es que se tome también en cuenta su carácter y reputación pues son cualidades que más adelante les ayudarán a resistir, en el ejercicio diario, las tentaciones -corrupción y abuso de poder, por ejemplo- que rodean al policía. Por supuesto que esta investigación detallada de los candidatos es costosa; sin embargo, si se considera que un policía permanece en el servicio hasta 30 años consecutivos, la erogación no resulta prohibitiva, además de que deben recordarse los numerosos casos en que una corporación perdió credibilidad por tener entre sus miembros a personas carentes de carácter. La estabilidad emocional es otro aspecto muy importante para los examinadores; las pruebas psicométricas son valiosas e indispensables para negar el ingreso a aquellas personas con algún problema psicológico, pues aceptarlas equivaldría a poner en riesgo tanto a sus compañeros de trabajo como al público inocente.

En la selección de los candidatos son esenciales sus edades y méritos formales; la edad promedio para incorporar a un aspirante debería fluctuar entre los 20 y los 30 años; asimismo, dar prioridad a aquellos que hayan terminado la enseñanza media superior (preparatoria) en ambos tipos de policía (preventiva y judicial) y no sólo la educación secundaria como establece la ley. La razón de la

(92) Congreso de la Unión. Ley de Seguridad... México, Editorial PAC, agosto 2000, pág. 20.

edad es que el individuo menor de los 20 años carece de la madurez necesaria para el servicio, en tanto que el mayor de 30 es probable que presente algún problema corporal antes de haber cumplido muchos años en el servicio. En cuanto a los estudios el nivel medio superior resulta deseable si se considera la lucha que se libra para elevar el nivel del servicio pues es imposible formar un cuerpo de policía de primera clase con personal de baja escolaridad. Sin embargo, ello no quiere decir que no se deban aceptar miembros con educación media básica, pero sí sería necesario que se les obligue a continuar con sus estudios ya dentro de la corporación.

Las pruebas escritas -incluyendo inteligencia y conocimientos-, y los exámenes médico y físico son los medios por los que los examinadores determinan si el aspirante es apto para el servicio. Cada una de ellas es importante pero la principal sería una entrevista personal (no mencionada en el quinto requisito) debido a que muchas personas tienen la facultad de exponer sus conocimientos por escrito, pero no para aplicarlos en su trato con el público. Por tal motivo, la entrevista es la mejor manera de determinar su aptitud para el empleo que solicita. Por supuesto, aun después de los mayores cuidados en el proceso de selección, es factible que se filtren individuos no convenientes. El remedio es el empleo a prueba, ya que cuando un hombre lo está, puede despedirse si se descubre que no es apto para el trabajo encomendado.

4.2.2. Promoción de la carrera policial

En la actualidad, ser policía ya no es sinónimo de importancia, estabilidad laboral ni respeto por parte de la sociedad. Por lo contrario, un policía es visto como una persona corrupta, que abusa del poder que tiene para aprovecharse de la ciudadanía, con escasa educación y capacitación para ejercer la labor policiaca y, en muchos de los casos, también es considerado como un enemigo de la sociedad

en quien no se puede confiar a plenitud. Esta situación fue provocada por la misma sociedad -que promueve la corrupción policiaca-, por los encargados de estas corporaciones -que jamás se preocuparon por tener un buen manejo de personal ni de darle a los policías condiciones dignas de trabajo- y por los mismos miembros de las dependencias -que permitieron que los bajos salarios, la escasez de capacitación y la corrupción al interior de los cuerpos continuara-. No se puede mejorar la situación de inseguridad pública sin corporaciones policiacas al margen de la corrupción -hacia adentro y afuera de la misma-, con buenos salarios, suficiente educación y capacitación y, por consiguiente, eficientes en sus actividades.

4.2.2.1. Capacitación constante

La capacitación, además de la que se les da a los miembros de nuevo ingreso, debe ser una característica distintiva de los cuerpos de policía; a sus miembros se les demandan multitud de tareas que no pueden desempeñar en su totalidad, a menos que entiendan con exactitud cuál es su misión fundamental. Por ello, no es sólo el adiestramiento de los reclutas lo que preocupa sino que la instrucción ordinaria y superior -en forma constante- dentro del servicio son muy necesarias. Por ejemplo, a un patrullero no se le puede exigir que haga cumplir en forma sensata leyes y reglamentos, a menos que los conozca a la perfección, ni tampoco puede esperarse que enfrente a las bandas criminales si desconoce por completo la manera como operan. Los policías se encuentran con multitud de tareas que varían quizá, desde el nacimiento de un niño, hasta la aprehensión de un asesino; su campo de operaciones y su responsabilidad son tan amplios que nunca podrá sentirse completamente capacitado para desempeñar bien su labor: siempre se enfrentan al problema de aprender más. El hecho de que muchos policías no realicen bien su trabajo es prueba suficiente de que no reciben una buena capacitación.

Algunos oficiales veteranos, no obstante el hecho de que conocen muy bien lo fundamental de su profesión, olvidan los pormenores después de algunos años de servicio, por lo que es necesario que se les haga recordar muchas cosas. Además, en los cuerpos policiacos ocurren cambios constantemente, por lo que es indispensable llevar nuevos métodos y procedimientos a la atención de los miembros si se desea que el cuerpo sea eficiente. Del adiestramiento intenso en la corporación surgen ventajas considerables de las que disfrutaban tanto el interesado como la ciudadanía. La población se beneficia porque el personal policiaco bien capacitado es mucho más competente y puede realizar mejor la tarea que se le encomienda de manera satisfactoria ya que el policía se siente más satisfecho si su trabajo le interesa y lo puede hacer con cierta pericia. Ambos efectos positivos tienden a elevar la vocación policiaca. La propuesta para los programas de capacitación policiacos tanto de nuevos miembros como de personal que ya está dentro del servicio es la siguiente:

- Los *programas de capacitación para reclutas* deben incluir un extenso estudio en clases complementado por la participación en discusiones, películas, simulacros y exposiciones hechas por los mismos estudiantes; las excursiones pueden tomarse en cuenta como ayuda en la instrucción pues es, en esas ocasiones, donde el recluta tratará de aplicar los conocimientos adquiridos en las aulas. Después de las clases teóricas y prácticas, deben pasar por un período de prueba en donde cada recluta quede al cuidado de un policía con experiencia denominado "instructor" quien se convertirá en su compañero constante de trabajo durante un período aproximado de 8 semanas, después del cual el recluta regresará a sus clases para que se le dé la instrucción adicional que éste requiera. Luego de ese período de clases teóricas, será de nuevo asignado al campo de operaciones terminando su adiestramiento formal. Algunas de las asignaturas que figurarían en un programa ideal son:

- Marco jurídico mexicano (teórica)

- Derecho penal (teórica)
- Geografía (teórica y práctica)
- Historia Universal (teórica)
- Historia de México (teórica)
- Informática (teórica y práctica)
- Inglés (teórica)
- Organización de la dependencia (teórica)
- Otras corporaciones policiacas (teórica)
- Sociología y Criminología (teórica)
- Investigación criminal (teórica y práctica)
- Psicología en la labor policiaca (teórica)
- Ética y vocación de servicio (teórica)
- Educación física y defensa personal (práctica)
- Relaciones humanas (teórica y práctica)
- Métodos de patrullaje (teórica y práctica)
- Primeros auxilios (teórica y práctica)
- Educación vial y control de tránsito (teórica y práctica)
- Uso de armas de fuego y de radio comunicación (teórica y práctica)
- Conservación y empleo del equipo (teórica y práctica)

Aún después de cubrir este programa, el recluta no se convierte en un buen policía; debe someterse a un año de prueba en el que se le puede despedir si, por cualquier motivo, demuestra que no es apto para el servicio. Por otra parte, con un programa tan extenso, es obvio que no toda la instrucción la pueden impartir los oficiales de la corporación; sin embargo, esto no debe constituir un problema pues se puede recurrir a las diversas universidades en busca de instructores. En cuanto a la duración de este curso, anteriormente era de tres meses, ahora es de seis; esta propuesta establece que debería ser de un año distribuido de la siguiente manera: 6 meses con clases teóricas y prácticas, 2 meses a prueba bajo la supervisión de un instructor y 4 meses más para regresar a las aulas a reforzar lo aprendido en las calles.

- Los programas de capacitación para el personal dentro del servicio deben ser semejantes a los que reciban los policías principiantes ya que, después de

algunos años, tienden a olvidar los detalles de la labor policiaca y es necesario refrescarles la memoria. La diferencia entre un tipo de programas y el otro estriba en que los grandes lineamientos de la labor no se subrayen tanto cuando los estudiantes sean hombres de experiencia, sino más bien las técnicas aprobadas para su desempeño satisfactorio, así como las novedades que haya como por ejemplo las reformas legales, el manejo de paquetería computacional o el uso de nuevas armas. El problema con los veteranos es que no se muestran muy dispuestos a asistir a cursos enteros con tanta paciencia como los reclutas, por lo que se debe evitar este tipo de instrucción tanto como sea posible, por lo que la capacitación a través de conferencias es el método más adecuado.

La duración de las capacitaciones es otro factor importante a considerar ya que a muchos les desagrada el salón de clases; por lo mismo, los cursos deben continuar indefinidamente pero con ciertos intervalos entre cada programa. Por lo tanto, los cursos de capacitación dedicados a policías con experiencia deben limitarse al mínimo de horas de clase en salones, al tiempo que se presta considerable atención a las técnicas empleadas en la labor cotidiana de los policías.

La principal intención al concluir la mejora continua es sensibilizar al individuo de tal forma que se sienta satisfecho como ser humano al realizar su trabajo. Después, se encontrarán doblemente recompensados con la retribución económica debida, acorde al nivel de preparación y capacitación que adquirieron.

4.2.2.2. Salarios proporcionales al tipo de trabajo y oportunidades frecuentes de ascenso

El escalafón es de suma importancia para los policías; la mayoría de ellos desea permanecer en el servicio de manera indefinida, por lo que requieren saber qué es lo que pueden esperar en materia de paga y ascensos con el transcurso del tiempo. Los programas de adiestramiento deben ser vistos por los policías como una forma

de obtener un mejor puesto y no sentirse como una molestia para volver a las aulas y al aprendizaje. El individuo asistirá a clases en sus horas libres y estudiará con empeño con la esperanza de colocarse a la cabeza de la lista de candidatos a un ascenso.

En los cuerpos policíacos no ocurren muchos ascensos y, cuando suceden, por lo general la persona que asciende es por ayuda de alguien más y no por sus capacidades; esta situación deviene en un malestar por parte de los demás compañeros que desisten de sus ambiciones y dejan de asistir a los cursos de capacitación pues la forma en que se premia a algunos no es la más sensata. El hecho de que termine la corrupción en los cuerpos policíacos para promover ascensos, repercutiría de forma positiva la manera en que se llevan a cabo y los frecuentes exámenes contribuirían a mantener vivo el interés en el mejoramiento beneficiando también al servicio pues se contaría con personal alerta. La frecuencia en los ascensos es otro aspecto preocupante pues el hecho de que uno de los miembros del servicio ascienda con rapidez es perjudicial: muchos policías no respetarán a un jefe inmediato que no haya pertenecido al grupo y llegarán a la conclusión de que es favoritismo.

Dentro de la policía preventiva capitalina hay muchos grados jerárquicos (en total 12, entre policía tercero y subinspector general) que propician este tipo de situaciones. Por lo mismo, se recomienda disminuir el número de grados jerárquicos a 8 en cada división policial (policía tercero, segundo y primero, oficial, subinspector, inspector, superintendente y superintendente general) para que haya un período considerable de tiempo entre un ascenso y otro y un policía pueda contar con suficiente experiencia en cada uno; así, se propone un período de tres años para que un policía ordinario (1o., 2do. y 3o.) pueda aspirar a ser oficial. Después, un año en cada grado parece ser lo apropiado, antes de ascender al siguiente. Aquél que en verdad quiera aprender la profesión no tendrá inconveniente en someterse a esos períodos de espera, ni objetará trabajar en

diversas divisiones del servicio; estos cambios constituyen el mejor entrenamiento que puede recibir un hombre en el servicio policiaco.

El otro aspecto a considerar es el salario, el cual debería ser suficiente para solventar no sólo sus necesidades individuales y familiares, sino para terminar de forma definitiva con acciones desleales y búsquedas de recursos extras que, en general, son de origen ilegal. Este aspecto es un verdadero problema debido a la situación económica actual, sin embargo, con el cumplimiento de la promesa de mejores policías -bien capacitados, con suficiente armamento y más eficientes-, las instancias legales y administrativas se verían ante la necesidad de autorizar un salario digno a los miembros policiacos de acuerdo con el grado y la preparación que posean.

4.2.2.3. Buenas condiciones de jubilación

Las normas sensatas de jubilación son características distintivas de una buena administración de personal en los cuerpos policiacos. El servicio tiene como base esta norma que interesa tanto a jóvenes de nuevo ingreso como a veteranos que se acercan a la jubilación. Sin duda, es tranquilizador saber que cuando uno envejece, puede disponer de ingresos derivados de una pensión. Sin embargo, la perspectiva de su obtención no es lo único que buscan los jóvenes en la profesión de policía; casi todos ellos llegan atraídos por las posibilidades de ascenso pues saben que, a causa de los buenos sistemas de retiro, los más viejos irán dejando constantemente el servicio y, de esa manera abrirán, huecos en las filas de los oficiales, lo que constituye un verdadero imán para el policía joven.

Beneficia al servicio el que se retiren aquéllos que han dedicado lo mejor de su vida a la labor policiaca; esa tarea corresponde a los jóvenes en lo que concierne a la aptitud física y, cuando no se puede ya realizar, el policía debe estar en condiciones de retirarse. El conservar trabajando a los servidores fieles, aunque se

hayan vuelto incompetentes, sería una rémora de no existir excelentes sistemas de retiro.

Además de la mejor selección de los miembros policiacos y de la promoción de la carrera policial, es requisito fundamental no politizar la organización y el trabajo policial pues este tipo de corporaciones son independientes de las circunstancias políticas ya que su finalidad es mantener el orden y asegurar el Estado de Derecho en la capital del país; de esta manera, también se propone que los altos mandos, tanto de la Secretaría de Seguridad Pública como de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, sean oficiales de policía de carrera y no provengan de compadrazgos con altos funcionarios del Gobierno del Distrito Federal.

Aquí cabría mencionar que los principios de calidad total utilizados, sobre todo, en la iniciativa privada pueden ser adaptados para mejorar sustancialmente el servicio público de policía. La calidad total se comenzó a utilizar en Japón después de la Segunda Guerra Mundial y se define como la aplicación sistemática del sentido común para conseguir optimizar los beneficios de una empresa, maximizando las ventas y minimizando los recursos empleados en donde la finalidad es la satisfacción del cliente mediante el ofrecimiento de productos o servicios de calidad conforme a sus necesidades. Estos principios (resumidos) son los siguientes: (93)

(93) Estos principios fueron resumidos por el autor y están basados en la siguiente bibliografía:

- COLUNGA DAVILA, Carlos. Administración para la calidad. Cómo hacer competitiva a nivel mundial una empresa mexicana. México, Editorial Panorama, 1995, 163 págs.
- FEA, Ugo. Competitividad es calidad total. Manual para salir de la crisis y generar empleo. Barcelona, Alfaomega marcombo, Boixareu editores, 1993, 255 págs.
- PRICE, Frank. Calidad permanente. Usando el método Deming. México, Editorial Panorama, 1992, 215 págs.
- RICHARDSON, Terry L. Total quality management. E.U.A., Delmar publishers, 1997, 427 págs.

- No se pueden producir piezas malas, lo que implica un control continuo y constante sobre las variables del proceso. Este cambio impone la necesidad de emplear los recursos humanos como factores activos, es decir, centros decisores y no meros ejecutores de tareas predefinidas.
- Por lo anterior, la motivación y formación se vuelven piezas clave pues sólo un individuo motivado desarrollará mejor su capacidad y voluntad para optimizar su trabajo; si a ello se le añade el que esté profesionalmente capacitado para tomar las decisiones correctas, entonces los resultados conseguidos serán más efectivos.
- Esto último significa que los recursos humanos adquirirán mayor relevancia y la relación laboral cambiará en su contenido. Este pacto entre empresa (dependencia gubernamental: corporación policiaca) y trabajadores (mandos policiacos) se resume así: el trabajador se entrega con todas sus capacidades psicofísicas a la empresa para conseguir los máximos resultados alcanzables en su tarea y la empresa, a cambio, le proporciona la formación necesaria a su perfeccionamiento cultural y profesional, ofreciéndole oportunidades para realizarse como persona y como trabajador; además, le brinda una calidad de vida proporcional a los resultados conseguidos y la seguridad de su puesto de trabajo hasta su retiro. Este resultado no se puede alcanzar si las partes están, como ocurre en la actualidad, en un conflicto permanente y estructural; no existe otra alternativa que eliminar las tensiones.
- Con esta nueva relación basada en las sinergias se requiere que se hagan bien las cosas pues concebir un proceso con cero defectos y cero despilfarros significa plantearse la calidad total.
- Por último, la forma de estar seguros de que el resultado no se deteriora con el tiempo es introduciendo un mecanismo estructural para revisar y adecuar constantemente los estándares de satisfacción del cliente, lo cual se alcanza a través de un proceso de mejora continua de los estándares logrados. Este

proceso de mejora continua y de innovación tiene que ser intrínseco a todos los demás procesos y para conseguirlo debe desarrollarse el bagaje cognoscitivo del factor humano, el único que no tiene límites de capacidades: la creatividad y la inteligencia son ilimitadas.

Con la profesionalización de la carrera policial, el respeto a la organización y suficientes recursos, será posible estructurar una nueva corporación en el Distrito Federal y así, superar en capacidad a las organizaciones criminales. Sin embargo, cabe destacar que de nada sirven las modificaciones al servicio de policía si no se pone énfasis en el sistema de justicia penal; es decir, se pueden lograr buenos resultados en la lucha contra la delincuencia pero, "...si los ministerios públicos, jueces administrativos y penales no son congruentes con su trabajo, el esfuerzo de profesionalización policial quedará en el marco de los proyectos reformistas". (94)

4.2.3. Reformas dentro de los Ministerios Públicos

Las agencias del Ministerio Público han sido, ofensiva e impunemente, promotoras de injusticias y arbitrariedades. A pesar de las transformaciones que se les han hecho, la impunidad se sigue filtrando a través de ellas. El sistema de justicia comprende cuatro niveles: policías preventivas, agencias del Ministerio Público, juzgados y reclusorios. Para que se pueda combatir eficazmente la delincuencia, se necesita que los cuatro niveles funcionen de manera adecuada y eficiente. En el caso de México, la falla que se observa es hacia los dos primeros y ocasiona que los otros dos demeriten en su calidad.

(94) RUIZ, José Luis. Política y administración de la seguridad pública en el Distrito Federal (1995-1997). Inédita, Tesina para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (especialidad en Ciencia Política), México, FCPyS-UNAM, 1998, pág. 8.

Existe un funcionamiento desproporcionado entre los órganos que se encargan de la procuración de justicia y los que la imparten. Se pueden tener jueces muy capaces, competentes, preparados, bien pagados, con recursos materiales y financieros; pero mientras se tengan Ministerios Públicos poco preparados y profesionales mal pagados, trabajando en condiciones materiales desfavorables, seguirán los problemas en todo el aparato de justicia.

De acuerdo con estadísticas de la propia Procuraduría General del Distrito Federal: desde hace 3 años se han registrado anualmente 250 mil denuncias, de las cuales 25 mil terminaron en una consignación. Pero cada año, difícilmente se logra recluir a más de 5 mil implicados en delitos. De esta manera, las averiguaciones que terminan en una consignación, representan el 10% del total de denuncias registradas; mientras que las que concluyen en juzgados con sentencia condenatoria para el delincuente, representan el 2%.

Para hacer que una denuncia prospere, es necesario que el afectado tenga a un abogado presionando en el Ministerio Público para que se cumplan todos los trámites y se giren los oficios correspondientes a la Policía Judicial, o que el denunciante mismo se ocupe de vigilar el avance de la investigación. Sin embargo, la gran mayoría de quienes presentan denuncias, no continúan los trámites, lo que da como resultado que las averiguaciones queden rezagadas y pasen a formar parte del "archivo muerto" de la Procuraduría.

Aunado a ello, todo asunto importante que pasa por los escritorios de los Ministerios debe ser *aceitado* con dinero, de otra manera la maquinaria simplemente no funciona o funciona mal en detrimento de los intereses representados por los litigantes. Dicha estela de corrupción lleva a la protección de delincuentes y a la persecución de inocentes, mediante el uso perverso de la facultad exclusiva y excluyente que tenían las agencias para decidir cuándo la autoridad se desiste de ese ejercicio. Es decir, si un ciudadano solicitaba que el Ministerio ordenara a la Policía Judicial iniciar una averiguación previa respecto a hechos que pudieran

constituir un delito, el titular de la agencia podía decidir si se activaba o no la maquinaria de investigación y de un eventual castigo.

Con el propósito de corregir algunas de estas graves fallas, el 31 de diciembre de 1994 se publicaron reformas al artículo 21 constitucional en cuyo cuarto párrafo se estableció que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

Sin embargo, esta reforma no fue suficiente, sobre todo ante la falta de legislación secundaria en este sentido. Y no fue sino hasta el mes de octubre de 1997 cuando, por unanimidad de votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió sendos amparos contra determinaciones de Ministerios Públicos; estableció que es procedente el juicio de amparo contra el no ejercicio de la acción penal y, adicionalmente, establece que la impugnación que se haga resulta competencia de los jueces en materia penal y no administrativa. El hecho de que sea considerada materia penal es también un reconocimiento del carácter instructor del Ministerio Público durante la averiguación previa, algo que forzosamente necesita una vigilancia jurisdiccional.

Esto representa sin duda un avance, ya que ahora las víctimas de delito cuentan con una posibilidad de justicia ante las arbitrariedades del MP; pero este paso adelante dado por la SCJN no es suficiente debido principalmente a que no existe la ley que establezca el procedimiento para impugnar el no ejercicio o desistimiento de la acción penal y no se puede dejar como único recurso el juicio de amparo. Además, debe ser acompañado de otras reformas pues no todos los mexicanos -los más pobres y necesitados, quienes son los principales afectados por los excesos de estas agencias- tienen a su alcance la posibilidad económica de recurrir al juicio de amparo en defensa de sus garantías violadas.

Pero éste no es el único problema. Se han dado casos en que cuando se logra la detención de un acusado, el Ministerio Público calcula si el denunciante

regresará o no a ratificar su acusación. Si considera que no será así, libera al acusado y si, por alguna razón, quien puso la denuncia se presenta en la agencia, el funcionario argumenta que el delito no era grave y que tuvo que liberar al presunto responsable. A eso hay que agregar el inmenso número de órdenes de aprehensión que no son cumplidas por falta de una buena integración de la averiguación previa.

Siendo así, no se puede asegurar que los agentes sean los principales responsables de la ineficiencia pues en realidad no se cuenta con los recursos materiales indispensables para hacer frente a los miles de denuncias que deben investigar al año. Existen agencias que únicamente tienen una máquina de escribir, pero a veces no tienen ni siquiera papel y otras tantas que están medianamente equipadas con computadoras que sustituyeron a las máquinas de escribir en 1992.

Además de ello, están saturados de trabajo y, con frecuencia, no tienen todos los códigos y textos sobre jurisprudencia que se requieren para fundamentar las acusaciones. Tampoco cuentan con vehículos para trasladarse al lugar de los hechos y, si los tienen, no se les paga la gasolina o los costos de la investigación. Por último, pero no por ello menos importante, se encuentra el presupuesto que se asigna al sistema judicial en su conjunto. Si comparamos entre la cantidad que se le destina a éste con lo que se otorga a los procesos electorales, se encuentra enorme distancia entre ambos.

La ausencia de un sistema de administración y procuración de justicia funcional y eficaz se traduce en toda clase de vicios, desde el abuso de que son víctimas todos los habitantes cuando sus gobernantes hacen mal uso de los fondos públicos, hasta los que hacen inviables los planes gubernamentales para atraer mayor inversión extranjera por la falta de garantías de que los contratos y derechos de propiedad se harán cumplir y respetar por un sistema judicial neutral, independiente y respetable.

Nuestro sistema judicial es sumamente deficiente y, por consiguiente, no cumple con su propósito fundamental. Esto es tan grave que el propio Gobierno, a lo largo de la última década, se ha dedicado a buscar soluciones a problemas específicos relacionados con la carencia de un sistema judicial moderno y eficaz. En este sentido, lo único que se ha llevado a cabo es la creación de instancias paralelas al Poder Judicial que ayuden a resolver todos y cada uno de estos problemas específicos. Pero este hecho no cambia en nada la disfuncionalidad y corrupción en la que está inmerso el sistema y acaba siendo insuficiente porque va dirigido a resolver tan sólo una vertiente del problema, razón por la cual los "parches" no pueden cumplir su cometido más que en casos excepcionales.

Como ejemplos de estas reformas parciales y creación de instituciones paralelas están: la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1995 y la creación tanto de las comisiones de Derechos Humanos -que sirvieron para obligar a jueces y funcionarios públicos a ser menos malos en el ejercicio de su función-, como del Instituto Federal Electoral y de su Tribunal Federal Electoral -que fueron respuestas políticas a la ausencia de un Poder Judicial respetado y creíble entre los partidos políticos y la ciudadanía en general-. La situación es que el problema más amplio está lejos de ser resuelto. Y lo cierto es que mientras más soluciones parciales se desarrollen, menor será la certidumbre y, por lo tanto, mayores los incentivos a resolver los conflictos y disputas por vías distintas a la judicial, incluyendo la violenta y la armada.

Debe mejorarse el sistema judicial tan lleno de huecos jurídicos y distorsiones que propician la liberación casi inmediata de peligrosos delincuentes. Deben renovarse los ministerios públicos, ejecutarse las órdenes de aprehensión y prodigar la investigación legítima e inteligente de lo criminal. Pero también deben darse oportunidades de regeneración e integración a la sociedad de los infractores, una vez cumplidas sus sanciones.

4.3. PARTICIPACIÓN Y CONCIENCIA CIUDADANA

Hoy en día la ciudadanía, en su intervención dentro de la vida pública, no se limita a ejercer su derecho al voto sólo durante los períodos electorales, sino que demanda, cada vez más, ser escuchada y tomada en cuenta en la gestión administrativa, sobre todo, cuando el gobierno decide sobre algo que la afecta. Esta participación social se puede definir como "...la capacidad que tiene la sociedad en su conjunto para involucrarse en la vida pública y así tomar parte de la responsabilidad que le corresponde en el desarrollo armónico de la colectividad", (95) lo cual se traduce en interés, conocimiento y acción e implica, asimismo, la responsabilidad en tratar de evitar conflictos. Esta organización de individuos es un acto de madurez a través del cual manifiestan, comparten, sugieren y se hacen conscientes de los problemas que los aquejan en su comunidad. Es el instrumento que les permite buscar opciones para mejorar su situación familiar, comunitaria o regional y cultivar la solidaridad.

Aun así, su intervención requiere una infraestructura cultural y educativa muy poco desarrollada en México, lo que imposibilita su pleno ejercicio. Además, un cambio en los procedimientos de participación ciudadana no se logra en un tiempo reducido y necesita una actitud positiva, tanto gubernamental como social, que tampoco se logra con facilidad debido a que, entre las transformaciones necesarias, la más difícil es la aceptación de nuevos comportamientos ciudadanos.

A pesar de que los habitantes están dispuestos a cooperar más en los asuntos públicos, no lo hacen debido a que no hay seguridad de que los nuevos esquemas de participación propuestos por el gobierno estén exentos de algún tipo

(95) ROSETTE RAMIREZ, Emigdio Elías. Análisis de la participación ciudadana en la seguridad pública en el gobierno del DF 1998-2000. Inédita, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (especialidad en Administración Pública). México, FCPyS-UNAM, 2000, pág. 27.

de manipulación tan usual en el ámbito político o de deseos por obtener algún beneficio para los funcionarios, sobre todo, durante los procesos electorales. Pero el porcentaje de población dispuesta a organizarse debe aprovecharse, aunque "...falta compromiso, sensibilidad, metodología y voluntad política de las instancias de gobierno para organizar a aquellos ciudadanos que aún no lo están y fortalecer a los grupos ya organizados". (96) Durante la Jefatura de Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas -en junio de 1998- se creó el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000 en el que uno de los objetivos centrales era impulsar un proyecto de ciudad democrática, socialmente incluyente, segura, justa y con un gobierno responsable y eficiente, en donde la ciudadanía pudiera intervenir en la gestión gubernamental a través de tres ejes principales: toma de decisiones, implementación de programas y vigilancia permanente de la acción del gobierno.

Un primer paso en la toma de decisiones participativa es incorporar a la ciudadanía en la creación de leyes, fomentando en consecuencia, una relación más cercana entre la sociedad y el gobierno, asunto en el que la descentralización y la transparencia en las acciones gubernamentales juega un papel primordial. El promover la participación ciudadana en la implementación de acciones de gobierno se llevará a cabo en las relacionadas con servicios urbanos, la seguridad y demás atribuciones que puedan acercarse a la población a través del proceso de descentralización hacia las delegaciones. El tercer eje de participación posibilita un seguimiento ciudadano a las acciones que realiza el gobierno y constituye la forma más eficiente de corregir rumbos para mejorar las decisiones tomadas. (97)

(96) PEÑALOZA, Pedro José. El impacto de los factores socioeconómicos en la seguridad pública del DF. Inédita, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Economía, México, Facultad de Economía-UNAM, 2000, pág. 65.

(97) Asamblea Legislativa. Programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal (1998-2000). Sitio web del Gobierno del DF: www.dff.gob.mx, junio de 1998, pág. 22.

En materia de seguridad pública, además de que el Distrito Federal cuenta con la Ley de Participación Ciudadana, están constituidos comités delegacionales de seguridad pública, subcomités de seguridad vecinal y ya se comenzó a poner en práctica el programa de policía comunitario con la finalidad de acercar a la ciudadanía con estos servidores públicos. Es notable la reforma que se está dando en esta materia a través de dicha ley; sin embargo, todavía queda mucho por hacer ya que sin una difusión adecuada y, sobre todo, sin resultados satisfactorios, será muy difícil que los habitantes de la capital rompan con las inercias apáticas y abstencionistas por participar que los caracterizan.

La colaboración ciudadana es indispensable pero, aunada a ella, se encuentra la actitud tradicional de quienes -con frecuencia- alientan la corrupción y desmoralización de los policías, las "propinas" o propuestas de soborno a cambio de la tolerancia hacia la infracción "solucionan" los casos individuales pero a costa de perturbar y agravar la descomposición del organismo que debería combatir la inseguridad y que, sin apoyo, prestigio, ética ni confiabilidad, sólo la acentúa. Por ello, un cambio de actitud en los hábitos ciudadanos, una reeducación democrática que haga valer la conciencia de los derechos individuales frente a cualquier abuso, pero que también construya una mentalidad colectiva en lo que a la defensa general de la legalidad se refiere, resultan necesarios para acompañar la participación social.

Es una tarea también a largo plazo pues esa conciencia no puede ser construida de la noche a la mañana, pero tampoco se puede dejar la transición a un Estado de derecho exclusivamente a la buena voluntad de todos. Se requiere dar bases a la democracia y, con una acción concertada por parte de los partidos políticos, acompañar la depuración policial con su propia reorganización ejemplar y con un combate permanente a la ilegalidad y el favoritismo. En cuanto a la sociedad, organizada por colonias, debe controlar tanto a los policías como a los demás organismos sociales y exigir a todos transparencia, honestidad y respeto al

interés general. Sólo de esa manera se puede asegurar una reducción en los índices delictivos en la Ciudad de México y un consecuente impacto en otras regiones del país.

A partir de este enfoque integral de la delincuencia, se requiere actuar en múltiples frentes estableciendo estrategias y programas multi-institucionales que ataquen las causas y no sólo los efectos de ella y que, a la vez, aseguren la participación efectiva de la ciudadanía. La mejor forma de combatirla en forma eficiente es mediante la prevención, que consiste en actuar antes de que se produzca, es decir, intervenir sobre sus causas potenciales. El éxito a largo plazo depende del desarrollo de estructuras orgánicas bien equilibradas; se trata de que las estrategias consideren las causas económicas, sociales y culturales de la criminalidad mediante la aplicación de políticas económicas, sociales, de cuidado de la salud y de educación, de programas amplios que comprendan una perspectiva encaminada a prestar asistencia a familias vulnerables, niños y jóvenes. Este es un prometedor camino para la prevención del delito.

CONCLUSIONES

El principal objetivo del Estado es el bienestar de todos los individuos que lo conforman; bienestar que incluye por supuesto, derechos y obligaciones por parte del ciudadano y de las mismas autoridades. Para lograr este bienestar, el gobierno cuenta con normas legales que amparan a los habitantes en contra de cualquier abuso cometido ya sea por parte de otros habitantes o por el mismo gobierno; asimismo, cuenta con instituciones capaces de llevar a cabo este cometido. Dichos acuerdos comprenden desde la libertad de expresión y de culto hasta la educación, la salud y, lo más importante en esta investigación, la seguridad pública.

Antes de iniciar este trabajo, se plantearon dos hipótesis principales. La primera, es que el tema de la inseguridad pública tanto a nivel nacional como a nivel local en el Distrito Federal, no puede ser analizado solamente desde un punto de vista específico, es decir, existen muchos factores que inciden en el marcado aumento de la delincuencia. Esta premisa nos lleva a suponer que su combate debe ser de la misma forma: el problema no puede ser atacado sólo desde una óptica sino que deben ser desterrados los múltiples aspectos que lo ocasionan. La segunda, y no por ello menos importante, es que la inseguridad trae aparejadas un sinnúmero de consecuencias negativas tanto políticas como sociales. Una de ellas es la contribución a un estado de ingobernabilidad.

Estas dos hipótesis fueron expuestas y comprobadas a lo largo de la presente investigación. El capítulo II se dedicó a analizar todas las posibles causas de la delincuencia y, por ende, del aumento de la inseguridad pública. Se llega a la conclusión de que, si lo que se desea es bajar los índices delincuenciales, debe tomarse en cuenta que las medidas aisladas no resultan eficientes; no pueden combatirse únicamente profesionalizando a la policía o elevando las sanciones penales por delitos graves, sino que debe comenzarse por proporcionar a los individuos mayores herramientas que les permitan desenvolverse en el mercado

laboral y así poder aspirar a un mejor nivel de vida. Estas herramientas deben ser suficiente educación, posibilidades de encontrar un trabajo remunerado tanto en el campo como en las ciudades y planeación urbana adecuada, entre otras. Ello no significa, sin embargo, que deban dejarse atrás la profesionalización policiaca, la participación ciudadana y el compromiso real tanto de habitantes como autoridades para trabajar juntos en su solución.

El capítulo III se dedicó a la investigación de las consecuencias de la inseguridad y, por supuesto, se encontró que además de la ingobernabilidad, también están la disminución en la denuncia de delitos cometidos por una clara apatía de las víctimas debido a la falta de confianza en quienes tienen a su cargo la administración e impartición de justicia; un aumento en la violencia y en la compra-venta de armas ilegales y un control desmedido en la creación de empresas de seguridad privada.

La disminución de la ingobernabilidad en la capital del país comienza a verse debido a que ésta no se consigue únicamente con la legitimación del gobierno en las urnas, sino que también se hace con la acción cotidiana, es decir, con los resultados que se observen en beneficio de la población. De esta manera, si los resultados en materia de seguridad pública son imperceptibles, dicho aspecto, aunado con otras deficiencias en la administración pública, contribuyen significativamente en la pérdida de confianza y de legitimidad en el gobierno elegido democráticamente y, en consecuencia, conducen a un mayor grado de ingobernabilidad.

Es por todo ello que resulta tan importante comenzar a bajar los altos índices delictivos registrados no sólo en los archivos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sino también en las mentes de muchos ciudadanos que no denuncian estos ilícitos. Todo lo mencionado con anterioridad da pie a exponer las conclusiones del trabajo en forma resumida como sigue:

- El Estado nace de la disolución de la comunidad primitiva -basada en vínculos de parentesco- y de la consecuente formación de comunidades más amplias por razones de sobrevivencia interna y externa; se lo define como el proceso de concentración del poder en un territorio determinado para que quien lo posea, tenga la capacidad de tomar decisiones y emitir mandatos obligatorios y obedecidos por todos.
- El objetivo principal del Estado es el bienestar común y su presencia física frente a la población es el Gobierno materializado en las instituciones cuyo funcionamiento se orienta a la consecución de este objetivo. Gobierno es sinónimo de dirigir, administrar, mandar, conducir o guiar; por tanto, es el grupo de personas que ejercen el poder y manejan los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.
- México es una república democrática, representativa y federal. El Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; ninguno de ellos puede depositarse en un solo individuo o corporación, esta división pretende un ejercicio moderado y controlado del poder a través de la distribución y coordinación de sus competencias pues evita la concentración de éste en una sola persona.
- La administración pública es el conjunto de medios de acción directos o indirectos, humanos, financieros, materiales o morales, de los que dispone el gobierno para lograr sus propósitos y llevar al cabo las tareas de interés público.
- Con la instauración del Estado de derecho se estableció una relación mandato-obediencia entre gobernantes y gobernados; lo que le proporciona el uso legítimo y exclusivo de la fuerza que ejerce, con limitaciones basadas en las leyes correspondientes. El gobierno cuenta con instituciones que tienen como principal responsabilidad mantener el orden público: uno de estos cuerpos es la policía. Así, la seguridad pública es la potestad coactiva del gobierno en tanto

forma organizada del Estado, sus órganos de control garantizan el orden, el ejercicio de los derechos, las libertades y la tranquilidad social.

- El universo de la inseguridad es muy amplio y las cifras muestran una situación alarmante; si se quiere identificar este problema y aportarle soluciones eficientes, antes de establecer los deberes de los cuerpos policíacos y de confiarles a ellos todo el trabajo, es preciso elaborar un catálogo de factores cuya eficiencia favorece la seguridad y su deficiencia la pone en riesgo.
- El tema requiere ser visto y analizado desde una óptica integral, tomando en cuenta todos los aspectos que en él intervienen y que inciden en el aumento de la delincuencia en los últimos años, como son: desempleo, pobreza, ignorancia, impunidad, corrupción y narcotráfico, entre otros.
- Después de identificar los factores sociales, políticos, económicos y culturales, se debe precisar el aporte de las corporaciones policíacas a esta situación. Para la sociedad, estos cuerpos no son la solución a la inseguridad, ya que con frecuencia, los guardias cometen ilícitos -extorsión, violación, secuestro, robo y hasta homicidio- al amparo del uniforme y con la complicidad de sus compañeros.
- La incapacidad operativa, la preeminencia de relaciones y compromisos, la corrupción, el deterioro de las instituciones y la insuficiente entrega de sus miembros a las labores y responsabilidades encomendadas permitió que la inseguridad aumentara en forma desmedida. La falta de profesionalización y de códigos éticos adecuados limitan la capacidad de investigación y los resultados de la seguridad pública y la procuración de justicia privilegian sólo el delito flagrante o la instrucción de alto nivel; asimismo, los ilícitos se desarrollan en un ambiente de impunidad, corrupción y permisibilidad.
- Mejorar la eficiencia en el sistema de seguridad pública es una demanda permanente de los mexicanos que también somos responsables directos de las deficiencias y avances en la convivencia política, jurídica y social. La

responsabilidad de la clase gobernante muchas veces no es congruente con las necesidades de la sociedad y la mayoría de la población manifiesta apatía a pesar de las agresiones que recibe sistemáticamente de los encargados de mantener el orden.

- Las consecuencias que traen aparejados los altos índices delictivos en el país son tanto sociales como políticas, entre las que destacan: una incuestionable falta de credibilidad en las autoridades que se refleja en el decremento de delitos denunciados, aumento en la demanda de servicios de seguridad privada y en la adquisición ilícita de armas, incremento de la violencia ciudadana; la disminución en la legitimidad gubernamental y el riesgo de entrar en una espiral de ingobernabilidad.
- Si se desea frenar las tendencias del crimen y el robo, así como evitar la ingobernabilidad, debe profundizarse en una visión integral de la problemática. Enfrentar al crimen organizado y a las bandas especializadas será posible con el trabajo coordinado en las administraciones de los tres órdenes de gobierno, abatimiento de la pobreza, aumento de la oferta de empleos, distribuir la riqueza en forma más equitativa, desaparición del nepotismo y compadrazgo en el manejo público de los asuntos policíacos, respeto a quienes combaten la delincuencia por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación, así como la profesionalización, mejora continua y la adecuación de los sueldos que perciben los elementos que integran el sistema judicial.
- La solución está en la participación activa de los ciudadanos en el diseño de las políticas económica y social; este es el principio para enfrentar la injusticia y desigualdad. El combate a la pobreza se da con cambios sustanciales en las estructuras políticas en donde los sectores más afectados de la sociedad adquieran poder mediante la elaboración de estrategias a partir de las bases y así, individuos y comunidades tomen decisiones sobre los problemas que les interesan directamente.

- Si bien es cierto que el mercado es el principal asignador y distribuidor de recursos, en contrapartida, corresponde al Estado crear condiciones adecuadas para que las necesidades de los más pobres se conviertan en demandas que solventen y atiendan las instituciones públicas.
- La profesionalización policiaca abarca varios puntos como: mejoras salariales, equipos modernos, tecnología avanzada y una capacitación constante. Se necesitará una década para que haya frutos, pero es indudable que la improvisación, la corrupción y el caos deben abatirse en la forma de trabajar del cuerpo policial. Sin cuadros preparados con un sólido cimiento jurídico y una formación ética y cultural, ni políticas de base en donde puedan hacer carrera a condición de tener antecedentes de buen servicio y sin la seguridad de que habrá condiciones decentes de trabajo y jubilación, la policía en su conjunto, no tendrá disciplina, moral, estímulos y, mucho menos, credibilidad.
- Un cambio de actitud en los hábitos ciudadanos, una reeducación democrática que haga valer la conciencia de los derechos individuales frente a cualquier abuso, pero que también construya una mentalidad colectiva en lo que a defensa de la legalidad se refiere, resultan necesarios para acompañar estas propuestas. Es una tarea a largo plazo pues esa conciencia no se construye de la noche a la mañana, pero tampoco se puede dejar la transición a un efectivo Estado de derecho -que rija a ciudadanos y autoridades por igual- exclusivamente a la buena voluntad de todos.
- Se requiere dar bases a la democracia y acompañar la depuración policial con un combate permanente a la ilegalidad y el favoritismo. En cuanto a la sociedad, organizada por colonias, debe controlar tanto a policías como a organismos sociales y exigir a todos transparencia, honestidad y respeto al interés general. Sólo así se puede asegurar una reducción en los índices delictivos en la Ciudad de México.

- A partir de este enfoque integral de la delincuencia, es necesario actuar en múltiples frentes estableciendo estrategias y programas multi-institucionales que ataquen las causas y no sólo sus efectos y, a la vez, aseguren la participación efectiva de la ciudadanía. El éxito también, a largo plazo, depende del desarrollo de estructuras orgánicas bien equilibradas; se trata de que dichas estrategias consideren las causas económicas, sociales y culturales de la criminalidad mediante la aplicación de políticas económicas, sociales, de cuidado de la salud y de educación, de programas amplios que comprendan una perspectiva encaminada a prestar asistencia a familias vulnerables, niños y jóvenes. Este es un prometedor camino para la prevención del delito.
- A lo largo del trabajo se señala que el cambio no sólo implica a los cuerpos policiacos, es imperativo que se realice en conjunto con la sociedad; se requiere una cultura diferente en donde los valores y principios morales, éticos y sociales se impongan sobre las malas costumbres. México puede revertir las tendencias criminales si, por un lado, se mejora de forma sustantiva la capacidad de respuesta de los cuerpos policiacos y, por el otro, el Gobierno combate la desigualdad y equilibra la distribución del ingreso.
- Sin un cambio de fondo en la política económica, sería muy complicado modificar el cuadro de inseguridad pública y reconstruir el tejido social. Ante esta situación, el gobierno debe actuar con toda su fuerza y energía: los congresos elaborando leyes, el Poder Ejecutivo actuando con honestidad y eficiencia, el Poder Judicial haciendo que la justicia sea expedita y transparente y la ciudadanía denunciando y participando para que el saneamiento de los cuerpos de seguridad pública se haga realidad.

ANEXOS

ANEXO 1

PRINCIPALES EJES Y AVANCES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA*

Este programa incluye ocho ejes fundamentales:

1. Profesionalización

El recurso humano es la premisa y elemento central de la estrategia de seguridad pública, por eso se consideran las siguientes acciones para el corto y mediano plazos:

- Intensificar los programas de evaluación, certificación y capacitación.
- Fortalecer el Sistema de Formación Académica.
- Actualizar programas de educación básica, media y superior.
- Actualizar los procedimientos de reclutamiento y selección.
- Construir 5 Academias Regionales.
- Brindar mejores percepciones, seguros y previsión social al personal calificado de seguridad pública.

En esta materia se establecerá un sistema de incentivos que será igual para policías y ministerios públicos, tanto federales como estatales. Se busca establecer en el país un sistema nacional de formación académica con un órgano rector en la ciudad de México que imponga directrices y homologue currículas. Con los cursos de especialización se pretende encontrar similitud en regiones, aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen las academias estatales de seguridad pública y se trabajará con los Ministerios Públicos para que integren bien las averiguaciones.

*El presente anexo es una elaboración propia del autor basado en los siguientes documentos. Asimismo, se aclara que los avances de este anexo son de agosto de 1999 ya que no se cuenta con información posterior a esta fecha:

- Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Seguridad Pública. Talleres Gráficos de México-Secretaría de Gobernación, México 1996, 93 págs.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. Publicado en sitio web: http://www.gobernacion.gob.mx/props_def/docs/temint/segpub/snsp2.html con fecha del 19 de agosto de 1999, 3 págs.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública. Avances de las estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. Publicado en sitio web: http://www.gobernacion.gob.mx/props_def/docs/temint/segpub/snsp3.html con fecha del 19 de agosto de 1999, 7 págs.

Para ello se solicitó al Congreso Nacional de las Judicaturas Estatales que sean ellos mismos quienes impartan las clases.

Para lograr un mayor nivel de compromiso por parte del policía, se darán incentivos importantes en términos de préstamos para vivienda o para la educación de sus hijos. La idea es arraigar la carrera policial pero, además, rodear de suficientes elementos la pertenencia a un cuerpo policial, de forma tal que la inclinación hacia la corrupción disminuya. El dato es simple: si un policía pierde su trabajo con un salario paupérrimo, no le afecta; ese mismo salario lo puede ganar en cualquier otro ámbito. Pero si con el trabajo y un salario que fuera un poco más alto, pierde también su casa o el crédito para la misma, o las escuelas de sus hijos, el compromiso sin duda cambia.

Avances

- Desde noviembre de 1997 se estuvo trabajando en el proceso de evaluación y certificación de los mandos medios y superiores de las corporaciones policiales a través de las siguientes evaluaciones:
- Evaluación médica, psicológica y detección de uso de drogas
- Evaluación de la capacidad física, conocimientos de armamento, tiro y habilidad para el mando
- Evaluación psicológica y de conocimientos
- Evaluación socioeconómica

2. Cobertura y capacidad de respuesta

En este aspecto se prevé el aumento de la cobertura y la capacidad de respuesta de los órganos encargados de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social. Por ello se trabaja con dispositivos a nivel nacional, regional y local para:

- Redistribuir e incrementar el número actual de elementos preventivos en función del volumen poblacional, la extensión territorial y la incidencia delictiva.
- Adecuar planes operativos estatales y municipales, hacia objetivos específicos en zonas urbanas, suburbanas y rurales.
- Incrementar el número de agencias y Ministerios Públicos, así como de sus auxiliares y peritos, de acuerdo al índice delictivo.

Avances

- Se participa en el Comité Técnico del Programa Nacional de Seguridad en Carreteras con la finalidad de identificar los tramos con mayor recurrencia de ilícitos y establecer las acciones preventivas correspondientes.
- Se establecieron programas emergentes en los estados de Chiapas y Guerrero y operativos en diversos puntos de la zona metropolitana.

3. Sistema nacional de información sobre seguridad pública

Se pretende el establecimiento de un sistema de información tan sofisticado como amplio que formará una red nacional de telecomunicaciones en donde se concentrará el número de averiguaciones previas de cada estado, los registros del personal policial, de armamento, de equipo, de los delincuentes que purgan sentencias en cárceles locales y, al mismo tiempo, se podrá tener acceso al registro de vehículos robados y recuperados. La base de datos permitirá corroborar la información con el Registro Nacional de Vehículos y, además, se trabaja ya en el establecimiento de un sistema que permita cotejar las huellas dactilares en instituciones como el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de la Defensa Nacional, que expide las cartillas militares para el caso de los hombres. Previo a ello se está realizando una evaluación de todos los policías del país. Se incluyen además otros registros como:

- Registro Nacional de Procesados, Sentenciados y de Ejecución de Sentencias Penales
- Registro Nacional de Resoluciones Judiciales
- Registro Nacional de Menores Infractores
- Registro Nacional de Infraestructura en Comunicación

Este sistema de información será clave en muchos sentidos ya que, por ejemplo, no sólo permitirá tener por primera vez un catálogo completo de todos aquellos que son o hayan sido policías -evitando así la vieja tradición en donde un policía era dado de baja en un estado y se daba de alta en otro para poder continuar con su trabajo- sino también logrará establecer en todo el territorio un mismo número telefónico para casos de emergencia.

Avances

- El 18 de septiembre de 1998 se instaló el Comité Interinstitucional de Estadística e Información de Seguridad Pública (CIEISP) integrado por el SNSP, INEGI,

PGR, SEGOB, SCT, SHCP, SECOFI y SEDENA y en el cual participan también el Poder Judicial a través de la Conferencia Permanente de los Consejos Mexicanos de la Judicatura y de la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados.

- Se adquirió el equipo para el Centro de Cómputo Central.
- Por lo que respecta al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, se cuenta con una base de datos de 268 388 registros, 197 663 del Registro Nacional de Armamento y Equipo y 95 553 del Archivo de Procesados y Sentenciados.
- Se adquirieron herramientas tecnológicas para desarrollar los sistemas de identificación, como el Sistema para la Creación de Fenotipos y Reconocimiento Facial (permite crear retratos hablados en forma automatizada) y Sistemas de Seguridad Lógica, que garanticen el control del acceso a la información.
- El Sistema Nacional adquirió e inició la instalación del equipo de Reconocimiento de Huellas Dactilares (AFIS) para dar soporte a la Red Nacional, teniendo como meta la captura de 1 millón 500 mil fichas para 1999.
- Se integró la información actualizada para el sistema de la Clave Única de Identificación de Personal (CUIP) con 24 965 registros. Esta clave es el elemento que permite identificar al personal de seguridad pública otorgando una cédula personalizada.

4. Equipamiento, Tecnología e Infraestructura

En este rubro se incluye la creación e instalación de la Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia, bajo el indicativo 066.

La cadena integral del proceso de seguridad pública, cuyos principales aspectos son la profesionalización de los recursos humanos y la cobertura y capacidad de respuesta, requiere del equipamiento, tecnología e infraestructura que permita homologar criterios tecnológicos, mejorar la labor de los cuerpos policíacos y dignifiquen los ambientes de trabajo.

Es necesaria la interoperatividad de los sistemas de telemática, voz e imagen que desarrolle la inteligencia necesaria para eficientar los planes operativos y la coordinación interpolicial en los diferentes niveles de responsabilidad federal, estatal y municipal, para ello se procederá a la construcción de los Centros de Comando, Comunicación, Control y Cómputo (C4) y del Centro Nacional de Información (C.N.I.).

Avances

- Se otorgaron 3 148 vehículos a policías preventivas y judiciales, armas cortas y largas, 2 helicópteros para la procuración de justicia, equipo antimotín; también se instalaron y equiparon 29 laboratorios.
- Se puso en marcha un programa de mantenimiento y reparación básica del armamento deteriorado e inutilizado mediante talleres móviles habilitados en camiones equipados con la tecnología necesaria para este efecto.
- Se está trabajando en el establecimiento, estandarización y modernización de la infraestructura a nivel nacional para concentrar, de manera eficaz y efectiva, la articulación y coordinación de las instituciones de seguridad pública del país, mediante la interoperatividad de los sistemas para que las instituciones puedan disponer de la información y operar sus centros de control.
- El Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066 fue adquirido por licitación pública internacional. Estará constituido por 32 centros en cada capital de los estados y del D.F. como centros de atención estatal y tendrá centros remotos de atención locales en cada entidad.
- En el período 1996-2000 se construyen 35 nuevos reclusorios y se amplían en sus instalaciones actuales más de 171 cárceles.

5. Instancias de Coordinación

La integridad del sistema demanda la inserción de instituciones, organismos expertos y demás entes relacionados con la seguridad pública. Para ello se crearon, como instancias de coordinación, las Conferencias Nacionales de Prevención y Readaptación Social, la de Procuración de Justicia y la de Participación Municipal; así como los Consejos Locales, Municipales y Regionales, homólogos al Sistema, como fuente de supervisión.

En este eje también se contempla la necesidad de fortalecer las relaciones con los Poderes Judicial y Legislativo; asimismo, contempla apoyos y coordinación con instituciones de protección civil.

Avances

- Se tiene un registro y seguimiento del funcionamiento de 989 consejos municipales y de 170 consejos intermunicipales de seguridad pública en el país, que han sesionado en 1 639 ocasiones.
- Se creó la Policía Federal Preventiva.

6. Participación de la comunidad

Se busca la intervención de todos los sectores de la sociedad, así como acciones que los motiven a denunciar hechos ilícitos, a fin de evitar la impunidad y exigir la impartición de una justicia cierta y expedita. Por tal motivo, el programa prevé la intervención y responsabilidad permanente de la población, a través de los Comités Locales de Participación de la Comunidad, para que auxilien a las autoridades en sus tareas y de un Comité Nacional de Consulta y Participación.

En este marco se emprendió la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, entre la sociedad y el Gobierno.

Avances

- Se han integrado y se encuentran funcionando 1 434 comités locales de consulta y participación de la comunidad en diversas regiones del país.
- Se tomó el acuerdo de incorporar al Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad dentro del Sistema Nacional, como apoyo a la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia.

7. Marco legal

En este aspecto, el sistema prevé la necesidad de hacer una revisión integral que procure armonizar las disposiciones legales, federales y locales, a fin de crear un marco jurídico moderno, y que permita, a su vez, la actualización de la norma jurídica que dé respuesta a las necesidades de la sociedad.

Avances

- Se ha participado en la elaboración de iniciativas de reformas de ley, códigos, etc. y en la elaboración de proyectos para propiciar un marco normativo actualizado y moderno de las instituciones de seguridad pública.

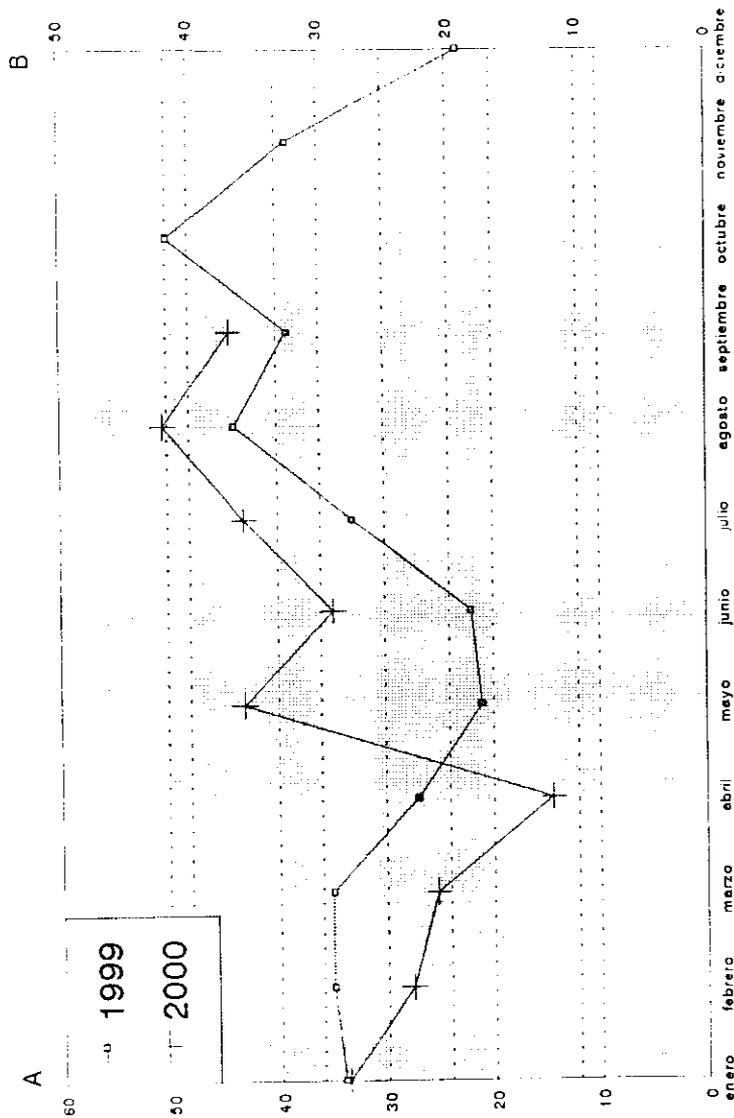
8. Servicios de seguridad privada

Una de las acciones del sistema es la de coordinar, con el órgano normativo de la Secretaría de Gobernación, el funcionamiento de las empresas y personas que prestan servicios privados de seguridad, con base en las leyes federales y estatales, para constatar que cumplan con el deber de registrarse y que operen con la autorización respectiva como lo son:

- Registros del personal en servicio
- Actualización de los registros de armamento y equipo
- Proceso de evaluación y capacitación
- Apoyo al marco legal

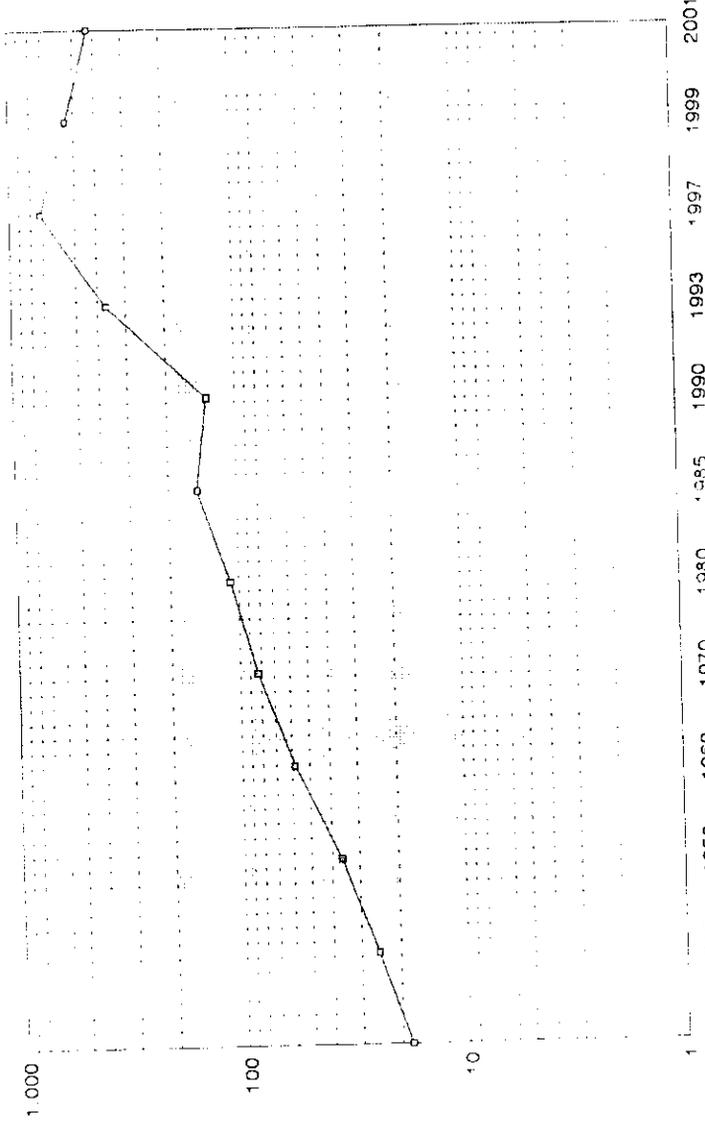
ANEXO 2 INCIDENCIA DELICTIVA

Comportamiento del secuestro en México



Fuente: Gemanario Milenio, 15 de enero de 2001

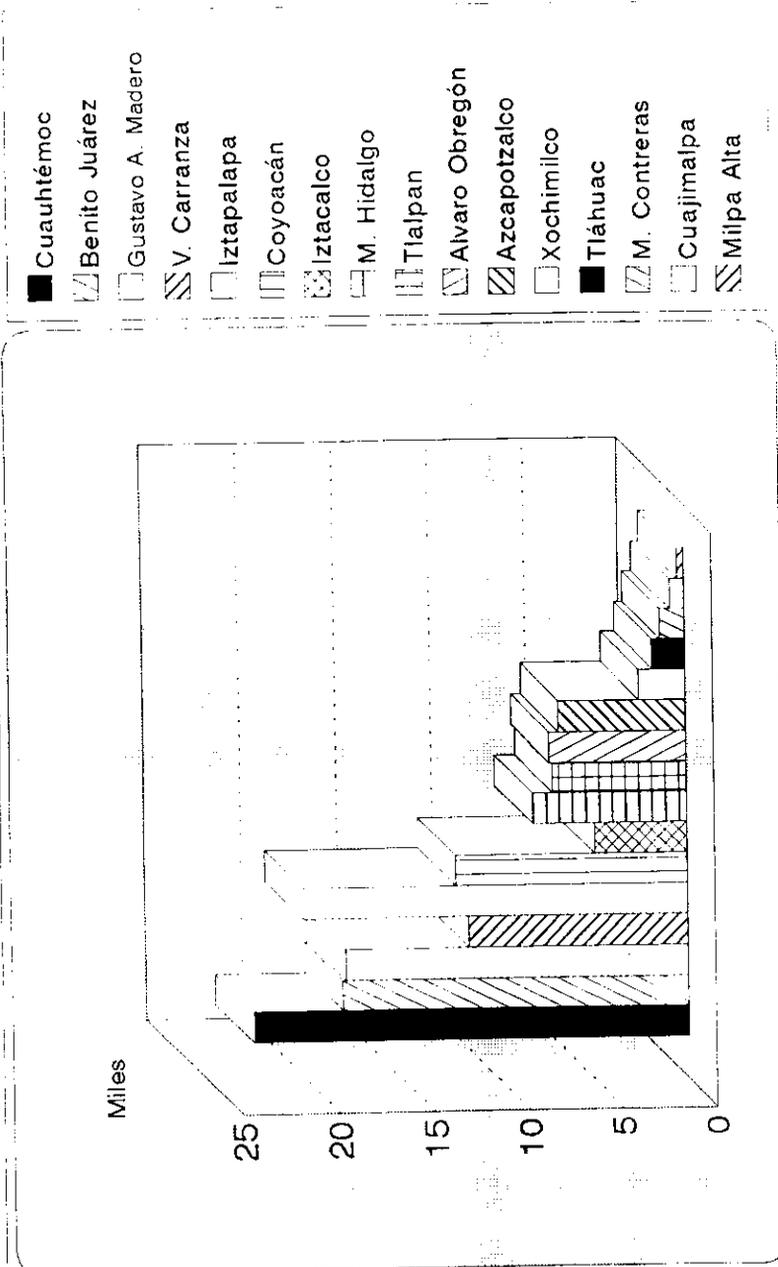
ANEXO 3 INCIDENCIA DELICTIVA en promedio diariamente



Fuente: Subdirección de Estadística de la SSP en su informe de actividades 1999-2000

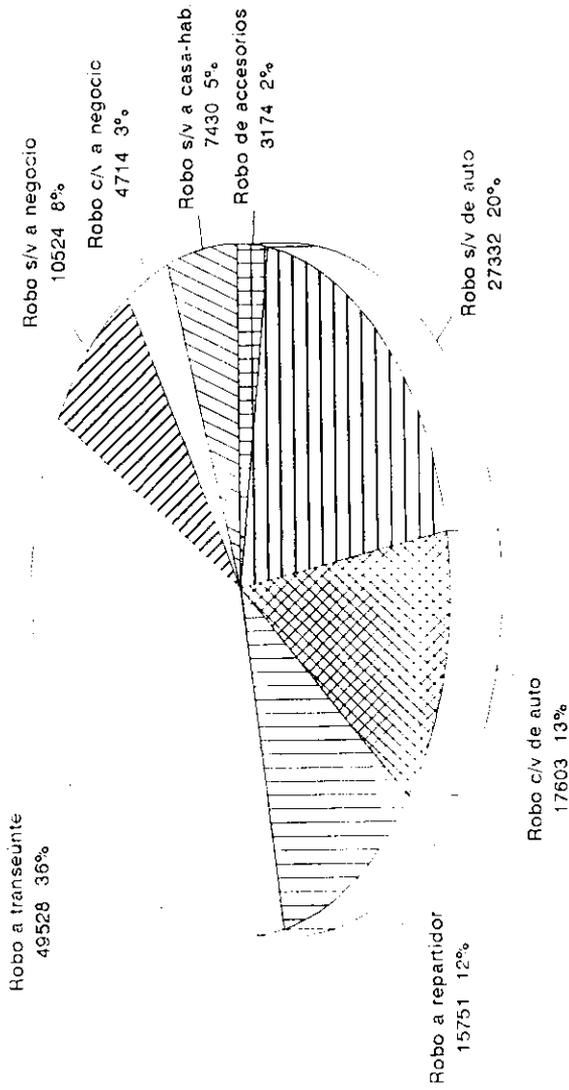
A N E X O 5 INCIDENCIA DELICTIVA

Recuento Delegacional de Delitos 1999



Fuente: Recorrido de la P.S. 1999

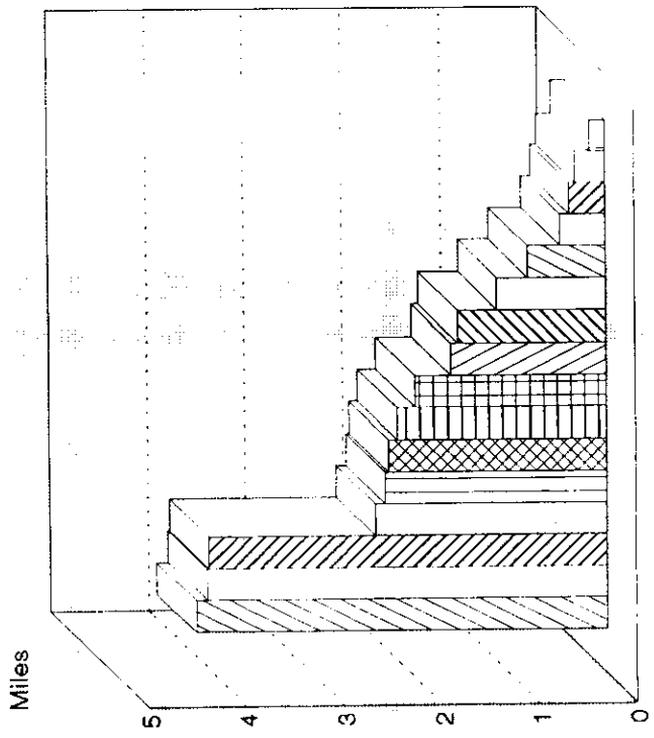
ANEXO 6 INCIDENCIA DELICTIVA por tipo de delito 1999



ANEXO 7 INCIDENCIA DELICTIVA

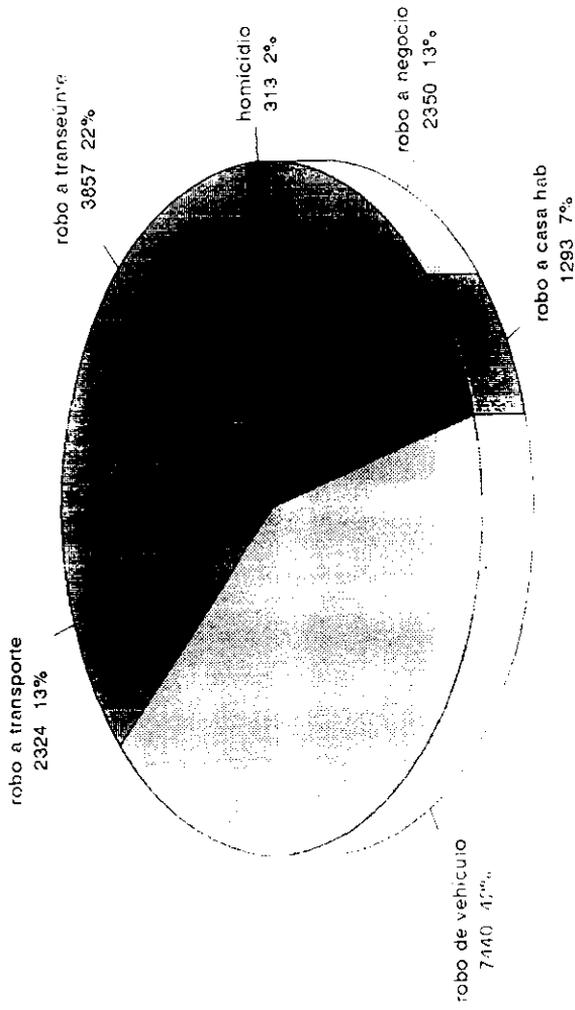
Recuento Delegacional de Delitos 2000-2001

-  Cuauhquemécan
-  Iztapalapa
-  Gustavo A. Madero
-  Benito Juárez
-  V. Carranza
-  Coyoacán
-  Alvaro Obregón
-  M. Hidalgo
-  Tlalpan
-  Azcapotzalco
-  Iztacalco
-  Xochimilco
-  Tiáhuac
-  M. Contreras
-  Cuajimalpa
-  Milpa Alta



Elaboración: SIO, MEX, con el apoyo del F. I. S. B. de febrero de 2002 al 19 de febrero de 2002.

ANEXO 8 INCIDENCIA DELICTIVA por tipo de delito 2000-2001



Fuente: Estadística de delitos y faltas de la Secretaría de Justicia, del 13 de febrero de 2001

A N E X O 9

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL PERSONAL DE LA SSP

**PREMIOS Y ESTÍMULOS
Abril 1999-Marzo 2000**

	PERÍODO												Total Periodo	
	Abr-99	May-99	Jun-99	Jul-99	Ago-99	Sep-99	Oct-99	Nov-99	Dic-99	Ene-00	Feb-00	Mar-00		
Disposición y eficacia	---	---	33	---	---	38	---	---	---	---	---	---	---	71
Valor policial	---	---	5	---	---	2	---	---	2	---	---	---	---	9
Policia del mes	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Mérito ejemplar	2	2	1	---	---	2	32	---	19	---	---	---	---	58
Policia del año	---	---	---	---	---	---	---	---	2	---	---	---	---	2
Valor post-mortem	---	---	---	---	---	4	---	---	---	---	---	---	---	4
Policia regional	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Perseverancia	---	223	17	---	---	---	---	215	35	118	227	---	---	835
A elementos del ERUM	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL	2	225	56	---	---	46	32	215	58	118	227	---	---	979

Fuente: Prontuario de Información Estadística de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, mayo 2000

A N E X O 10

PRESTACIONES Y RELACIONES LABORALES Abril 1999-Marzo 2000

	PERÍODO												Total Período
	Abri-99	May-99	Jun-99	Jul-99	Ago-99	Sep-99	Oct-99	Nov-99	Dic-99	Ene-00	Feb-00	Mar-00	
Vivienda financiada	---	---	---	---	---	---	205	---	---	---	---	---	205
Créditos hipotecarios para compra de vivienda	14	13	16	41	18	18	7	9	16	---	---	---	152
Créditos hipotecarios para construcción	---	1	---	1	1	1	---	1	---	---	---	---	5
Arrendamiento	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Préstamo a la palabra	---	---	16	41	26	26	41	52	---	---	8	9	219
Jubilación por edad y tiempo de servicios	12	5	5	1	4	3	15	22	26	6	13	3	115
Jubilación por tiempo de servicio	8	9	6	8	1	3	35	45	39	71	24	2	180
Jubilación por enfermedad no profesional	9	7	4	5	3	5	8	6	3	2	19	1	72
Jubilación por enfermedad profesional	3	1	---	2	1	2	2	4	1	1	6	8	31
Cesantía por edad avanzada	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1	1	2
Defunción fuera de servicio	7	10	8	6	6	6	7	10	8	5	9	2	84
Defunción en servicio	3	---	1	3	1	---	3	2	3	2	---	---	18
Defunción en actos heroicos	---	---	---	---	---	3	---	---	---	2	---	---	5
TOTAL	56	46	56	108	61	67	323	151	96	28	80	26	1 098

Fuente: Prontuario de Información Estadística de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, mayo 2000

A N E X O 11

SERVICIOS MÉDICOS Y ASISTENCIALES PROPORCIONADOS

Abril 1999-Marzo 2000

Medicina	Apr	May	Jun	Jul	Agó	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Total
	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	2000	2000	2000	
Exámenes médicos													0
Nuevo ingreso	295	455	0	0	311	198	137	91	0	537	354	177	2 555
Annual	779	602	726	910	256	307	776	680	73	625	899	349	6 982
Atención y seguimiento de los elementos lesionados en actos de servicio													
Elementos lesionados	66	65	68	98	67	102	81	111	60	116	74	37	945
Visitas hospitalarias	365	356	323	371	312	507	420	291	159	477	390	195	4 166
Exámenes antidoping (operativos)	137	28	3	280	81	1 052	107	138	74	97	526	263	2 786
Licencias médicas (ISSSTE)													
Expedidas	43	9	119	17	77	47	11	17	5	69	30	15	459
Días generados	192	40	858	123	310	177	85	115	27				1 927
Apócrifas	5	6	0	2	7	0	0	0	0				20
Medicina del trabajo													
Expedientes:													
Apertura de expedientes	27	17	19	16	23	24	23	26	17	274	323	162	951
Por enfermedad general	21	11	13	13	17	15	18	22	12				142
Por accidente de trabajo	6	6	6	3	6	9	5	4	5				50
Resolución de expedientes	15	10	6	6	6	11	10	15	6				85

Nutrición		2 852	5 628	6 249	4 117	3 859	2 373	3 719	1 956	3 286	260	198	99	34 596
Exámenes de calidad de alimentos		0	9	27	0	0	0	20	0	0	0	0	0	56
Exámenes microbiológicos a alimentos		26	6	23	0	7	0	82	122	182	45	11	5	509
Exámenes microbiológicos a personas e instalaciones		158	234	358	188	166	188	174	174	211	189	182	91	2 213
Supervisión a secciones sanitarias		46	46	45	49	90	49	30	210	38	35	42	21	701
Consultas nutricionales		47	227	274	409	126	141	30	30	30	285	290	145	2 034
Enfermería		29 007	47 750	36 043	39 684	20 109	0	16 403	15 101	11 923	12 360	20 793	10 396	259 569
Apoyo al servicio médico		981	803	997	1 034	1 273	0	764	793	195	5 711	1 652	826	15 019
Apoyo al servicio odontológico		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	11
Jornadas médicas y campañas de salud														

Fuente: Prontuario de Información Estadística de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, mayo 2000

A N E X O 12

CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN. CURSOS IMPARTIDOS Abril 1999-Marzo 2000

Cursos	Abril		Mayo		Junio		Julio		Agosto		Septiembre	
	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.
Básico de Formación Policial	0	0	1	51	1	48	1	20	1	33	1	55
Básico de Formación Policial (Femenil)	0	0	1	10	1	13	1	3	1	9	1	9
Básico de Formación Policial	0	0	1	14	1	17	1	13	1	14	1	14
Básico de Formación Policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Básico de Formación Policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Básicos Especiales	0	0	1	24	0	0	1	35	1	28	0	0
Formación para Armeros	0	0	0	0	1	15	0	0	0	0	0	0
Formación para Instructores de Tiro	0	0	0	0	1	36	0	0	0	0	0	0
Actualización Policial	2	269	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2	269	4	99	5	129	4	71	4	85	4	98

Cursos	Octubre		Noviembre		Diciembre	
	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.
Básico de Formación Policial	1	31	0	0	0	0
Básico de Formación Policial (Femenil)	1	2	0	0	0	0
Básico de Formación Policial	1	18	0	0	0	0
Básico de Formación Policial	0	0	0	0	0	0
Básico de Formación Policial	1	25	0	0	0	0
Básicos Especiales	0	0	0	0	0	0
Formación para Armeros	0	0	0	0	0	0
Formación para Instructores de Tiro	0	0	0	0	0	0
Actualización Policial	0	0	0	0	0	0
TOTAL	4	76	0	0	0	0

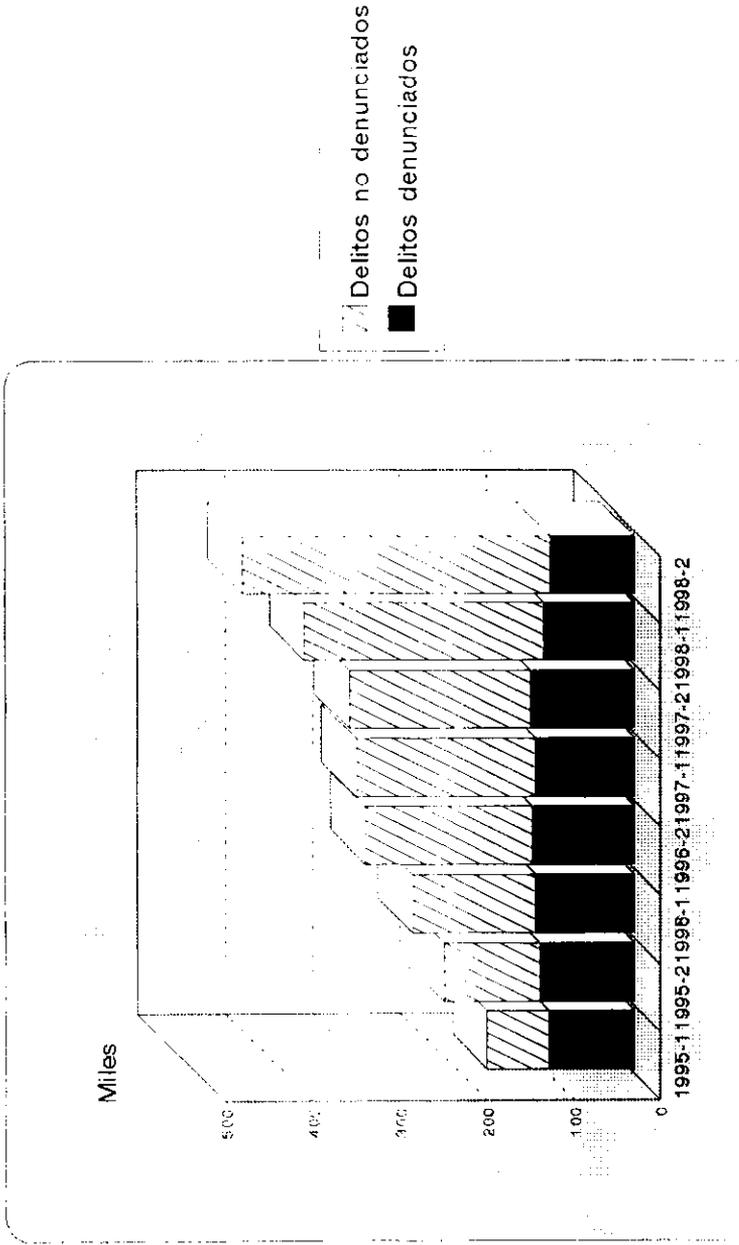
Cursos	Enero						Febrero						Marzo					
	1999		2000		1999		2000		1999		2000		1999		2000			
	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.	Cursos	Asist.										
Básico de Formación Policial (Femenil)	1	37	1	37	1	91	1	91	1	62	0	0	0	0	0	0		
Básico de Formación Policial	1	16	1	16	1	22	1	22	1	3	0	0	0	0	0	0		
Básico de Formación Policial	1	16	1	16	1	25	1	25	1	19	0	0	0	0	0	0		
Básico de Formación Policial	1	50	1	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Básico de Formación Policial	1	17	1	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Básicos Especiales	0	0	0	0	1	21	1	21	0	0	0	0	0	0	0	0		
Formación para Armeros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Formación para Instructores de Tiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Actualización Policial	0	0	1	240	0	0	1	159	3	397	0	0	0	0	0	0		
TOTAL	5	138	6	376	4	159	5	318	6	480	0	0	0	0	0	0		

TOTAL			
1999		2000	
Cursos	Asist.	Cursos	Asist.
9	428	2	128
9	88	2	38
9	150	2	41
1	50	1	50
3	62	1	17
4	108	1	21
1	15	0	0
1	36	0	0
5	665	2	389
42	1 602	11	694

Fuente: Prontuario de Información Estadística de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, mayo 2000

ANEXO 13

Delitos denunciados y no denunciados



Fuente: Periódico Reforma, 16 de junio de 1998. Matrología. Los resultados se obtuvieron a partir de una selección aleatoria de 500 juicios electorales con 795 entrevistados de 18 años y más. De la fecha de levantamiento (4 de mayo al 25 de mayo de 1998). Coordinación: Vida-Romero.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA
1998-2000

CONCEPTO	Enero			Febrero			Marzo*		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Empresas con registro vigente	514	502	293	471	440	380	472	456	396
Empresas canceladas	290	426	3	299	429	616	299	429	616
Empresas en trámite de revalidación	144	289	656	205	271	490	219	271	487
Empresas a las que se les brinda el servicio (prestatarías)	14 700	16 620	16 780	14 709	17 345	16 779	14 709	17 210	16 864
Empresas con permiso de portación de armas	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Vehículos registrados	910	1 210	360	940	658	1 830	950	1 273	1 949
Armamento registrado	1 151	1 151	1 151	1 151	1 151	1 151	1 151	1 151	1 151
Total de elementos en plantilla	30 193	41 771	40 485	31 328	39 328	37 999	31 029	41 220	38 107
Visitas de verificación	69	131	184	72	185	177	76	185	110

CONCEPTO	Abril			Mayo			Junio		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Empresas con registro vigente	492	476	---	475	466	---	364	534	---
Empresas canceladas	299	436	---	299	439	---	313	2	---
Empresas en trámite de revalidación	209	285	---	226	291	---	229	481	---
Empresas a las que se les brinda el servicio (prestatarías)	14 910	18 218	---	13 999	17 403	---	13 987	17 442	---
Empresas con permiso de portación de armas	12	12	---	12	12	---	12	12	---
Vehículos registrados	940	658	---	960	1 310	---	1 040	203	---
Armamento registrado	1 151	1 151	---	1 151	1 151	---	1 151	1 151	---
Total de elementos en plantilla	34 320	38 864	---	35 210	38 778	---	33 319	38 919	---
Visitas de verificación	68	146	---	74	144	---	67	215	---

CONCEPTO	Julio		Agosto		Septiembre	
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Empresas con registro vigente	380	476	---	380	492	386
Empresas canceladas	378	441	---	379	20	422
Empresas en trámite de revalidación	230	285	---	232	335	293
Empresas a las que se les brinda el servicio (prestatarías)	13 789	18 218	---	14 901	17 388	14 905
Empresas con permiso de portación de armas	12	12	---	12	12	12
Vehículos registrados	1 080	1 128	---	1 080	209	1 080
Armamento registrado	1 151	1 151	---	1 151	1 151	1 151
Total de elementos en plantilla	35 063	38 664	---	35 357	40 782	35 069
Visitas de verificación	89	171	---	78	199	79
						1 609

CONCEPTO	Octubre		Noviembre		Diciembre	
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Empresas con registro vigente	422	515	---	422	530	422
Empresas canceladas	425	532	---	426	535	426
Empresas en trámite de revalidación	299	363	---	298	370	288
Empresas a las que se les brinda el servicio (prestatarías)	15 250	19 035	---	15 325	19 134	15 240
Empresas con permiso de portación de armas	12	12	---	12	12	12
Vehículos registrados	1 110	360	---	1 120	360	1 150
Armamento registrado	1 151	1 151	---	1 151	1 151	1 151
Total de elementos en plantilla	35 128	40 802	---	34 302	40 311	36 529
Visitas de verificación	118	1 832	---	117	2 200	108
						2 249

* Información hasta el 15 de marzo
Fuente: Pronuntuario de Información Estadística de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, mayo 2000

ANEXO 15

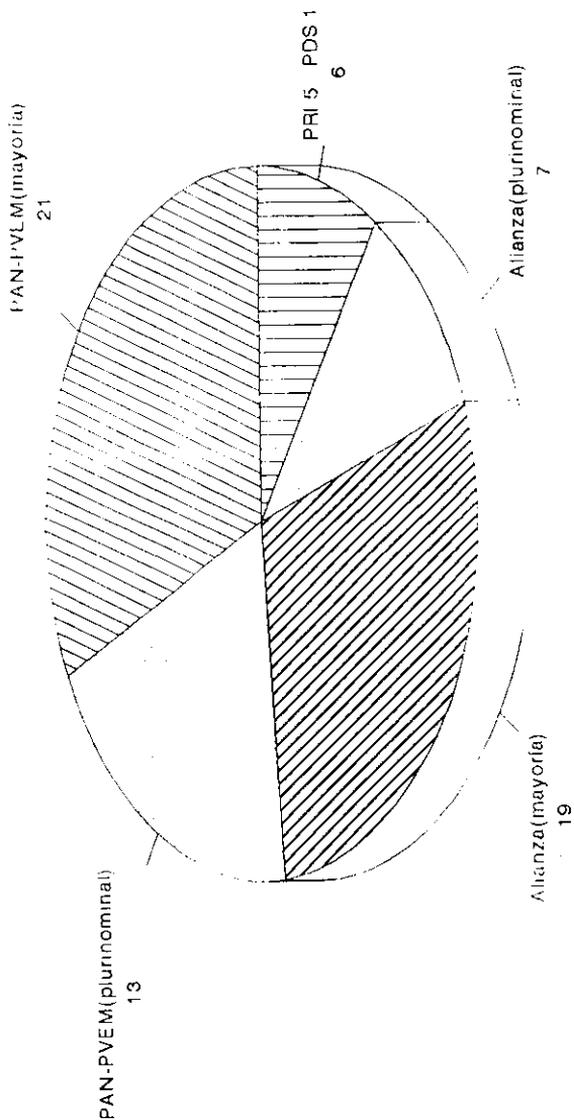
Partidos que gobiernan la Ciudad de México a través de las delegaciones

DEMARCACIÓN	DELEGADO	PARTIDO
Azcapotzalco	Margarita Saldaña	PAN
Miguel Hidalgo	Arne Aus den Ruthen	PAN
Benito Juárez	José Espina	PAN
Cuajimalpa	Francisco de Souza	PAN
Alvaro Obregón	Luis Eduardo Zuno	PAN
Magdalena Contreras	Carlos Rosales	PRD
Tlalpan	Gilberto López y Rivas	PRD
Milpa Alta	Guadalupe Chavira	PRD
Xochimilco	Juan González Romero	PRD
Tláhuac	Francisco Martínez Rojo	PRD
Coyoacán	María Rojo	PRD
Iztapalapa	René Arce	PRD
Iztacalco	Margarita Elena Tapia	PRD
Venustiano Carranza	Guadalupe Morales	PAN
Cuauhtémoc	Dolores Padierna	PRD
Gustavo A. Madero	Joel Ortega	PRD

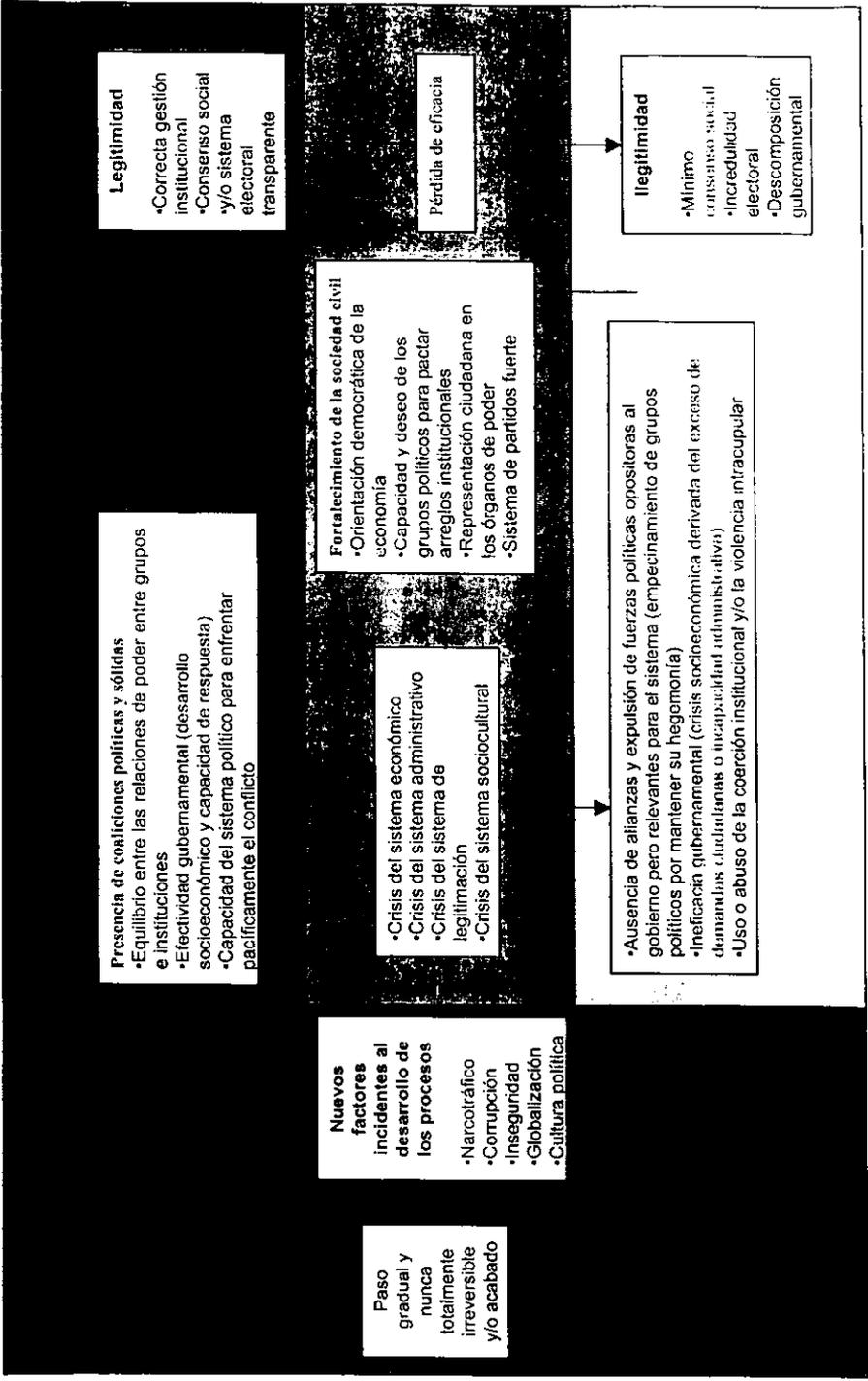
Fuente: elaboración propia con base en datos periodísticos

ANEXO 16

Composición actual de la Asamblea Legislativa del DF



Fuente: elaboración propia con base en datos periodísticos



Paso gradual y nunca totalmente irreversible y/o acabado

Nuevos factores incidentes al desarrollo de los procesos

- Narcotráfico
- Corrupción
- Inseguridad
- Globalización
- Cultura política

Presencia de coaliciones políticas y sólidas e Instituciones

- Equilibrio entre las relaciones de poder entre grupos
- Efectividad gubernamental (desarrollo socioeconómico y capacidad de respuesta)
- Capacidad del sistema político para enfrentar pacíficamente el conflicto

Fortalecimiento de la sociedad civil

- Orientación democrática de la economía
- Capacidad y deseo de los grupos políticos para pactar arreglos institucionales
- Representación ciudadana en los órganos de poder
- Sistema de partidos fuerte

- Crisis del sistema económico
- Crisis del sistema administrativo
- Crisis del sistema de legitimación
- Crisis del sistema sociocultural

Ausencia de alianzas y expulsión de fuerzas políticas opositoras al gobierno pero relevantes para el sistema (empecinamiento de grupos políticos por mantener su hegemonía)

- Ineficacia gubernamental (crisis socioeconómica derivada del exceso de demandas ciudadanas o inapropiada administrativa)
- Uso o abuso de la coerción institucional y/o la violencia intracupular

Legitimidad

- Correcta gestión institucional
- Consenso social y/o sistema electoral transparente

Perdida de eficacia

Ilegitimidad

- Mínimo consenso social
- Incredulidad electoral
- Descomposición gubernamental

BIBLIOGRAFÍA

- ARCHARD, D. y FLORES, M. Gobernabilidad: un reportaje de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, PNUD, 1997, págs. 23-24.
- AQUINO CRUZ, Teodoro. La profesionalización de los cuerpos policiacos de seguridad pública en el Distrito Federal: propuesta de una política pública en México. Inédita, Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (especialidad en Ciencia Política), México, FCPyS-UNAM, octubre 2000.
- BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 243 págs.
- BOBBIO-MATTEUCCI-PASQUINO. Diccionario de política. Tomos I y II, México, Editorial Siglo XXI, 1981, 1750 págs.
- CALDERÓN ORTIZ, Gilberto. Estado, gobernabilidad y administración pública. Inédita, Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, FCPyS-UNAM, México 2000.
- CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y democracia. "Introducción" de Agustín Ricoy Saldaña, Segunda edición, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, diciembre-1995, 61 págs.
- COLUNGA DAVILA, Carlos. Administración para la calidad. Cómo hacer competitiva a nivel mundial una empresa mexicana. México, Editorial Panorama, 1995, 163 págs.
- Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Octava edición actualizada, México, Ediciones Delma, 1997, 193 págs.
- Congreso de la Unión. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. México, Editorial PAC, 2000, 84 págs.
- Congreso de la Unión. Ley federal de entidades paraestatales. México, Ediciones Delma, 1997, 435 págs.
- Congreso de la Unión. Ley orgánica de la administración pública federal. México, Ediciones Delma, 1997, 435 págs.
- CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1975, 315 págs.
- DEUTSCH, Karl W. Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

- FEA, Ugo. Competitividad es calidad total. Manual para salir de la crisis y generar empleo. Barcelona, Alfaomega marcombo, Boixareu editores, 1993, 255 págs.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Los problemas contemporáneos del poder judicial. Grandes tendencias políticas contemporáneas. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1986, 46 págs.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Criminología, marginalidad y derecho penal. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1982.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier. La administración pública en el mundo. Grandes tendencias políticas contemporáneas. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1986, 31 págs.
- PEÑALOZA, Pedro José. El impacto de los factores socioeconómicos en la seguridad pública del DF. Inédita, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Economía, México, Facultad de Economía-UNAM, 2000, 90 págs.
- PICARDO, Oscar. Gobernabilidad: aproximación al concepto y perspectivas. Documento sobre el IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina, México, 20 de febrero de 1999.
- PRICE, Frank. Calidad permanente. Usando el método Deming. México, Editorial Panorama, 1992, 215 págs.
- RICHARDSON, Terry L. Total quality management. Delmar Publishers, Estados Unidos de América 1997, 427 págs.
- ROSETTE RAMIREZ, Emigdio Elías. Análisis de la participación ciudadana en la seguridad pública en el Gobierno del DF (1998-2000). Inédita, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (especialidad en Administración Pública), México, FCPyS-UNAM, 2000, 63 págs.
- RUIZ, José Luis. Política y administración de la seguridad pública en el Distrito Federal (1995-1997). Inédita, Tesina para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (especialidad en Ciencia Política), México, FCPyS-UNAM, 1998, 68 págs.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. Lecturas de sociología y ciencia política. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1975, 315 págs.
- SCHMIDT, Samuel. La capacidad de gobernar en México. México, Editorial Aguilar, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Tomo 1, México, Editorial Porrúa, 1992.

HEMEROGRAFIA

- ALMAZAN, Alejandro. "¿Y la policía? Pura madre que se aparece". Semanario Milenio, México, 30 de noviembre de 1998, págs. 44-47.
- AVILES ALLENDE, Carlos. "Niños delincuentes, víctimas de la pobreza". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 27 de marzo de 1998, pág. 42.
- AZAOLA, Elena. "Impera la cultura de la ilegalidad". Periódico Reforma, México, 13 de junio de 1999, pág. 6.
- BELMONT VAZQUEZ, Jesús. "La ciudad, erizada de armas". Semanario Epoca, México, 3 de agosto de 1998, pág. 28.
- BOLTVINIK, Julio. "Desvalorización del trabajo y delincuencia". Periódico La Jornada, México, 24 de octubre de 1997, pág. 18.
- CALDERON HINOJOSA, Felipe. "¿La ciudad está bien?" Periódico Reforma, México, 10 de junio de 1999, pág. 16A.
- CAMACHO GUZMAN, Oscar. "La seguridad pública, fracaso que alcanza a todos". Semanario Milenio, México, 14 de junio de 1996, págs. 46-47.
- CAPPI, Mario. "Robos y secuestros crean 'boom' de empresas de seguridad privada". Periódico El Financiero, México, 9 de agosto de 1998, págs. 36-37.
- CARNAYA, Mara. "Las purgas policiacas". Semanario Epoca, México, 30 de noviembre de 1998, pág. 29.
- CARRASCO, Jorge. "La muerte tiene permiso". Periódico Reforma, México, 1 de noviembre de 1998, pág. 8A.
- CHAVEZ, Elías. "Ante el cúmulo de fracasos, Zedillo anuncia otra vez: mano dura contra el crimen". Semanario Proceso, México, 30 de agosto de 1998, págs. 24-27.
- COLMENARES PARAMO, David. "Economía y violencia". Periódico El Financiero, México, 11 de junio de 1999, pág. 39.
- "Crimen organizado y guerrilla". Unidad de análisis político y prospectivo, Periódico El Financiero, México, 24 de enero de 1999, pág. 19.
- "De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática". Informe especial, El Financiero, México, 1 de marzo de 1998, págs. 46-48.
- "Discutirá el Senado la creación de la Policía Federal Preventiva". Semanario Epoca, México, 23 de noviembre de 1998, pág. 5.

- "El crimen organizado. El Estado rebasado". Unidad de análisis político y prospectivo, Periódico El Financiero, México, 24 de enero de 1999, pág. 20.
- FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "Crisis de seguridad: volver a los 80". Periódico El Financiero, México, 5 de septiembre de 1998, pág. 25.
- FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "Desestabilización en versión light". Periódico El Financiero, México, 19 de agosto de 1999, pág. 52.
- FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "La búsqueda de la seguridad". Periódico El Financiero, México, 24 de julio de 1998.
- FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "La espiral de la inseguridad: de Sinaloa al DF". Semanario Milenio, México, 19 de febrero de 2001, pág. 7.
- FLORES, José Luis y SALAZAR, Claudia. "Desde el lunes, la descentralización policiaca". Periódico El Universal, México, 22 de octubre de 1998, pág. 6.
- FLORES, Mauricio. "El negocio de la seguridad privada". Semanario Milenio, México, 7 de septiembre de 1998, pág. 18.
- FRANCO AGUDELO, Saúl. "Violencia y salud en Colombia". Revista Panam Salud Pública, Colombia 1997.
- GARDUÑO, Javier. "Seguridad al vapor. Vigilancia privada". Ciudad y Metrópoli, Periódico Reforma, México, 19 de octubre de 1998, pág. 4.
- GORDILLO, Eiba Esther. "¿Un trozo de libertad por un trozo de seguridad?". Periódico La Jornada, México, 7 de septiembre de 1998, pág. 7.
- GRANADOS CHAPA, Agustín. "Violencia y pobreza..." Periódico La Crónica, México, 3 de octubre de 1997.
- IBARROLA, Javier. "Policía nacional". Periódico El Financiero, México, 18 de noviembre de 1998, pág. 54.
- "La ingobernabilidad posible". Unidad de análisis político y prospectivo, Periódico El Financiero, México, 4 de julio de 1999, pág. 21.
- "Las elecciones riesgosas". Unidad de análisis político y prospectivo, Periódico El Financiero, México, 4 de julio de 1999, pág. 20.
- "Las leyes, guarida de impunidad". Semanario Epoca, México, 24 de agosto de 1998, pág. 10.
- "La última regencia". Periódico La Jornada, editorial, México, 5 de diciembre de 1997, pág. 2.

- LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. "Algunos riesgos de la Policía Federal Preventiva". Semanario Milenio, México, 19 de abril de 1999, págs. 38-39.
- "Los números del caos". Enfoque semanal, Periódico Reforma, México, 8 de junio de 1997, pág. 3.
- MACIAS, Marissa. "La impunidad accidental, el *nocaut* a la justicia". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 5 de julio de 1998, pág. 32.
- "Más apoyos jurídicos a víctimas de delincuentes". Quehacer parlamentario, Semanario Epoca, México, 3 de mayo de 1999, pág. 25.
- "Más policía". Semanario Milenio, México, 23 de noviembre de 1998, pág. 13.
- MEJÍA, Mauricio. "Ciudad violenta, rings callejeros". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 8 de octubre de 1998, pág. 44.
- MORENO, Martín. "Aumentar las penas, inútil: Gómez Mont". Semanario Epoca, México, 24 de agosto de 1998, págs. 22-24.
- MORENO TOSCANO, Alejandra. "La ciudad de las preocupaciones". Enfoque semanal, Periódico Reforma, México, 8 de junio de 1997, pág. 7.
- "Niegan uniformes a policías auxiliares". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998, pág. 5.
- "Ocho estrategias de la cruzada". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998, pág. 22.
- ORDORICA SAAVEDRA, Alejandro. "Seguridad pública: causas y soluciones". Periódico La Jornada, México, 3 de octubre de 1997, pág. 62.
- ORTIZ PARDO, Francisco. "Las comisiones del Senado modifican la iniciativa de reformas penales del Ejecutivo". Semanario Proceso, México, 20 de septiembre de 1998, págs. 33-34.
- OVALLE FAVELA, José. "La crisis de la seguridad pública". Periódico El Universal, México, 4 de septiembre de 1998.
- PALACIOS ZARCO, Sandra. "López Obrador. De las ilusiones a las pesadillas". Semanario Milenio, México, 4 de diciembre de 2000, pág. 51.
- "Propone el Ejecutivo penas más severas a delincuentes". Semanario Epoca, México, 23 de noviembre de 1998, pág. 4.
- RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "¡Arriba las manos!...¿Y dónde está la policía?" Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 25 de junio de 1999, págs. 44-45.

- RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "Cerca de 10 mil elementos integrarían la nueva policía". Periódico El Financiero, México, 23 de noviembre de 1998, pág. 88.
- RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "La investigación policial mexicana, o impunidad del crimen". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 3 de diciembre de 1998, págs. 52-53.
- RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "Ministerios públicos, contra las víctimas". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 19 de mayo de 1999, págs. 44-45.
- RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "Ocho entidades, las preferidas por las bandas de secuestradores". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 22 de abril de 1998, págs. 38-39.
- RAMIREZ DE AGUILAR, Fernando. "Policías, los nuevos delinquentes". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 15 de diciembre de 1998, págs. 58-59.
- RAVELO, Ricardo. "Los habitantes del DF, decididos a defenderse; seis de cada diez ya usan arma de fuego". Semanario Proceso, México, 9 de agosto de 1998, pág. 25.
- "Reforma penal para defender a la sociedad". Semanario Epoca, México, 24 de agosto de 1998, págs. 18-21.
- "Relevo en seguridad pública". Semanario Milenio, México, 31 de agosto de 1998, págs. 16-17.
- REVELES, José. "Nuevas modalidades del secuestro: virtual y exprés". Reportaje especial, Periódico El Financiero, México, 7 de mayo de 1998, pág. 44.
- RINCON GALLARDO, Gilberto. "Perú, Venezuela... ¿y México?". Periódico Reforma, México, 31 de julio de 1999, pág. 9A.
- RIVA PALACIO, Raymundo. "El desgobierno". Periódico El Financiero, México, 10 de agosto de 1998.
- ROBLEDO, Elisa. "La inequidad social, semilla del delito". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998, págs. 23-24.
- RUBIO, Luis. "Poder judicial disfuncional e ineficaz". Periódico Reforma, México, 22 de noviembre de 1998, pág. 23A.
- RUIZ HARRELL, Rafael. "La encuesta de septiembre". La Ciudad y El Crimen, Reforma, México, 4 de septiembre de 1998.

- SCHERER IBARRA, María. "El mayor problema del DF no son las bandas, sino las grandes organizaciones criminales". Semanario Proceso, México, 18 de octubre de 1998, págs. 35-37.
- SCHERER IBARRA, María. "La muerte en los secuestros: operativos mal planeados, causa principal". Semanario Proceso, México, 9 de agosto de 1998, págs. 22-26.
- "Se fue Debernardi (y otros más); los sustituye un civil". Semanario Epoca, México, 31 de agosto de 1998, pág. 5.
- SUVERZA, Alejandro. "La inseguridad pública, sin solución a corto plazo: SG". Reportaje Especial, Periódico El Financiero, México, 26 de agosto de 1998, pág. 42.
- VEGA, Miguel de la. "La inseguridad pública en el país 'también' es producto de la 'descomposición social', según la visión gubernamental". Semanario Proceso, México, 23 de agosto de 1998, págs. 21-27.
- VELEDÍAZ, Juan y RODRÍGUEZ REYNA, Ignacio. "El riesgo de que vuelvan los 'hombres de negro'". Semanario Milenio, México, 19 de abril de 1999, págs. 34-37.

OTRAS FUENTES

- Avances de las estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. Sistema Nacional de Seguridad Pública, México 1999, en página Internet http://www.gobnacion.gob.mx/props_def/docs/temint/segpub/snsp3.html, 19 de agosto de 1999, pp. 7.
- CIESAS, Jorge y OCIDENTE, Alonso. Fundamentos políticos de una alternativa a la pobreza. en sitio web: <http://mail.ufg.edu/red/>, 1 de julio de 1999.
- Convenios de coordinación, fideicomisos estatales y anexos técnicos. Sistema Nacional de Seguridad Pública, México 1999, en página Internet http://www.gobnacion.gob.mx/props_def/docs/temint/segpub/snsp4.html, 19 de agosto de 1999, pp. 1
- Estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública. Sistema Nacional de Seguridad Pública, México 1999, en página Internet http://www.gobnacion.gob.mx/props_def/docs/temint/segpub/snsp2.html, 19 de agosto de 1999, pp 3
- PICARDO JOAO, Oscar. Gobernabilidad: aproximación del concepto y perspectivas. Documento sobre el IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina, publicado en sitio web <http://mail.ufg.edu/red/gobernabilidad.html>, 1 de julio de 1999.
- Presupuesto de seguridad pública. Sistema Nacional de Seguridad Pública, México 1999, en página Internet http://www.gobnacion.gob.mx/props_def/docs/temint/segpub/snsp5.html, 21 de octubre de 1999, pp. 1
- Programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal (1998-2000). sitio web del Gobierno del DF: www.ddf.gob.mx, 21 de octubre de 1999.