



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

LA INSEGURIDAD PUBLICA EN MÉXICO: ENTRE EL PODER INSTITUCIONAL  
AUTÓNOMO, Y 19 AÑOS DE NEOLIBERALISMO.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO PROFESIONAL DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

GUSTAVO FAJARDO BERNABE

ASESOR: LIC. ALFONSO BUENO SOTOMAYOR

BOSQUES DE ARAGON

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	4
1.1. La delincuencia predatoria y el neoliberalismo.....	4
1.2. El afianzamiento de la delincuencia organizada.....	10
1.3. La delincuencia el gran negocio estratégico.....	25
1.4. El poder institucional autónomo.....	26
1.5. La tendencia de la seguridad pública.....	28
CAPÍTULO II. LA DELINCUENCIA EN EL PERÍODO 1995-2002.....	30
2.1. El ascenso delincencial.....	30
2.2. La estructura oficial contra la delincuencia.....	36
2.3. Evaluación de la lucha contra la delincuencia.....	40
2.4. La construcción de una nueva estructura.....	46
CAPÍTULO III. EL NEOLIBERALISMO: DESTRUCTOR DEL EPITELIO SOCIAL.....	50
3.1. La democratización de las instituciones policiales.....	50
3.2. El sistema jurídico rebasado.....	61
3.3. Neoliberalismo e inestabilidad del gobierno.....	72
CAPÍTULO IV. LA INESTABILIDAD GUBERNAMENTAL.....	79
4.1. La autonomía de los cuerpos policiacos.....	79
4.2. La seguridad del Estado, como ferreo contenido ideológico: se establece como contenido delincencial, dada la inestabilidad gubernamental.....	85
4.3. Tendencia de la inestabilidad gubernamental.....	87
CONCLUSIONES.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	91

## INTRODUCCIÓN

Entender de manera objetiva el descomunal crecimiento de la inseguridad en México, se convirtió en el objetivo de éste trabajo. El efecto Estados Unidos, la delincuencia de la globalización, la descomposición de los tribunales de justicia mexicanos, la autonomía de los cuerpos policiacos de México, la conversión de la acción penal en una mercancía, el desarrollo de extraordinarios negocios ilícitos, la crisis de valores y los efectos del neoliberalismo en México, crearon entre México y Estados Unidos una enorme región delincencial en expansión, montada sobre la desregulación de la seguridad pública, y sobre una política ineficiente contra la inseguridad pública, sólo por razones de Estado.

La enorme demanda de drogas en la Unión Americana, el crecimiento del consumo de cocaína en la sociedad mexicana, el robo transnacional de autos que pasa por México, el contrabando de armas hacia México, el manejo estratégico de la delincuencia organizada, los 20 millones de trabajadores mexicanos que reciben sólo dos salarios mínimos diarios, la venta de la acción penal y la pobreza generada por el neoliberalismo, construyeron el objeto de estudio de la investigación.

A finales de la primera mitad de los años ochenta, se inicia en México un nuevo balance entre la actividad del Estado y los particulares, que se manifiesta en el inicio de un cambio de la estructura social, y que para el 2002 México ya se había llenado de más pobres, y de delincuencia. 1984-2002 se convierte en el marco histórico de la investigación.

La inestabilidad gubernamental es el nivel de análisis, sobre el cual gira la investigación en la medida en que: las instituciones de gobierno del sistema político, van estableciendo los elementos que hacen posible la inseguridad pública, y su permanencia.

El neoliberalismo impuesto en México en la década de los ochentas, destrozó el epitelio social. Y ¿como esos efectos se han fusionado con la inestabilidad gubernamental, con el rezágo de la democratización de las instituciones policiales, con el crecimiento autónomo delictivo de las corporaciones policiales, con el atraso del sistema jurídico que han incrementado el crimen predatorio y el crimen organizado? Ello se convierte en la problemática que la presente investigación intenta contestar.

La búsqueda de un nuevo balance entre la actividad del Estado y los particulares, y posteriormente adaptar la función del Estado a sus capacidades y luego hacer crecer esa capacidad, condujo a la presencia del neoliberalismo. Modelo que, se define por dos elementos: reducir la inversión pública y con ello el tamaño del Estado; y luchar contra la inflación para mantener en buen nivel la reinversión. Sólo que ambas políticas han concentrado la distribución del ingreso, reduciendo el crecimiento económico, amplificando el desempleo. Ello durante 19 años ha creado millones de pobres, que son la fuente de la delincuencia predatoria. Que sumada a la inestabilidad gubernamental, manifiesta la presencia del crimen organizado. Marco teórico que parte de la idea del profesor Alvaro Marin de la UPN de que la criminalidad no es ajena al sistema político y a la estructura social.

Los efectos miserables del neoliberalismo no han permitido la estabilidad gubernamental, la inestabilidad gubernamental amplifica la autonomía de los cuerpos policíacos, descomponiendo su contenido ideológico y represor, en delincencial. Hipótesis que demuestra el punto de amarre entre neoliberalismo y el sistema político.

En el primer capítulo, se teoriza sobre el modelo de desarrollo implementado por las élites de poder nacionales y extranjeras, y como dicho modelo va construyendo en gran margen la inestabilidad gubernamental, sobre la que se basa la inseguridad en México. También se estudia la enorme región delincencial que forman Estados Unidos y México. Región que se encuentra en expansión, y que como diagnóstico se vuelve un punto correcto para la toma de decisiones en contra de la inseguridad pública.

En el segundo capítulo, se estudia el ascenso de la delincuencia sobre un criminal contexto de contención salarial que empobrece sistemáticamente a la población, viéndose obligada a salir adelante a cualquier precio. Ascenso delincencial que sólo se le responde por razones de Estado, es decir, si en su momento el Estado se volvió narcopolítico, hay que sanearlo, pero olvidando que para luchar de manera integral contra la delincuencia y la inseguridad pública también se requiere hacerlo por razones ciudadanas y humanas, que implica quitar la contención salarial, no hacer tan concentrada la distribución del ingreso etc.

En el tercer capítulo, se observa como el neoliberalismo concentra la distribución del ingreso en el periodo 1984-1998, y como en el mismo intervalo crece el número de pobres que expresan la inestabilidad gubernamental, y la destrucción del epitelio social.

Finalmente en el cuarto capítulo, se analiza como en torno a la acción penal participan negativamente demasiados elementos como: el ministerio público, los cuerpos policíacos, los jueces y los implicados, cuando sólo debiese ser monopolio de los jueces y de los tribunales. En ese sentido, la acción penal se convierte en una mercancía lo cual agrava la inseguridad pública. En este capítulo se propone que para enfrentar la inseguridad pública es necesario: un diagnóstico correcto, luchar contra la inseguridad no sólo por razones de Estado, sino también por razones humanas, soltarse del neoliberalismo y reformar los tribunales.

**CUAUTITLAN**

**VERANO 2003**

**EL AUTOR**

## CAPÍTULO I. LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

### 1.1. La delincuencia predatoria y el neoliberalismo

La búsqueda de un nuevo balance entre la actividad del Estado y los particulares a partir de 1984, introduce a la sociedad mexicana en el camino de una nueva **estructura social**.<sup>1</sup> En ese sentido, México inicia un proceso de **grandes desequilibrios**, que impactan a los estratos de la población.<sup>2</sup> La **estructura gubernamental** se vuelve más inestable, amplificando el desequilibrio y perdiendo el **control**.<sup>3</sup> **Desde antes de 1984 ya el bloque: capital financiero – capital industrial – capital extranjero, daba muestras de intentar orientar a la nación de acuerdo a sus intereses.**<sup>4</sup>

El avance de la nueva relación entre Estado y particulares, **va cambiando la estructura social**. Los estratos marginados se incrementan, la clase media se empobrece y la riqueza se concentra más en los estratos altos, reduciéndose el número de ricos, ya que algunos pasan a ser clase media. Se suponía en el Plan Nacional de Desarrollo de De la Madrid que la riqueza debía distribuirse más equitativamente.<sup>5</sup> Sin embargo, se va estableciendo una nueva estructura social, donde sus componentes entran en

---

<sup>1</sup> “La criminalidad no es ajena al sistema político y a la estructura social como muchos piensan erróneamente, sino que es consustancial con el modelo de desarrollo escogido por nuestras elites del poder” Cfr., Marín, Alvaro. **Cambio político y delincuencia organizada**. Academia de Administración Educativa, Dirección de Docencia, Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional, México. 2001, p. 2. <http://www.cs.unb.ca/~alopez-o/politics/Cambiopol.html>.

<sup>2</sup> “El crecimiento de nuestra sociedad ha sido complejo y no lineal, con contradicciones y desequilibrios evidentes” Ibid., p. 2.

<sup>3</sup> “Esta complejidad evita que el proceso pueda ser controlado o previsto en todos sus detalles.” Ibid. p. 2.

<sup>4</sup> “Frente al debilitamiento del Estado en los últimos años, se da la amenaza creciente de la fracción más poderosa del bloque social dominante, debido a las presiones decididas a orientar el rumbo del país en función de intereses privados mexicanos y extranjeros.” Cfr., Pereyra, Carlos. Estado y Movimiento Obrero.. Edit., Era. **Cuadernos Políticos**, No. 28, México, 1981, p. 42.

<sup>5</sup> “La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.” Cfr., Secretaría de Programación y Presupuesto., **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**, México, 1983, p. 12.

desequilibrio junto con el Estado.<sup>6</sup> Es decir, la estructura social de 40 años atrás SE INTENTA abandonarla en forma acelerada, ante la presencia del nuevo balance o del neoliberalismo. Ello implica que en forma muy rápida, el intercambio de estratos conducen a la sociedad mexicana a una situación de desequilibrio permanente, que durante décadas no se había vivido. En ese contexto el Estado mexicano entra en un proceso de inestabilidad que agrava el desequilibrio de la estructura de la sociedad, desequilibrio e inestabilidad que conducen al crecimiento de la delincuencia predatoria.<sup>7</sup> México a partir de 1940 a 1980 fue construyendo de manera lenta y gradual una estructura social, pero que a partir de 1984 comenzó a ser destruida en forma criminalmente acelerada por la introducción del neoliberalismo en el país, ello establece en la sociedad mexicana un fuerte proceso de desequilibrio social e inestabilidad gubernamental. Este contexto lo hemos aguantado 18 años, a los cuales le debemos sumar los que nos faltan hasta el 2006, ya que con FOX entramos a la segunda versión del neoliberalismo que se define como: el adaptar la función del Estado a su capacidad.<sup>8</sup> En ese sentido, transformación de la estructura social, desequilibrio social e inestabilidad gubernamental son elementos que han impactado brutalmente sobre la sociedad mexicana, **el 46 por ciento de la población de la Ciudad de México vive en tugurios, mientras en Manila el 55 por ciento también lo hace, en Calcuta el 67 por ciento**

---

participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos." Cfr., Secretaría de Programación y Presupuesto.. **Plan Nacional de Desarrollo** 1983-1988, México, 1983, p. 12.

<sup>6</sup> " Contrariamente a lo que postularia la teoría de la distribución funcional del ingreso (esto es, el estudio de las fuentes del ingreso nacional: salarios, ganancias, renta), el gobierno se pronuncio por un enfoque individualista, que busca promover un redistribución del ingreso a través de las características personales innatas o adquiridas, y de la decisión propia, respecto al tiempo de trabajo que cada uno decide dedicar para conseguir ingresos para sí. En última instancia, un enfoque donde la acción del Estado seria sólo marginal: y serian los individuos, a partir de sus propias capacidades, quienes determinarían sus niveles de ingreso." Cfr., Balance Económico: Por una distribución equitativa.. Diario **La Jornada**.. Articulista: Fernando Calzada, lunes 14 de septiembre de 1987, p. 14.

<sup>7</sup> " El cambio acelerado hacia una modernización capitalista sobre estructuras premodernas en la legislación, costumbres, relaciones sociales y de poder, genera y permite anomalías que producen criminalidad en todos los niveles y estratos sociales, por el abandono de un modelo y la falta de consolidación de otro que no cuenta con el consenso de la población." Cfr., Op. Cit., Cambio Político.....p. 2.

<sup>8</sup> Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial, **El Estado en un Mundo en Transformación**., Edit., INAP., México, 1997, p. 6.

**también habita en tugurios.**<sup>9</sup> Los efectos negativos del cambio de estructura social, sus desequilibrios y la inestabilidad gubernamental no se han detenido, continúan haciendo estragos en la sociedad como desde el primer momento. El embate del capital financiero, del capital industrial y del capital extranjero, en forma de bloque dominante o de élites de poder se han vuelto más hegemónicas que nunca. Si bien el inicio de esa lucha por la hegemonía se hace fuerte al principio de los años ochentas, en el momento actual, tal bloque dominante en gran proporción ya gobierna nuestro país.<sup>10</sup> Quiere decir que en el gran espacio de 1984-2002 el bloque de poder avanzó en términos hegemónicos, PUDIÉNDO HECHAR ADELANTE SU PROYECTO: destruyendo la estructura social que encontró, por supuesto iniciando la construcción de otra ESTRUCTURA SOCIAL DIFERENTE, pero ello provocó y sigue provocando desequilibrios sociales gravísimos (nada más fabricando millones de pobres, golpeando a la clase media y reduciendo las posibilidades de éxito en los negocios y con ello acotando la movilidad social obligando a la sociedad a salir adelante a cualquier precio)<sup>11</sup> y desestabilizando el área gubernamental. En ese sentido, la delincuencia predatoria encuentra las condiciones para ir creciendo gradualmente, desde la segunda mitad de los años ochenta. Sólo que para medir dicha

<sup>9</sup> "México presenta altos niveles de marginación, debido a la desigual distribución del ingreso entre sus habitantes. En la Ciudad de Calcuta la concentración de la población en tugurios llega al 67%; en la Ciudad de México la concentración llega a 47% y en la Ciudad de Manila se ubica en 55%." Cfr., Los marginados en México., Diario **Novedades**., Naciones Unidas, lunes 29 de agosto de 1988, p. 2B.

<sup>10</sup> "La alianza y la burocracia política se fracturaron, fortaleciéndose el bloque de poder en su cordón industrial-financiero-capital extranjero. Fracción que en el momento actual ejerce en parte el poder político, es decir no sabemos en que grado tiene el poder político pero de que en parte gobierna, gobierna" Bueno, Alfonso. **La reelección inmediata de los diputados de mayoría relativa en México: entre la democracia representativa y el bloque de Poder**. Edit., Centro Libre de Investigación Política, Económica, Tecnológica y Social., ENSAYOS: POLÍTICUS, No. 4, Serie: Análisis Político, México, 2001, p. 7.

<sup>11</sup> "Desde este punto de vista, el crimen y los criminales no son ajenos a nuestra sociedad, sino que están incrustados en todos los niveles y grupos sociales y realizan actividades ilícitas porque son más rentables que las legales. Puede parecer cinica esta afirmación pero, en una sociedad en donde el dinero es el único punto de referencia legítimo de muchas personas, pareciera lógico tratar de "progresar" a cualquier precio. Así lo demostró Arizmendi el secuestrador, que escribió en su solicitud de empleo, cuando entró de agente de la policía judicial de Morelos: su mayor deseo era "progresar". De este modo, la criminalidad se ha convertido en una escala y vía paralela de movilidad social, abierta a todos aquellos con mentalidad empresarial: audaces, emprendedores, imaginativos, poco escrupulosos y dispuestos a todo con tal de conseguir mejorar su ubicación en

delincuencia en la segunda mitad de los ochenta, encontramos dificultades sistemáticas para después comparar con la segunda mitad de los noventa.<sup>12</sup> Lo que encontramos fueron datos para un período atípico en relación a nuestro análisis, donde los delitos crecieron a una tasa media anual de 14 por ciento entre 1980 y 1996.<sup>13</sup> Mientras que el crecimiento de los delitos del fuero común en el período 1980-1994 crecieron 102 por ciento, y los del fuero federal 206 por ciento.<sup>14</sup>

En el caso particular de 1996 se denunciaron 1,671 delitos por cada 100 mil habitantes, ello implicó un 42 por ciento por arriba de 1993.<sup>15</sup> Y de los delitos denunciados en 1998 el robo representó también el 42 por ciento. Ello demuestra que la delincuencia predatoria marca el escenario de la inseguridad en forma importante, al crecer en el contexto del neoliberalismo o de la construcción de la nueva estructura social.

---

la sociedad. Veamos los distintos niveles sociales decriminalidad."Cfr.,Op.Cit.,CambioPolítico.....p. 3.

<sup>12</sup> "Es bien conocido que es difícil recopilar e interpretar las estadísticas sobre crímenes. La corrupción y la violencia son aún más difíciles de medir. Decididamente, este es el caso en México donde la recopilación de datos dentro del campo de la procuración de justicia posiblemente se encuentre más rezagado que en ninguno otro. Un requisito muy importante para estimar las dimensiones de los problemas de la inseguridad es el mejoramiento de la recolección de datos, incluyendo el uso periódico de las encuestas nacionales de victimización, de acuerdo con estándares internacionalmente aceptados." Cfr., Chabat, Jorge y Bailey, John. **Seguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Desafíos para México y Estados Unidos Reporte al Grupo de Tarea.** Edit., Universidad de Georgetown, Estados Unidos, 2000, pp. 9-10.

<http://www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/mexico/grants/REPORTE.htm>

<sup>13</sup> "En el orden nacional, el número de presuntos delincuentes ha crecido entre 1980 y 1996 a un promedio anual de 14%, mientras que la población lo ha hecho a un ritmo de poco más de 2%. Es decir, la delincuencia registrada crece aproximadamente 7 veces más rápido que la población. Ibid., p. 10.

<sup>14</sup> "Según el PNSP, entre 1980 y 1994 la incidencia delictiva presentó un crecimiento en el fuero común en 102% y del fuero federal en 286%, en tanto la incidencia delictiva ponderada a través del número de sentenciados se incrementó en el fuero común 112% y en el federal 209%. Ibid.

<sup>15</sup> "Utilizando datos oficiales de 1996, Rafael Ruiz Harrell nota que la tasa general nacional de México de 1.671 denuncias por 100.000, estuvo 42% por encima de 1993. El problema del crimen mostró claras tendencias regionales: las tasas fueron notablemente altas en el Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Sinaloa, Tabasco, y Yucatán. En términos de ciudades, la Ciudad de México, Tijuana, y Ciudad Juárez, sobresalieron con tasas altas.<sup>15</sup> El robo es el crimen más común y el que más se ha incrementado desde 1993 y el único tipo de crimen que no declinó en 1997 y 1998. Sobre todo el robo representó 42% de crímenes reportados en 1998 y también mostró tendencias regionales pronunciadas con tasas especialmente altas en la Ciudad de México, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Quintana Roo. Ibid.

Aunque el crecimiento de la delincuencia predatoria de México, comparada con su similar de Estados Unidos y Europa sólo sea un porcentaje menor: Es decir, de los 1, 671 delitos por cada 100 mil habitantes en 1996, en la República Mexicana, comparado con Estados Unidos ello sólo representa el 33 por ciento, y respecto a Europa el 30 por ciento, en ese 1996. Para nuestro país el 42 por ciento de crecimiento de los delitos respecto a 1993, si es un fuerte porcentaje, que es parte del desequilibrio social de la sociedad mexicana.

Si comparamos a México en el rubro de las tasas de homicidio con países de América Latina y el Caribe, justo en el inicio del neoliberalismo en nuestro país y diez años después observamos que: si bien dicha tasa se eleva, sólo lo hace de 18.2 a 19.5 por ciento, vease cuadro 1. En comparación con Brasil que pasa de una tasa de 23.2 a 30.1 por ciento, vease el mismo cuadro. Ello expresa que el rubro más importante de la inseguridad en México no es el homicidio, aunque como fenómeno se sostenga, sino que es el robo predatorio que desde luego aquí, se junta con el robo que tiene como fuente la delincuencia organizada, nacional y transnacional. Y que habría que separar de ese 42 por ciento para estudiarlos de mejor manera.

**CUADRO 1**  
**Tasas de Homicidio (Por cada 100 mil habitantes)**  
**América Latina y El Caribe**  
**1984 y 1994**

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe Latino (a)	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Area Andina (b)	25.2	46.6	4.0	51.9	96.6	7.7
Caribe Inglés (c)	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur (d)	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

**Fuente:** Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, *Apud., Op.Cit.*, Chabat, Jorge y Bailey, John. *Seguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Desafíos para México y Estados Unidos Reporte al Grupo de Tarea*.....P. 11.

Notas: a) América Central y Caribe Latino: Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) b) Area Andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela c) Caribe Inglés: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago) d) Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Por otro lado, la procuración de justicia en México es otro elemento que tiende a acentuar la delincuencia predatoria. Problemas en la apertura de las averiguaciones previas, y en las ordenes de aprehensión han generado un proceso de aprendizaje de la delincuencia en el sentido de que se dan cuenta de que la ley tiene vacíos, por los que se pueden escabullir, delinquiendo con facilidad. Artículos del código penal, y de otras leyes que no se han actualizado.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> "En relación a la percepción de la impunidad, y una vez más haciendo uso de datos procedentes de la Secretaría de Gobernación, en 1998 se registraron un total de aproximadamente 1,490 millones de denuncias penales: se abrieron 1,330 millones de averiguaciones previas, pero se decidieron únicamente 249,000 casos; en éstos, se expidieron 149,000 órdenes de aprehensión, pero únicamente 85,000 fueron ejecutadas. Es más, y el gobierno así lo acepta, el número de crímenes reportados es sólo una pequeña fracción del número de crímenes cometidos o, al menos, así lo percibe la sociedad. *Ibid.*, P. 13.

## 1.2 El afianzamiento de la delincuencia organizada

El otro fenómeno de la inseguridad en México: la delincuencia organizada nacional y transnacional se manifiestan de distintas maneras.<sup>17</sup> La delincuencia organizada nacional dedicada al robo de casas-habitación, secuestro express, secuestro tradicional, robo de mercancía de trailers o camiones, robo de automóviles se amplifica primero porque en el país se van reduciendo las oportunidades de hacer negocios exitosos, el profesionista no encuentra las condiciones para hacer dinero, las masas obreras sólo se quedan en el subconsumo, la sociedad se va diseñando de tal suerte que se le van cerrando los caminos. Desde luego ello no justifica la delincuencia organizada, pero si son variables que impactan ese tipo de delincuencia.<sup>18</sup>

La delincuencia organizada transnacional, ligada al tráfico de drogas, al robo internacional de automóviles, al fraude internacional con tarjetas de crédito, al robo de arte sacro de las iglesias mexicanas para sacarlas del país etc., tráfico de armas hacia nuestro país, todo ello ha crecido en México asociado al efecto Estados Unidos.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> “El crimen organizado puede asumir una multitud de formas, desde unos pocos individuos que forman una banda *ad hoc* para asaltar pasajeros de taxi, hasta una organización, multistatal de muchas docenas de personas dedicadas al secuestro de cargamentos de mercancía. El crimen transnacional organizado usualmente opera en el extremo más complejo de la secuencia. La figura más amenazante que toma el crimen organizado es la del narcotráfico, que ha sido designado como la amenaza más importante tanto a la seguridad nacional como a la seguridad pública. En contraste con crímenes en contra de víctimas inocentes, como el secuestro o el robo, el narcotráfico puede operar como un crimen consensual: esto es, es una operación de negocios sin víctimas, lo cual hace su represión más difícil. Debido a las cantidades de dinero generadas, el rango y la sofisticación de las organizaciones criminales, y la intensidad de la violencia y la corrupción que conlleva, el narcotráfico es el tipo de crimen que menos pueden reprimir las autoridades mexicanas. *Ibid.*, pp. 7-8

<sup>18</sup> “Es necesario distinguir entre los retos de inseguridad que son principalmente domésticos e internos por su naturaleza (tanto crimen común como organizado), y el crimen transnacional organizado que trafica con una gran variedad de bienes y servicios. El primer conjunto de inquietudes puede ser atendido por el gobierno y la sociedad. En el caso de México esta especie de desarrollo programático e institucional requerirá tiempo, recursos y un vigoroso liderazgo.” *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>19</sup> “México y Estados Unidos están integrados estrechamente en una variedad de formas, y la situación de la seguridad de cada país afecta al otro. Para México, la seguridad vinculada a Estados Unidos toma tres formas básicas. Primero, la demanda de drogas ilegales es el motor básico que conduce la producción de drogas y el tráfico. El reporte dedica una sección substancial a las

Delincuencia organizada nacional y transnacional que aprovechando las figuras de la globalización, llegan a alianzas estratégicas, con las reservas del caso por la ilegalidad, como es el caso del robo de autos último modelo que son robados por jóvenes mexicanos, que la delincuencia organizada nacional les paga una cifra por automóvil hurtado con arma en mano, y a su vez a dicha delincuencia nacional, la delincuencia transnacional le refacciona encargándose ésta última de trasladar a Europa, Hawai, etc., los autos robados.

Pero básicamente el asunto de las drogas es dónde la relación transfronteriza alcanza una preocupación importante.<sup>20</sup> Así, la delincuencia organizada transnacional relacionada con el narcotráfico, está impactando la seguridad de la sociedad mexicana.

Delincuencia organizada nacional con fuerte presencia en la capital del país, tiene como rehenes a los ciudadanos.<sup>21</sup> Conducta que se refuerza cuando a los gobiernos llegan equipos de gobierno nuevos en general, entonces se requiere de más tiempo para armar equipos eficientes de procuración de justicia, además que en México se ha retardado la

---

tendencias recientes en la reducción de la demanda en Estados Unidos. Segundo, la ambivalencia de Estados Unidos frente a la migración ilegal (la demanda de mano de obra barata y la relativamente laxa inspección de las prácticas de empleo de las empresas frente al agresivo endurecimiento de la frontera) ha estimulado un papel creciente del crimen organizado en el tráfico de migrantes. Tercero, Estados Unidos es una fuente principal de contrabando de norte a sur de armas que refuerza a los grupos criminales que operan en México y contribuye a incrementar la violencia letal. *Ibid.*, P. 6.

<sup>20</sup> "Los puntos de tensión y frustración tienen que ver con la incapacidad que tiene Estados Unidos para reducir el consumo de drogas y con la incapacidad que tiene México para reprimir, de manera importante y en el corto plazo, la producción y el tráfico de drogas. Como se ha señalado, la zona fronteriza merece un tratamiento prioritario por separado en el reporte. En esta área de rápido crecimiento, los diversos tipos de inseguridad convergen sobre los gobiernos fronterizos y sobre la sociedad civil y se magnifican convirtiéndose en problemas diversos y concentrados de delincuencia, violencia y corrupción. Las violaciones a los derechos humanos principalmente contra ciudadanos mexicanos, en ambos lados de la frontera, son seriamente preocupantes. Además, la creciente militarización de las fuerzas policíacas en México y el aumento de fuerzas de seguridad del lado de Estados Unidos, en un contexto de ausencia de comunicación eficaz transfronteriza, crean el riesgo de que surjan enfrentamientos accidentales. De esta forma, una preocupación particular tiene que ver con la promoción de la cooperación transfronteriza y la comunicación entre las fuerzas de seguridad de ambos países. *Ibid.*, P. 8.

<sup>21</sup> "el número de bandas delictivas que azotan con violencia la Ciudad de México es de alrededor de 750. las que reúnen a no menos de 20 mil delincuentes cotidianos, con un promedio de integrantes de alrededor de 26.7 cada una, manejando las cifras de manera conservadora." *Ibid.*, p. 14.

mejora de los procesos judiciales.<sup>22</sup> Es decir, los procesos judiciales tendrán que mejorar del lado de las policías judiciales, del lado de los jueces y del ministerio público. Del lado de la policía judicial no controlar ordenes de aprehensión ni de investigación, los jueces ya no deben tener su sistema proclive a la corrupción, y de no rendición de cuentas y finalmente el ministerio público no tiene un control de legalidad de sus acciones.<sup>23</sup>

**La delincuencia organizada nacional se afianza porque las autoridades correspondientes sólo se han abocado a incrementar el número de policías, y el aumento de las penas para la delincuencia organizada ( la entrada en vigor el 12 de noviembre del 2002, de la reforma al Código Penal dónde quién delinca vía secuestro no alcanzará fianza es una prueba de ello ), pero dejando intocable el proceso judicial que permite la impunidad.**<sup>24</sup> Para otros expertos el proceso judicial o el sistema de justicia mexicano, es sobrecargado de trabajo: para 1997 cada ministerio

<sup>22</sup> "En general se ha puesto mucho énfasis en la expansión del número de las fuerzas de la policía, y en el endurecimiento de las penas impuestas por los delitos cometidos, en comparación con el relativo olvido en que ha quedado el mejorar los procesos judiciales en su más amplio sentido. La experiencia nos demuestra que la participación ciudadana y la prevención, tomadas en su más amplio sentido, son la mejor inversión de largo plazo." Ibid., p. 14.

<sup>23</sup> "El diagnóstico que hace la SSP de la procuración e impartición de justicia en México no podría ser más demoledor. Afirma que las policías judiciales tradicionalmente protegen y encubren al delito organizado y controlan las órdenes de aprehensión y de investigación. Los jueces operan un sistema formal reiterativo, lento proclive a la corrupción y no están sujetos a ninguna rendición de cuentas. En cuanto al ministerio público, ejerce el monopolio de la acción penal y actúa como juez instructor sin control de legalidad, que decide a su arbitrio diligencias, pruebas, tiempos y finalmente si consigna o no. El reto que enfrenta el gobierno será reorientar un sistema de seguridad y justicia que, según el diagnóstico de la SSP ha venido operando para servir al poder formal del gobierno y de la política, pero sobre todo al poder real de la delincuencia organizada." Cfr., Denuncian sólo uno de cada 5 delitos cometidos., Diario *El Financiero*., Reportero: José Reveles, lunes 14 de enero de 2002, p. 61.

<sup>24</sup> " Para combatir la delincuencia en México, la última estadística indica que hay 325 mil 816 policías, que incluyen judiciales federales y estatales, federales de caminos, fuerzas federales de apoyo prestadas por el ejército a la PFP y preventivos. Pero el gobierno aún no ha logrado recabar ni 10 por ciento de las huellas dactilares de todos ellos, para evitar la contaminación de los cuerpos de seguridad con policías delincuentes. En efecto según datos enviados por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a la Cámara de Diputados a finales de 2001, sólo se tienen las huellas dactilares de 32 mil elementos y no están verificadas físicamente." Ibid.

público estatal recibía en promedio 389 denuncias nuevas. En los estados para 1991 el número de denuncias delictivas pasó de 809,000 a un millón 497 mil en 1997.<sup>25</sup>

El proceso que se inicia con la denuncia, continúa con la averiguación previa y termina en la conclusión judicial, se vuelve al decir de los expertos un proceso sobrecargado que pierde funcionalidad. Por el enorme volumen de averiguaciones previas. Véase cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**VOLUMEN DE AVERIGUACIONES PREVIAS**  
**EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA**  
**1997**

Averiguaciones Previas Procesadas en 1997	Averiguaciones Previas preexistentes de 1996	Averiguaciones Previas de 1997
2 millones 276 mil	955 920	1 millón 320 080

Fuente: Op. Cit., Seguridad Pública.....p. 18.

El proceso judicial pierde funcionalidad porque al enorme volumen de averiguaciones previas del año en curso, se le tienen que sumar casi otro tanto igual del año anterior. Lo que impacta negativamente la productividad del agente investigador.<sup>26</sup> Sumado al bajísimo número de averiguaciones previas que quedan concluidas.

<sup>25</sup> "En promedio, existen aproximadamente 16,200 residentes mayores de 12 años (el grupo que se encuentra inmerso, en mayor grado, en procesos de procuración de justicia) por cada agente investigador. Cfr., Op. Cit., Seguridad Pública.....p. 17.

<sup>26</sup> "Por cada 100 denuncias que se reciben, son abiertas aproximadamente 70 averiguaciones previas, mientras que las 30 restantes quedan pendientes de información adicional. De las 70 averiguaciones que se abren, aproximadamente 47 son archivadas *con las reservas de la ley*, lo que quiere decir que las averiguaciones previas no pudieron determinar que en efecto había sido

**Entonces, la delincuencia organizada se mueve entre una mejora del proceso judicial que no llega, y una extraordinaria ineficiencia del ministerio público por sobrecarga de trabajo, lo que le permite a dicha delincuencia permanecer y crecer.**

Si la delincuencia organizada se mueve en un ámbito dónde el proceso judicial tiene vicios, dónde la ineficiencia del agente investigador de los estados por sobrecarga se hace presente, dónde se establece un desequilibrio social e inestabilidad gubernamental, y una relativa autonomía de los cuerpos policíacos, los discursos de reducción de la delincuencia organizada no cuentan. El cultivo de la delincuencia organizada, sigue avanzando.<sup>27</sup>

En ese sentido, el oficial investigador, agente investigador o ministerio público, se convierte en un eje básico de la procuración de la justicia, pero de la procuración discrecional de la justicia.<sup>28</sup> Ya que muchas veces ejerce el monopolio de la acción penal

---

cometido un crimen, ni pudieron indicar quien pudo haber sido el presunto responsable del crimen, y por lo tanto los casos se archivan y se mantienen abiertos hasta recibirse información adicional. Solamente 23 de cada 100 casos quedan concluidos. De esto se desprende un índice de eficiencia de aproximadamente 14%, incluyendo un 4% por concepto de consignadas con detenido; un 3.5% por concepto de incompetencias; y un 7.9% son archivadas definitivamente por varias razones, por ejemplo que eran del fuero federal, de otros estados, o debido a una prueba que demostró que no se cometió un crimen. Este es un bajísimo nivel relativo de eficiencia en el sentido de que 77% de los casos no fueron resueltos y un 8.6% de las órdenes de detención no fueron ejecutadas. "Es decir, en 85.6% de los casos, la acción de procuración de justicia no ha sido efectiva." Además, la cantidad de 8% de las denuncias que son archivadas definitivamente es un número sospechosamente alto, y éstas no han sido desagregadas por estados, con el fin de mostrar las causas precisas. Ibid., 18.

<sup>27</sup> "Las cifras presentadas reflejan una insuficiencia en la capacidad de respuesta de las procuradurías estatales de justicia frente a la ciudadanía en general, y frente a los denunciantes en particular. Ineficiencia e incapacidad en el trámite y desarrollo de las investigaciones, ineffectividad al no poder esclarecer los hechos y atender la demanda de justicia, e ineficacia al no poder localizar y capturar a los presuntos responsables. Un Subprocurador de Justicia en el Distrito Federal reconoció que "... la procuraduría no tiene capacidad para investigar todas las denuncias que se presentan ... sólo puede investigar 8% de los delitos." Ibid.

<sup>28</sup> "El actor clave en el sistema de procuración de justicia es el Ministerio Público. En virtud de que actúa como puerta de acceso, este oficial investigador ejerce amplia discrecionalidad en cuanto a que si una denuncia procede o no, ya sea por razones legítimas o no legítimas. Esta amplia discrecionalidad, con tan limitados instrumentos de control, aunada al exceso de demanda de servicios ha provocado un conjunto de incentivos que propician la corrupción y la arbitrariedad en las instancias de procuración de justicia. Las comisiones de derechos humanos, las propias procuradurías, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación han documentado y divulgado casos de tortura en las investigaciones, arbitrariedad en cateos y detenciones, corrupción en el cumplimiento de órdenes de aprehensión, en la realización de

y actúa como juez, y el ministerio público como órgano estatal es parte de la acción penal a través de su actividad procesal, pero de ninguna manera desde el punto de vista doctrinario puede ni debe poseer el monopolio de la acción penal, ya que ello es ilegal.<sup>29</sup> Pues está pasando por alto a la autoridad jurisdiccional. Una prueba de ello es el artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que le da valor probatorio pleno a las diligencias del ministerio público, y cuando la averiguación pasa al juez e impone la sentencia al acusado, la acción penal se trunca porque cuando el ministerio público invoca al juez, lo hace para que revise si la acusación está bien fundada, vía actividad procesal del ministerio público, es decir, la actividad procesal debe continuar con el ámbito del juez, y posteriormente entonces si vendrá la sentencia o la absolución por parte del juez. Entonces, si el ministerio público ejerce el monopolio de la acción penal, en un contexto de delincuencia organizada donde se maneja mucho dinero, las diligencias y las pruebas son manipulables a favor de dicha delincuencia, sosteniendo ello la impunidad, y la reproducción de la delincuencia organizada.

El control de la legalidad del ministerio público a través de sus respectivos procuradores: Procurador General de la República; Procuradores de Justicia de los estados y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal para algunos autores ha sido débil y deficiente, que han conducido al ministerio público al abuso, a la arbitrariedad y a la anarquía.<sup>30</sup> Por eso en la medida en que, no se refuerce el control por

---

cualquier diligencia solicitada por la víctima, en el no ejercicio de la acción penal, en el archivo de las averiguaciones e incluso, en la integración defectuosa de las averiguaciones y en errores que facilitan, posteriormente, la absolución del procesado. *Ibid.*, p. 19.

<sup>29</sup> " La acción penal es la invocación al juez a fin de que declare que la acusación está fundada, y aplique en consecuencia la pena. Cfr., Castro, Juventino. **El Ministerio Público en México**, Edit., Porrúa, México, 1989, p. 22.

<sup>30</sup> " La Institución del Ministerio Público sufre en México una especie de hipertrofia en sus funciones. Hipertrofia o disfunción que peca al mismo tiempo contra la Constitución y la doctrina. El excesivo poder que ha traído aparejado este desarrollo inmoderado de las funciones del Ministerio Público, no sólo pone en peligro las libertades públicas, sino que ha provocado un malestar que llega a clamor nacional, por los frecuentes casos en que el Ministerio Público, arrogándose atribuciones jurisdiccionales que no le corresponden, ha sido el vehículo y el instrumento con los cuales se ha hecho nugatoria la indebida impartición de justicia. Es así como el Ministerio Público ha llegado a ser en ocasiones despreciable, a pesar del papel que la historia, la doctrina y nuestra propia constitucion le señalan, no sólo de enorme importancia sino de

parte de la jurisprudencia de la Corte, el proceso judicial por el lado del Ministerio Público seguirá generando impunidad, y acentuando la delincuencia organizada. Por eso al Banco Mundial cuando habla de que los Estados deben adaptar sus funciones a sus capacidades, en el primer eje o estrategia describe como necesaria la protección de la propiedad contra el robo, la violencia, la arbitrariedad gubernamental y contra la coacción del poder judicial. El establecimiento o reestablecimiento de un orden jurídico, es esencial para la certidumbre de la inversión, la producción y el comercio. Por ello las reglas y la normatividad son importantes para generar confianza. En suma se necesitan políticas satisfactorias de los gobiernos. Políticas que se han deteriorado en el Estado fáctico o neoliberal.<sup>31</sup>

---

imprescindible necesidad. El Ministerio Público está desnaturalizado funcionalmente en México, ya que puede abandonar o desistirse de la acción penal –abandono o desestimiento que tiene el carácter de una falsa resolución absolutoria -, invadiendo así la función decisoria de soberanía que es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La jurisprudencia de la Corte se ha negado constantemente a reducir a sus verdaderos términos las funciones del Ministerio Público –en cuanto viola garantías individuales-, dejando de esta forma a éste órgano estatal con sólo un débil y deficiente control interno, ejercido por los respectivos procuradores, que no han podido evitar el abuso, la anarquía y la arbitrariedad en las actividades de la institución, porque no existe entre ellos ninguna jerarquización ni unidad en su funcionamiento.” Ibid., p.p. XXIII-XXIV.

<sup>31</sup> Cfr., Bueno, Alfonso. **Del Estado Neoliberal al Estado Fáctico**, Edit., CELIBRE., Ensayos: POLÍTICUS, Serie: Reforma del Estado, No. 1, Nezahualcóyotl, 2000, p. 12.

Por otro lado, en el caso de la delincuencia organizada transnacional si bien rebasa parcialmente la vecindad México-Estados Unidos, un porcentaje SUSTANCIAL de la delincuencia organizada transnacional si tiene que ver con la cercanía entre México y Estados Unidos. La delincuencia organizada en torno al narcotráfico; la delincuencia organizada en torno al tráfico de armas EU-México; la delincuencia organizada del fraude con tarjetas de crédito que se da de manera indistinta entre los dos países; la delincuencia organizada del robo de autos de EU hacia México vía San Diego, para su posterior exportación a Asia vía puertos mexicanos; la delincuencia organizada del robo de infantes de Centroamérica y México mandados a EU a través de territorio mexicano etc., por ello es que dicha cercanía nos conduce a observar la estrategia conjunta entre México y EU para enfrentar a esa delincuencia organizada, pero también checar que hace EU para responder a ese tipo de delincuencia en su territorio de manera individual, al menos en los años noventas.

En el caso estadounidense, los expertos señalan que la tasa del crimen se estabilizó como producto de una economía robusta ( claro aquí todavía no ocurría lo del atentado sobre las torres gemelas), el envejecimiento de la sociedad, y un aumento de la inversión en la aplicación de la ley ( En EU se enfatiza el castigo ). Por el lado de los Estados del suroeste, reportan índices altos en crimen: en Arizona el índice se ha mantenido por encima del promedio nacional. en un 60%, dónde los delitos contra la propiedad son los delitos relevantes para 1993. Mientras el Estado de California se maneja por debajo del promedio nacional para 1997. En el Estado de Texas, el índice de criminalidad se ha mantenido ligeramente por arriba del índice nacional, y en el caso del Estado de Nuevo México respecto a otros, es el único en el que los delitos tienen un alto ritmo de crecimiento.<sup>32</sup>

La fuerza policiaca en los Estados Unidos para 1996 se distribuía de la siguiente manera, vease cuadro 3.

**CUADRO 3**  
**DISTRIBUCIÓN POLICIACA INSTITUCIONAL**  
**EN LOS ESTADOS UNIDOS**  
**NÚMERO DE OFICIALES**  
**1996**

---

Tipo Institucional

---

745 028 Oficiales de Procuración de Justicia

74 493 Eran civiles Oficiales Federales

410 956 Laboraban en locales de policías

259 579 Laboraban en Departamentos de policías Estatales, de Condados y Especiales

---

Fuente: Op. Cit., Seguridad Pública.....p. 20.

La procuración de justicia en los Estados Unidos enfrenta en algunos estados del suroeste una criminalidad por arriba del índice nacional estadounidense. Entonces esa alta criminalidad en el sur de los Estados Unidos, se convierte en un ingrediente que junto al otro ingrediente de delincuencia organizada de la franja fronteriza de México que incluso se extiende más profundamente al interior de la República, construyen un espacio geográfico más allá de lo transnacional, al fusionarse criminalmente una región geográfica de un país con otro. Región delincencial -dónde la frontera como elemento físico desaparece- enorme con un reflujo impresionante de actividades delictivas en ambos sentidos, que rebasa los programas oficiales contra la delincuencia de cada país, y por supuesto los programas conjuntos anticriminales México-Estados Unidos.

---

<sup>32</sup> Cfr., Op. Cit., Seguridad Pública.....p. 19.

Por eso, si checamos el comportamiento de la inversión estadounidense en el rubro de la procuración de justicia, nos daremos cuenta que en 1996 se incrementó en un 73%.<sup>33</sup> Dicho incremento, trajo consigo un aumento en el número de convictos para que a finales de 1996, las cortes federales y de los estados condenaran a un millón de adultos.<sup>34</sup> El aumento de convictos en Estados Unidos aumentó la población carcelaria, pues para 1999 tenía ya 1 366 721 reos.<sup>35</sup> En ese sentido, el procesamiento y encarcelamiento es el fuerte de la seguridad pública estadounidense. Lo que hace que la percepción de la delincuencia, por el ciudadano norteamericano, sea a la baja. Vease cuadro 4 y cuadro 5.

**CUADRO 4**  
**TENDENCIA DE LA PERCEPCIÓN DEL CRÍMEN**  
**EN ESTADOS UNIDOS**  
**PORCENTAJES**  
**1972-1998**

	1972	1975	1977	1981	1983	1989	1990	1992	1996	1997	1998
<b>Más</b>	51%	50%	43%	54%	37%	50%	51%	54%	46%	46%	31%
<b>Menos</b>	10%	12%	17%	8%	17%	20%	18%	19%	25%	32%	48%
<b>Igual</b>	27%	29%	21%	29%	36%	25%	24%	23%	24%	20%	16%

**Fuente:** TheGallupOrganization, 1999.

<http://www.gallup.com/poll/indicators/indcrime.asp>)

<sup>33</sup> "La procuración de justicia recibió incrementos sustanciales de recursos en la década de los noventa. El Buró de Estadísticas sobre Justicia reporta que: "En el año fiscal de 1996 los gobiernos locales, estatales y federales gastaron más de \$ 120 mil millones de dólares para la justicia civil y penal, un aumento de 73% con respecto a 1995. Ibid., p. 36.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

**CUADRO 5**  
**TENDENCIA DE LA PERCEPCIÓN DEL CRÍMEN**  
**EN ESTADOS UNIDOS**  
**PORCENTAJES**  
**1990-1998**

<b>Fecha</b>	<b>Más</b>	<b>Menos</b>	<b>Igual</b>	<b>Sin opinión</b>
10/25/1998	52%	35%	8%	5%
8/25/1997	64%	25%	6%	5%
7/28/1996	71%	15%	8%	6%
10/18/1993	87%	4%	5%	4%
3/1/1992	89%	3%	4%	4%
9/10/1990	84%	3%	7%	6%
7/1/1989	84%	5%	5%	6%

Fuente: Ibid.

Entonces, el aumento de inversión, el incremento de convictos y reos y la disminución de la delincuencia como percepción ciudadana, **no detienen de ninguna manera el reflujo de actividades delincuenciales, en la enorme región delincencial formada entre México y Estados Unidos. Simplemente porque siguen siendo apetitosos, los negocios ilícitos,** pese al crecimiento de la inversión para procuración de justicia, de los reos y de que la ciudadanía estadounidense perciba que la delincuencia ha disminuido.

Por otro lado, aunque en números gruesos Estados Unidos tenga 745 mil policías, y México 325 mil, las actividades delincuenciales en la magna región, continúan. Las causas de la delincuencia organizada siguen en la región delincencial, sin importar el número de policías.

Las causas de esos negocios ilícitos son múltiples, pero en el caso particular de las drogas es el caso más crudo de amplificación de la demanda en los Estados Unidos. Millones de estadounidenses utilizan drogas ilícitas, y las usan más de una vez por mes, gastando miles de millones de dólares. Vease cuadro 6.

**CUADRO 6**  
**CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS EN EU**  
**1996**

CONSUMO POR PERSONAS	PERIODICIDAD EN SU USO	GASTO ANUAL
11 MILLONES DE PERSONAS	MÁS DE 1 VEZ POR MES	150 MIL MILLS DLS.

Fuente: Op. Cit., Seguridad Pública.....p. 38.

Esa extraordinaria demanda de drogas seguirá admitiendo una oferta que se origina en Sudamérica, México, en Asia y al interior de los Estados Unidos.<sup>36</sup> Ello nos demuestra que al menos en los EU el mercado de las drogas es el más rentable del mundo. Que ni un jugoso incremento en el presupuesto estadounidense para la procuración de justicia, le quita a ese mercado la rentabilidad. Entonces el mercado ilícito se conserva impune, como elemento causal de delincuencia organizada, al interior de los Estados Unidos. Pero eso no es todo, y como al final de cuentas la gran demanda de drogas se da dentro de lo que en ésta tesis llamamos región delincencial, la tendencia que se vislumbra con mucho éxito es que en el caso de México como parte de esa región delincencial, la demanda de drogas crezca, y que al menos eso es lo que se percibe. Lo que haría crecer el negocio ilícito de las drogas, y por ende la delincuencia organizada relacionada con las drogas. Desgraciadamente esa es la tendencia visible, en ese sentido tendríamos un enorme mercado de demanda de drogas, una magna región delincencial y un terrible crecimiento de la delincuencia organizada.<sup>37</sup>

Actualmente, Estados Unidos a su interior tiene su estrategia contra las drogas, y de manera conjunta Estados Unidos y México poseen estrategias contra las drogas y contra la delincuencia organizada de las drogas. El gobierno estadounidense señala tener un enfoque de política antidrogas bien balanceado, que incluye la lucha contra la oferta como contra la reducción de la demanda. Mientras que de manera conjunta Estados Unidos y México, a través del llamado diagnóstico binacional sobre la amenaza de las drogas en 1997. Evaluaron la amenaza común de las drogas. Después de esa evaluación

---

<sup>36</sup> “Usando como medida su valor en dólares, por lo menos cuatro quintas partes de todas las drogas ilícitas que se consumen en Estados Unidos provienen del extranjero, incluyendo prácticamente toda la cocaína y la heroína. De la marihuana consumida en Estados Unidos, entre un 25% y un 35% de ella es producida dentro del país y prácticamente todas las drogas alucinogénicas y las drogas psicoterapéuticas y las drogas “de diseño exclusivo” comercializadas ilegalmente son de origen doméstico.” Ibid.

<sup>37</sup> “El consumo de cocaína entre jóvenes estudiantes ha aumentado en 500 por ciento desde hace nueve años, en tanto que entre la población en general en los últimos cinco años el incremento ha sido de 150 por ciento. apuntó el Consejo Nacional contra las Adicciones.” Cfr., Creció 500% el

para mayo de 1997, México y Estados Unidos se da la declaración de la alianza contra las drogas, y para febrero de 1998 se fija una estrategia binacional contra las drogas, que para 1999 adquiere el nombre de estrategia binacional para el control de las drogas. Después del primer diagnóstico conjunto binacional, se concluye que es necesario del lado de EU reducir la demanda de drogas.<sup>38</sup> Ya para la alianza binacional contra las drogas, el primer punto justamente es bajar la demanda de drogas de la sociedad norteamericana, que dentro de la estrategia binacional contra las drogas se proponen reducir la demanda de drogas a la mitad en 10 años, o sea de 11 millones a 5 y medio millones. A través de procesos como: la prevención, tratamiento y rehabilitación, con un presupuesto de 5 mil millones de dólares.<sup>39</sup> En ese sentido, si bien Estados Unidos responde, a la demanda de drogas y a la delincuencia asociada a tal delito, el negocio ilícito no cede.

Por otro lado, en el caso del tráfico de armas Estados Unidos-México las mismas empresas de armas estadounidenses, se prestan para el contrabando falsificando el registro de quienes les compran.<sup>40</sup> Mientras la cancelación de los permisos a las empresas para seguir vendiendo armas, se vuelve un proceso lento y poco efectivo.

---

consumo de cocaína entre los jóvenes., Diario **El Financiero**., Reportero: José Luis Ramirez, 5 de octubre de 2001, p. 43.

<sup>38</sup> “ Ante los escasos logros que han tenido los intentos por frenar el abuso mundial de las drogas mediante campañas de represión, Naciones Unidas pedirá hoy el respaldo político y financiero para implementar una nueva estrategia antidrogas que prevé erradicar en los próximos 10 años prácticamente todos los cultivos de hoja de coca y amapola de opio.” Cfr., La ONU pide ayuda para erradicar en 10 años los cultivos de opio y coca., Diario **La Crónica**., Reuters, 8 de junio de 1998, p. 2.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> “ Nos hacen falta estudios rigurosos sobre el problema del tráfico de armas. Un reciente reportaje de investigación de *Los Angeles Times* proporcionó ejemplos de algunos de los problemas y algunos temas más generales. Se encontró que una firma del sur de California, “B & E Guns” “...ha falsificado los registros para ocultar quien estaba obteniendo sus armas –y de 1986 a 1989 había transferido más de 4,000 armas sin conservar ningún registro”. Al menos algunas de las armas fueron proporcionadas ilegalmente a criminales, jóvenes y extranjeros. Cuando el Buró de Alcohol, Tabaco, y Armas de Fuego (ATF por sus siglas en inglés) revocó la licencia de B & E, la esposa de uno de los dueños obtuvo una licencia a su nombre y el negocio continuó. A fines de los noventa, la ATF encontró que la firma había creado registros falsos para esconder transferencias de al menos 3,000 armas más y no había mantenido el registro de otras 5,000 a 6,000 armas. La sentencia impuesta por estos delitos fue relativamente baja: una persona estuvo 10 meses en una prisión federal; otra fue sentenciada a un año de arresto domiciliario. El reportaje además encontro

En este caso de las armas, al igual que las drogas México y Estados Unidos lo enfrentan de manera conjunta. Para 1996, se forma el Grupo de Contacto de Alto Nivel-GCAN- que a su vez construye el Grupo Binacional de Trabajo de Tráfico de Armas, y el Subcomité Técnico del Grupo de Trabajo de Tráfico de Armas, dónde éste último ha mejorado el rastreo de armas, lo que permite enfrentar la delincuencia organizada en el tráfico de armas en forma binacional.<sup>41</sup>

Sin embargo, si la tendencia de la delincuencia organizada es a crecer por el aumento de la demanda de drogas en México, el rastreo no será suficiente.

---

un negocio. "Verde Firearms", que había introducido armas de contrabando a México." Ibid., p. 41.

<sup>41</sup> "con la creación dentro del GCAN de un Subcomité Técnico del Grupo de Trabajo sobre Tráfico de Armas de Fuego en 1997, cuyas reuniones bisemanales en la Ciudad de México sirven como un foro para el cambio de información de inteligencia y para la resolución de problemas específicos. Además, la designación del Centro de Planeación para el Control de las Drogas (CENDRO) como la agencia líder del gobierno mexicano para todos los rastreos de armas ha mejorado la cooperación. Los esfuerzos del CENDRO han contribuido al incremento significativo en requerimientos de rastreo exitosos, alcanzando un índice de éxito del 42 por ciento en el año 2000 (en contraste con un índice menor al 10 por ciento antes de 1996) El Subcomité Técnico también reporta avances importantes en el entrenamiento relacionado con armas de fuego y en una cooperación cercana entre la Policía Federal Preventiva de México y el Buró del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de Estados Unidos. Sin embargo, se necesita hacer más en la reducción del tráfico de armas. Un problema que resalta es la necesidad de establecer una mejor comunicación transfronteriza entre funcionarios de los dos países encargados de la prevención y la investigación del tráfico de armas." Ibid., pp-46-47.

### 1.3 La delincuencia el gran negocio estratégico

La delincuencia en México se ha acelerado en la medida en que se convierte en un jugoso negocio. Ello ha dado pie para que ese negocio entre en una dinámica de administración estratégica, haciéndolo exitoso. La constante búsqueda de estrategias por parte de la delincuencia sobre todo la organizada, la conducen a encontrar estrategias como la búsqueda de nichos, la segmentación de sus actividades delincuenciales, la especialización y la diversificación de su accionar.

Desde el momento en que la delincuencia organizada piensa estratégicamente, para que sus actividades tengan éxito, es que el delinquir ha dejado de ser una excepción, y ha pasado a ser una buena opción de empleo. Dónde después de calibrar los pros y los contras de la actividad delincencial, el involucrarse después de conocer los riesgos, es que las opciones sociales legales para salir adelante en forma exitosa están deterioradas. Justamente el Neoliberalismo las ha deteriorado, no sólo la búsqueda del nuevo balance entre la actividad del Estado y los particulares sino, la presencia depredadora del monetarismo de no permitir el crecimiento natural de la economía, mientras que el deterioro del salario y la fabricación de pobres cierran más las opciones legales de empleo. El poder adquisitivo del salario mínimo de México es de los que más ha caído en América Latina.<sup>42</sup> Y tomando en cuenta que el 19% de la población ocupada, como 7 millones de personas, gana menos de un salario mínimo.<sup>43</sup> Observamos en esa población una extraordinaria fuente potencial de delincuencia organizada, de delincuencia predatoria, que observa la delincuencia como un gran negocio.

---

<sup>42</sup> " Su capacidad de compra equivale a 37.9% de la que se tenía en 1980, señaló un estudio de la Organización Internacional del Trabajo. (OIT)." Cfr., El salario mínimo real en México es uno de los que más ha caído en América Latina, desde 1980., Diario *La Crónica*., Reportera María de Lourdes Martínez, 7 de julio de 1996, p. 20.

#### 1.4 El poder institucional autónomo

El desequilibrio gubernamental provocada por el neoliberalismo, acentuó el comportamiento estructural de las instituciones policiacas. Es decir, sus estructuras de control rígido establecidas por el Estado, y para la defensa de ese Estado, cuya administración es inestable, hacen crecer las decisiones autónomas de las fuerzas policiales ante un Estado debilitado.<sup>44</sup> Poder institucional que se hace autónomo en la medida en que la inestabilidad del Estado crece, es decir, la inestabilidad política de los ochentas y los noventas se correlaciona positivamente con el acrecentamiento de las decisiones autónomas de las fuerzas policiales. Lo que incrementa las posibilidades reales de corrupción y asociación frente a la delincuencia, y participación directa en los ilícitos.<sup>45</sup>

La fase de inestabilidad del Estado que se interpreta también como inestabilidad política es real, ya que la historia de la sociedad mexicana registra desde 1821 que cuando la inestabilidad política se ha hecho presente: las figuras como la desaceleración económica, crisis del centralismo autoritario, Estado débil e incremento de la

---

<sup>43</sup>Juárez, Laura. **EL gobierno foxista mantiene y endurece la política salarial.** Edit. Universidad Obrera, México, 2000, p. 4.

<sup>44</sup> "La policía en América Latina vive la corrupción y la violencia como características de su comportamiento institucional, es decir, como respuestas de tipo estructural: derivan de un proceso histórico de manipulación política que, desde sus orígenes, asignó a los aparatos de seguridad la misión de proteger al Estado. Esto nos permitiría afirmar que las instituciones policiales a lo largo de la región no se han desarrollado en el marco de una experiencia democrática. En América Latina pueden encontrarse ejemplos de esfuerzos por insertar a las instituciones policiales en mecanismos de control democrático-eficaces, que buscan abrir paso al desarrollo de actividades que ordenen una creciente colaboración frente a la delincuencia, desde una perspectiva de aprovechamiento del espacio público para beneficio de todos." Cfr., América Latina: Corrupción y Violencia Policial., Revista: NEXOS, No. 262, articulista : Ernesto López-Portillo Vargas, octubre, México, 1999, pp. 17 y 19.

<sup>45</sup> "La policía en México ha operado con base en un mecanismo histórico de lealtad política a cambio de impunidad y relativa autonomía. El eje de su comportamiento, al igual que el del régimen en su conjunto, ha sido político, no jurídico. La policía no fue introducida en las políticas de modernización del Estado y se consolidó como un instrumento privilegiado de represión y corrupción." Cfr., Op. Cit., Seguridad Pública, p. 16.

delincuencia también se manifiestan.<sup>46</sup> En este caso la presencia del Neoliberalismo ha provocado inestabilidad política, o inestabilidad del Estado como megainstitución creadora de instituciones. El poder institucional autónomo de las organizaciones policiales en el plano de un Estado inestable, tiende a la violencia y a través de ella a participar en un enorme abanico de actividades delincuenciales.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Cfr., Pipitone, Ugo. México entre el Estado y el Mercado en: **La Salida del atraso: un estudio histórico comparativo**, Edit., FCE., México, 1994, pp.386-392.

<sup>47</sup> “Un público más exigente y con mayor voz percibe que el gobierno es incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y, lo que es aún peor, la policía y los organismos de procuración de justicia se consideran como parte integral del problema de la inseguridad. El Presidente Zedillo reconoció estas percepciones en su Quinto Informe de Gobierno de 1999.” Cfr., Op. Cit., Seguridad Pública.....p. 3.

### 1.5 La tendencia de la seguridad pública

La fuerte inseguridad pública ha seguido una tendencia ascendente a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, llega a un punto álgido a finales de los noventa y tiende, sólo tiende a descender a partir del año 2001. El asunto es que ese descenso al final de cuentas ante la presencia de la segunda versión del Neoliberalismo, no durará mucho en la medida en que la actividad económica estancada, agrava la distribución del ingreso en la sociedad, y potencialmente genera delinquentes, según un estudio del Banco Mundial.<sup>48</sup>

La tendencia a agravarse de la inseguridad pública, ha provocado otro fenómeno: el inicio de la desmilitarización de las fuerzas armadas mexicanas. Sólo el inicio, pero que coincide con la visión del pentagono norteamericano de desmilitarizar los ejércitos latinoamericanos, para cumplir funciones de seguridad pública, ante el acoso del narcotráfico y la delincuencia organizada nacional y transnacional.<sup>49</sup> Si la demanda de drogas crece en México como deducimos en éste trabajo, la presión norteamericana va a

---

<sup>48</sup> "El estudio encontró correlaciones económicas claras para el crimen. Las tasas criminales son contra-cíclicas: "Actividad económica estancada induce altas tasas de homicidio" Más aún, parece existir una clara correlación entre inequidad económica y el crimen, por lo que países con distribución más desigual del ingreso tienden a tener mayores tasas criminales que aquellos con patrones más equitativos de distribución del ingreso." Ibid., p. 10.

<sup>49</sup> "Y es que en el afán militarista hegemónico de los Estados Unidos, la estrategia del Pentágono para nuestro continente implica, en aparente contradicción, la "desmilitarización" de los ejércitos del mismo, y su subordinación a las Fuerzas Armadas estadounidenses. En esta nueva perspectiva, nuestros ejércitos, "desmilitarizados", cumplirán funciones policíacas y de seguridad pública (principalmente en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada) y de fuerzas de ocupación en sus propios territorios nacionales para contener a los movimientos sociales e insurgentes. Y de este modo, dichas fuerzas apoyarán también la consolidación de las economías de libre mercado y de democracias de "baja intensidad" (Robinson, 1996), acorde a los intereses estadounidenses. Cfr. Palacios, Juan Manuel. **MILITARIZACIÓN, SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.** Edit., Seminario permanente de estudios chicanos y de fronteras, México, 2000, p. 24.

estar presente. La subordinación militar es un peligro potencial que puede traer aparejado la creciente demanda de drogas en México.

## CAPÍTULO II. LA DELINCUENCIA EN EL PERÍODO 1995-2002

### 2.1 El ascenso delincencial

Los antecedentes del ascenso delincencial, los observamos en la década de los ochentas y la primera mitad de los años noventas. Ya que entre 1980 y 1996, el número de presuntos delincuentes creció 238%.<sup>50</sup> El incremento de presuntos delincuentes en ese gran período, lo podemos relacionar con el deterioro de variables como el salario, el empleo, la distribución del ingreso, el crecimiento económico y el aumento de la pobreza. En el caso del salario observamos que, para 1983 se determinaba en función de la política de contención salarial, como parte de la disciplina financiera pactada con el Fondo Monetario Internacional en 1982.<sup>51</sup> El salario real de los trabajadores mexicanos a finales de 1983, había perdido poder adquisitivo en 47%.<sup>52</sup> Justo ahí se inicia de manera más acelerada el descenso del nivel de vida de la sociedad mexicana. Aunque cabe aclarar que es a partir de 1977 cuando se inicia en forma continua el desplome del poder adquisitivo salarial, y en 1983 se acelera.<sup>53</sup> Entendemos que la pérdida del poder

---

<sup>50</sup> " Entre 1980 y 1996 creció 238 por ciento el número de presuntos delincuentes registrados en los tribunales, lo que significa un incremento anual de 14 por ciento." [http://www.nexos.com.mx/nexos\\_tv/noviembre99/495seguridad.asp](http://www.nexos.com.mx/nexos_tv/noviembre99/495seguridad.asp)

<sup>51</sup> " Los salarios mínimos en 1983 se determinaron con base en la necesidad de cumplir los objetivos de disciplina financiera ortodoxa que se pactaron en 1982 con el Fondo Monetario Internacional y sin que para ello se tomara en cuenta el precepto constitucional que señala la necesidad de que la remuneración obrera sea suficiente para cubrir las necesidades de una familia en materia de alimentación, vivienda, vestido, recreación y cultura." Cfr., No debe privilegiarse más al capital sobre el salario., *Diario Punto.*, Reportero: Jesús Miguel López, 26 de diciembre de 1983, p. 5.

<sup>52</sup> " La reducción más aguda de los últimos 45 años" Ibid.

<sup>53</sup> " Al término del régimen de López Portillo, sin embargo, la capacidad adquisitiva real del salario mínimo en el DF era equivalente a 28 pesos de 1970, es decir los trabajadores habían perdido todo el aumento real del sexenio anterior y sus ingresos eran ya 12.5 por ciento inferiores a los de 1970."

adquisitivo del salario tiene dos vías: el impacto que tiene la inflación sobre la canasta básica,<sup>54</sup> haciéndola cada vez más cara, y los incrementos del salario mínimo respecto a la inflación, vía política salarial gubernamental, intentando cubrir el aumento inflacionario de la canasta básica. Entonces, el problema es que la canasta básica se incrementa en mayor grado por la inflación, y el aumento del salario mínimo no llega a cubrir el aumento de la canasta básica, ahí el salario pierde poder adquisitivo.

Si para finales de 1983 el salario mínimo había perdido el 47%, pudiendo adquirir sólo el 53% de la canasta básica, ya para 1988 la pérdida del poder adquisitivo se elevaba al 50%.<sup>55</sup> Mientras que para 1996 el salario mínimo pierde poder adquisitivo en un 62.1%, logrando sólo una capacidad de compra real del 37.9%.<sup>56</sup> Si a ese desplome del salario mínimo real, le agregamos que 20 millones de personas ganan el salario mínimo, encontramos una gran fuente de la delincuencia predatoria y organizada.<sup>57</sup>

Entonces, el deterioro del salario justamente coincide con el incremento de la delincuencia. Aquí, se da una relación de calidad innegable, donde el crecimiento delincencial del 238 % se enfrasca con una pérdida del 62.1 % del salario mínimo, y además tipo de salario que ganan 20 millones de personas. Ello nos da un gran punto coincidente, como punto de partida para explicar el disparo de la delincuencia. El

Cfr., Desde 1977 empezó el desplome salarial., **Diario Punto.**, Articulista: Carlos Pereyra, 9 de enero de 1984, p. 7.

<sup>54</sup> "Contenido de la canasta básica para una semana y una familia de cinco miembros: Aceite 1 litro, Arroz 3 kilos, Azúcar 1 kilo, Café 1 kilo, Carnes 3 kilos, Frijol 3 kilos, Chiles 1.5 kilos, Harinas 1 kilo, Huevo 4 kilos, Leche 21 litros, Pan bolillo 200 piezas, Pasta p/sopa 4 kilos, Pesaco, 1 kilo, Tortilla 14 kilos, Sal 200 grs, Papa 2 kilos, Tomate rojo 1 kilo, Cebolla 1 kilo." En 15 años el costo de la canasta básica creció 4 300%., **Diario El Financiero.**, Reportera: Patricia Muñoz, 26 de agosto de 1985, p. 26.

<sup>55</sup> Cfr., El salario ha perdido más del 50% de su poder adquisitivo., **Diario El Financiero.**, Reportera: Andrea Becerril, jueves 1 de septiembre de 1988, p. 25.

<sup>56</sup> "El poder adquisitivo del salario mínimo de México es uno de los que más ha caído en América Latina, ya que su capacidad de compra equivale a penas a 37.9% de la que se tenía en 1980, señaló un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)." Cfr., El salario mínimo real en México es uno de los que más ha caído en América Latina, desde 1980., **Diario La Crónica.**, Reportera: María de Lourdes Martínez, 7 de julio de 1996, p. 20.

<sup>57</sup> "Entre 1993 y 1995 el empleo precario, es decir, aquel en el que laboran quienes no ganan más allá de dos salarios mínimos, pasó de ocupar de 17 a 20 millones de personas, con lo que más de la mitad de los trabajadores que laboran en el sector formal de la economía, no tienen un salario

ascenso delincencial, que se da en la segunda mitad de la década de los años noventa, en paralelo también tiene el incremento de la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo, al pasar de 62.1 % de 1996 a 70 % en el año 2000.

Lo que refuerza la posición de este trabajo, de que el deterioro salarial es uno de los pilares del incremento de la delincuencia predatoria y organizada en México, en presencia de negocios ilícitos excelentes.

La segunda mitad de los años noventa, marca la gran incidencia delictiva en México, pero sobre todo en el Distrito Federal.<sup>58</sup> 1996, 1997 y 1998 son años con promedios delictivos fuertes. Vease cuadro 7.

**CUADRO 7**  
**PROMEDIOS DE DELITOS DIARIOS EN**  
**EL DISTRITO FEDERAL**  
**1996,1997,1998.**

AÑOS	DELITOS DIARIOS
1996	679
1997	700
1998	651

**Fuente:** Cfr., López Obrador apela a las estadísticas.. Diario **El Financiero**.. Reportero: José Reveles, lunes 18 de febrero de 2002. P. 59.

suficiente para vivir y cubrir sus necesidades más elementales." Cfr., Con salario precario 20 millones.. Diario **Reforma**.. Reportero: Jesús Castillo. 1 de mayo de 1996. p. 19-A.

<sup>58</sup> " Cuando Oscar Espinosa estaba al frente de los destinos de la ciudad, el robo de vehículos llegó a ascender a un promedio diario de 160." Cfr., López Obrador apela a las estadísticas.. Diario **El Financiero**.. Reportero: José Reveles, lunes 18 de febrero de 2002. P. 59.

A nivel nacional de 1994 a 1997 también se expresa un ascenso delincencial, vease cuadro 8.

**CUADRO 8**  
**DELITOS EN MÉXICO A NIVEL NACIONAL**  
**POR CADA 100 MIL HABITANTES**  
**1994-1997**

1994	1997	Tasa de Crecimiento
100 delitos	1 500 delitos	1 500.0 %

Fuente:

Entre 1993 y 1996 aumentó 151 por ciento el robo denunciado, entre 1995 y 1996 se incrementaron las denuncias. Asalto con violencia: 61 por ciento. Corrupción a menores: 48 por ciento. Asalto bancario: 46 por ciento.

Por otro lado, si recurrimos a las mediciones de los delitos que hace la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para los periodos del 5 de diciembre de 1999 al 4 de marzo del 2000, y del 5 de diciembre del 2000 al 4 de marzo del 2001, en terminos generales se observaba un descenso. Vease cuadro 9 y 10 respectivamente.

**CUADRO 9**  
**COMPORTAMIENTO DE DELITOS**  
**DISTRITO FEDERAL**  
**Miles de Delitos**  
**PERIODO: 5-XII-1999 A 4-III-2000**

Tipo de Delitos	En el Periodo	Promedio Diario
Robo a transeuntes	8 088	88.88
Robo a transporte	3 033	33.11
Robo de vehículo	11 227	123.37
Robo a casa	1 570	17.25
Robo a negocio	3 185	35
Homicidio doloso	217	2.38
Violación	334	3.67
Lesiones dolosas	4 834	53.12
Delitos sexuales	723	7.95
Delitos por daño		
En Propiedad ajena	4 155	45.66
Fraudes	1 103	12.12
Otros delitos	2 418	26.57

Fuente: Cfr., La reestructuración de la PGJDF reduce tiempo para hacer Denuncias Diario **La Jornada**.. Reportero: Angel Bolaños, 16 de marzo de 2001, p. 36.

**CUADRO 10**  
**COMPORTAMIENTO DE DELITOS**  
**DISTRITO FEDERAL**  
**Miles de Delitos**  
**PERIODO: 5-XII-2000 a 4-III-2001**

Tipo de Delitos	En el Período	Promedio Diario
Robo a Transeúnte	5 110	56.69
Robo a transporte	3 026	33.62
Robo de vehículo	9 618	18.56
Robo a casa	1 670	18.56
Robo a negocio	3 0 69	34.10
Homicidio doloso	189	2.10
Violación	293	3.96
Lesiones dolosas	3 4 97	38.86
Delitos sexuales	625	6.94
Delitos por daño		
En propiedad ajena	3 547	39.41
Fraudes	1 103	5.26
Otros delitos	2 990	33.22

Fuente: Ibid.

Según la PGJ observando en su conjunto la tendencia de los distintos tipos de delitos, se concluye que casi en su mayoría, al menos para los periodos descritos, disminuyen como tendencia. Sin embargo, como lo señalamos en el primer capítulo de este trabajo, sabemos que México se encuentra en una fase expansiva, de la región delincriminal México-Estados Unidos, y que esas disminuciones son coyunturales.

## **2.2 La estructura oficial contra la delincuencia**

**La Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados** construyó reformas en la ley penal: como la protección de los derechos humanos básicamente en procesos penales, reformas en los alcances de las autoridades en los procesos de investigación y se introdujo el Programa Nacional de Seguridad Pública.<sup>59</sup> **En 1994 se forma el Consejo Nacional de Seguridad Pública**, En diciembre de 1994 se dió una enmienda importante: el artículo 21 y 73 de la Constitución dónde se elevó LA GARANTÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA a un derecho civil básico, y se elevó la seguridad pública a POLÍTICA DE ESTADO, **en febrero de 1994 se crea La Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada de la PGR**. “El crimen organizado” apareció como un concepto en el código legal de México, refiriéndose a casos en los que: tres o más personas se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos, algunos de los delitos previstos por la ley. y para **1995 se establece una legislación para construir el Sistema Nacional de Seguridad Pública**.

En noviembre de **1996 surge la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFCDO)** es la lucha contra el narcotráfico aun cuando otros delitos, tales como el tráfico ilegal de migrantes o el tráfico de armas y de infantes, el terrorismo y similares, también son cubiertos. El concepto se amplió para incluir como un delito la participación en grupos criminales. En consecuencia: cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para llevar a cabo en forma momentánea o reiterada acciones que por sí solas o unidas a otras, tienen como objetivo o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionados por ese sólo hecho como miembros de la delincuencia organizada.

La implementación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada coincidió con el escándalo que involucraba al General Gutiérrez Rebollo en febrero de 1997. **El Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, bajo el mando de Gutiérrez Rebollo, cambió su nombre a Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS), la cual fue puesta bajo la dirección de un civil, Mariano Herrán Salvati.** Existen tres unidades clave **dentro de la FEADS que son: Grupos de Respuesta Rápida Fronteriza, la Unidad Especializada Contra la Delincuencia Organizada (UEDO) y la Unidad Especializada Contra el Lavado de Dinero (UECLD), ésta última creada en enero de 1998 para implementar leyes antilavado de dinero que datan de 1990.**

**La Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia.** Esta fue anunciada por el **presidente Zedillo en agosto de 1998** y se puede caracterizar como un esfuerzo de alto nivel para articular las varias estrategias y acciones específicas que los gobiernos en distintos niveles estaban llevando a cabo para combatir el crimen. El énfasis fue mostrar como los diversos componentes anticrimen estaban desarrollados en un Programa Nacional de Seguridad Pública, a través de la acción estratégica del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El presidente presentó 26 estrategias y 120 acciones específicas que tenían que ver con el entrenamiento, la prevención del crimen, la recolección de datos y análisis, el equipamiento y las nuevas tecnologías, mecanismos de coordinación y procesamiento, participación de la comunidad, reformas legales y regulación de las fuerzas de seguridad pública. A pesar de haber sido fue criticada por presentarse tardíamente en el periodo presidencial, la Cruzada reflejó claramente la importancia política que se le dio, al responder a la demanda pública por mejorar la seguridad.

1998La sustitución de las autoridades civiles por las militares fue más dramática en la Ciudad de México. **A finales de la primavera de 1996 “prácticamente todos los funcionarios de la SSP (Secretaría de Seguridad Pública) fueron removidos y**

---

<sup>59</sup> Cfr., Op.Cit., Chabat.....p. 22.

**reemplazados por un oficial militar,” bajo el mando del General de División Enrique Tomás Salgado Cordero.** Salgado, a quien se le unieron once generales, cinco coroneles y cinco tenientes coroneles, llevó a cabo una reorganización y una reforma muy extensas de la policía, con un énfasis en los aspectos positivos de los valores militares. Sin embargo, el resultado fue ambiguo: los delitos reportados continuaron creciendo y algunas unidades del ejército fueron acusadas de violaciones a los derechos humanos. Las elecciones que tuvieron lugar a la mitad del período de gobierno de Zedillo, en julio de 1997, trajeron como resultado un alcalde en la Ciudad de México del opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual se había opuesto a la participación del ejército en labores policíacas. Se nombró a un nuevo jefe de policía y el papel directo del ejército se vio reducido sustancialmente.

**El Sistema Nacional de Seguridad Pública.** La respuesta estratégica general del gobierno del Presidente Zedillo a la inseguridad, el SNSP, fue diseñado dentro de un marco de sistemas para integrar medidas que van desde la prevención de delitos a través de la procuración de justicia y la administración judicial hasta la rehabilitación social. Una decisión clave fue la ubicación del Sistema dentro de la Secretaría de Gobernación y no en la Procuraduría General de la República (PGR) La decisión tuvo como base la responsabilidad legal que tiene la Secretaría de Gobernación de supervisar la seguridad interna, lo cual engloba las amenazas al orden público, entendido de una manera amplia, y no solamente al crimen. Se creó una Subsecretaría de Seguridad Pública dentro de la Secretaría de Gobernación para albergar al SNSP. La legislación creó un Consejo Nacional de Seguridad Pública y una serie de consejos coordinadores a niveles estatales y locales y enfatizó el papel del gobierno central dentro de un sistema federal como uno de coordinación y no de control.

**La Policía Federal Preventiva.** Autorizada por el Congreso en diciembre de 1998, la Policía Federal Preventiva (PFP) fue creada como un organismo nacional de procuración de justicia que

integraba a la policía existente, a las fuerzas de inteligencia y a las fuerzas militares, e incluía el reclutamiento y entrenamiento de nuevos agentes. La PFP incluyó entre sus filas a la Policía Federal de Caminos, a la Policía Fiscal Federal, a la Policía Migratoria Federal; así como también a aproximadamente 4,900 soldados de la Tercera Brigada de Policía Militar y a una unidad de fuerzas especiales de origen no especificado. Como se ha indicado anteriormente, el brazo operativo del CISEN (la Dirección de Contrainteligencia) fue transferida a la PFP y su director, el Contralmirante Wilfredo Robledo Madrid, fue designado Director de la nueva fuerza. Robledo indicó que la consolidación de la PFP requeriría dos años y que le tomaría diez años para convertirla en una organización de primera. También sugirió que las prioridades de la PFP incluirían la desaparición de secuestros y que se le otorgaría atención prioritaria a la represión del tráfico de drogas, de armas y de personas. Robledo renunció en diciembre de 2000 y fue reemplazado temporalmente por Faustino Ruiz Tavel.

**En agosto de 1998 Zedillo hecho a andar una Campaña Nacional contra el Crimen y la Delincuencia. Mientras que FOX el 14 de enero de 2001 propuso una cruzada nacional contra el crimen y el hampa organizada. Y el 12 de diciembre del 2001 el secretario de la Defensa Nacional presentó un mapa de focos rojos de inseguridad en el país.<sup>60</sup>**

---

<sup>60</sup> " En un documento de diagnóstico y propuestas enviado por el secretario de Seguridad Pública Gertz Manero, a la Cámara de Diputados para apoyar la aprobación de reformas a los códigos penales y a la normatividad de la propia SSP, se vuelve a mencionar una policía nacional con atribuciones para investigar y prevenir, actuar en casos de flagrancia, intervenir como parte acusadora, auxiliar al ministerio público y los jueces, y dar apoyo en casos de emergencia a policías locales. Se rescita la figura de la fiscalía general para asumir las funciones del Ministerio Público, y propone establecer un solo código penal y uno sólo de procedimientos penales para todo el país." Cfr., Op. Cit., Denuncian sólo.....p. 61.

### 2.3 Evaluación de la lucha contra la delincuencia

La lucha contra la delincuencia en México, ha puesto de relieve que las instancias de procuración de justicia forman parte de las redes criminales. Ha expresado también la crisis del sistema penal, incapacidad ante la criminalidad, una altísima impunidad delictiva, una probabilidad muy baja de que el delincuente sea detenido, falta de credibilidad ciudadana.<sup>61</sup>

La lucha contra la delincuencia en México sólo se ha dado en el plano del Estado como el gran sancionador. El Estado como la megainstitución creadora de instituciones y gran resolvedora de problemas, es lo que interesa. Que esa megainstitución no sea afectada por el poder de la delincuencia organizada nacional y transnacional o la delincuencia de la globalización. Lo único que le ha interesado al gobierno mexicano ha sido combatir, la inseguridad por razones de Estado. Para ello ha creado una serie de organismos, como lo vimos en el subíndice 2.2. Organismos que funcionan cierto tiempo, para después ser sustituidos por otros, ya que han sido penetrados por el narcotráfico.

En México no se ha combatido la inseguridad de manera integral, sumado a una equivocada percepción de la misma inseguridad. Por eso es que la delincuencia no cede, a pesar de que en ciertos momentos y en forma coyuntural, las tasas oficiales de los delitos bajen.

Combatir la delincuencia solamente por razones de Estado, nos estará conduciendo a militarizar las ciudades, reduciendo cada vez más las garantías ciudadanas, dado que la delincuencia se encuentra en expansión. Por lo tanto, la tendencia a la militarización de

---

<sup>61</sup> Sólo hay 1% de probabilidades de que un delincuente sea detenido.. Diario **El Financiero**.. 26 de julio de 2001. p. 49.

las ciudades también crecerá, convirtiéndolo a los ciudadanos en rehenes formales y luego reales del gobierno y de sus fuerzas militares ( llámese ejército; policía federal preventiva; o la policía nacional que el gobierno quiere formar) y viviremos en figuras de estado de sitio como en ciertos momentos en Sudamérica. De hecho la participación del ejército y de la policía federal preventiva se ha incrementado en municipios como Nezahualcóyotl, o en algunos estados de la república.

El mismo neoliberalismo ha traído aparejada su delincuencia organizada transnacional, por eso se acentúa el ataque a esa delincuencia por razones de Estado. Sólo que a la delincuencia predatoria, organizada nacional y transnacional se le debe atacar de manera integral no sólo por razones de Estado, sino por razones humanas y por razones ciudadanas.

De ahí que el propio Banco Mundial proponga reformar el Estado en sus países miembros a través de adaptar la función del Estado a su capacidad y luego hacer crecer dicha capacidad, a través de dos ejes: **El primer eje** o estrategia describe como necesaria la protección de la propiedad contra el robo, la violencia, la arbitrariedad gubernamental y contra la coacción del poder judicial. El establecimiento o reestablecimiento de un orden jurídico, es esencial para la certidumbre de la inversión, la producción y el comercio. Por ello las reglas y la normatividad son importantes para generar confianza. En suma se necesitan políticas satisfactorias de los gobiernos. Políticas que se han deteriorado en el Estado fáctico.

Sostener de manera férrea la estabilidad macroeconómica caminando en contramarcha contra: la inflación, y el déficit público. Pero también, construyendo instituciones que operen con eficacia, no más allá de su capacidad.

Reivindicar el gasto público en inversión social tanto en servicios como en su infraestructura y aceptar la participación privada en esa inversión social, es la propuesta básica del Banco. Sólo que esa inversión social debe ser priorizada hacia los grupos

vulnerables de pobreza extrema, y de esa manera encontrar un cambio político institucional.<sup>62</sup>

Al partir de la idea central de una economía de mercado competitiva, el Banco Mundial establece como necesario dependiendo de la región dónde se encuentren los Estados, construir las condiciones para procesos de desregulación, o en su defecto armar reglamentaciones prudenciales o que influyan en procesos de desregulación no exitosas, por la falta de estructuras institucionales que condujeran la desregulación.

Promover el crecimiento y reducir la pobreza, implica para el Banco Mundial poder tener las instituciones adecuadas y tener éxito en acercar el Estado a la sociedad.

En efecto, **la segunda estrategia o eje** del marco del BM que debe conducir a revitalizar las instituciones públicas de los Estados, señala que es necesario construir mecanismos institucionales para una toma de decisiones lo más amplia posible. En algunas regiones del mundo la toma de decisiones no pueden seguirse tomando como hasta ahora ya que las sociedades están más informadas, son más participativas en política, son más cultas y por eso necesitan mecanismos de participación en la toma de decisiones, de las decisiones que les van a afectar. En la medida en que las sociedades no puedan participar de esa toma de decisiones tendrán que seguir soportando los excesos del Estado.

En el caso de México como sistema republicano no se puede seguir dependiendo del presidente de la república y de las Cámaras dónde los diputados se cambian de partido con mucha facilidad, para la toma de decisiones. Se ha avanzado en los municipios en la toma de decisiones con la presencia de los Consejos de Participación Ciudadana, pero lo que se requiere es participar en la toma de decisiones a nivel de la política federal, de manera simple y eficiente. Sobre los grandes temas nacionales.

---

<sup>62</sup> " Para concentrar más eficientemente los recursos públicos en los bienes y servicios colectivos, será necesario que los países redistribuyan los gastos y aprendan a utilizar sus fondos en forma más eficiente. En muchos países, ello significará introducir cambios tanto de orden político como institucional. El primer paso decisivo para el cambio institucional es la disposición a adoptar un criterio pluralista de suministro, es decir, permitir la participación privada a la vez que se concentra la participación pública directa en los bienes y servicios de interés verdaderamente colectivos." Cfr., Op., Cit., El Estado en un mundo.....p. 61.

**La necesidad entonces de que el Estado pueda desarrollar una capacidad institucional se hace presente. Es decir, si los ciudadanos pudiesen expresar en forma oficial sus opiniones, el Estado o gobierno tendrá credibilidad siendo este un componente público básico para gobernar con confianza, ya que ello conduce al Estado a un manejo más flexible de la acción de gobernar y por lo tanto mayor consenso.**

La descentralización proceso que ha estado pendiente en México por la tremenda centralización del poder político, es necesario que se manifieste tanto en el terreno de las decisiones políticas como en el ámbito regional. En el caso de nuestro país la presencia de un fuerte triángulo de actividad económica formado por las ciudades de Monterrey, Guadalajara y Coahuila donde se produce el 70 por ciento del PIB., donde vive el 35 por ciento de la población y donde la expulsión de gente es baja con tan sólo un 8 por ciento, se requiere descentralizar dicho triángulo en términos urbano-regionales para que la productividad llegue a otras regiones para que las prácticas monopólicas de tipo político del centro disminuyan, y se exprese en estricto sentido el llamado federalismo.

En ese sentido, disminuir el abuso del poder del Estado se convierte en un reto contemporáneo, para determinar las acciones del poder legislativo y ejecutivo.<sup>63</sup> La judicatura como mecanismo de control en muchos países si bien estaba presente, no tenía tampoco la autonomía sobre todo del poder ejecutivo, que poco a poco la ha ido estableciendo.

---

<sup>63</sup> " El desarrollo sostenible generalmente exige que existan mecanismos formales de control que hagan que el Estado y sus funcionarios sean responsables de sus acciones. Para que sean duraderos y creíbles, esos mecanismos deben estar anclados en instituciones estatales básicas: si estas son demasiado débiles, pueden sustituirlas temporalmente otros dispositivos externos, como las decisiones judiciales internacionales. Los dos principales mecanismos de control son un poder judicial fuerte e independiente y la separación de poderes.

Independencia y eficacia de la judicatura. Para prosperar, la economía de un país necesita que existan dispositivos institucionales que permitan resolver las controversias entre empresas, ciudadanos y gobiernos, aclarar las ambigüedades en las leyes y reglamentos y velar por su cumplimiento. Las sociedades han ideado una amplia gama de mecanismos oficiales y oficiosos para ello, pero el más importante es la judicatura oficial. Sólo ella tiene acceso a la autoridad coactiva del Estado para aplicar sentencias y sólo ella tiene autoridad oficial para determinar la legalidad de las acciones del poder legislativo y ejecutivo." Ibid., p. 114.

El Banco Mundial establece que para aumentar la capacidad y la eficacia del Estado, éste tiene que aumentar la apertura hacia la población para que ella pueda participar en los asuntos públicos. Para ello el BM propone que los Estados deben someter a debate público algunas políticas esenciales, generando las condiciones para ello: primero informando y después consultando a la población a través de mecanismos eficientes y sencillos.

Los Estados en forma permanente siempre deben estar estimulando la participación de la sociedad en los asuntos públicos, en sus distintos niveles como: señalamiento de soluciones, y vigilancia del accionar cuantitativo y cualitativo del Estado.

El fortalecimiento de la sociedad civil se convierte en una forma sustancial que puede evitar el desplome de los Estados. Ello fortalece las instituciones sociales, al crear una red de protección social y hacer resistir la corrupción. El profesionalismo de la administración pública es otra forma de fortalecer el Estado.

La propuesta del Banco Mundial a través de su informe de 1997, es un planteamiento práctico que tiene como punto de partida al Estado tal como se encuentra, el BM no intenta introducirse en una polémica del porqué tal Estado llegó a esa situación sino por eso decimos que el BM parte de un Estado Fático, es decir tal como se encuentra en el momento actual. Y a partir de él se redefinen sus posibilidades y se descubre que ese Estado como megainstitución es reivindicado en términos funcionales para desarrollar la sociedad, y el mercado. La visión sobre el Estado cambia a finales de los noventa y se le acepta como el gran conductor de la sociedad y el mercado.

La construcción de instituciones indicadas como el gran punto de partida, le da la oportunidad al Estado de iniciar de nueva cuenta un proceso vasto y de largo plazo, para reorganizar en forma conjunta con sociedad y mercado las relaciones entre la humanidad, según el BM.

En ese sentido, el Banco Mundial como institucionalidad financiera internacional detecta con mucha precisión que el neoliberalismo y la globalización promovida por él y

---

por el Fondo Monetario Internacional, han amplificado la delincuencia predatoria, la delincuencia organizada nacional y la delincuencia organizada transnacional o globalizada, y que los Estados al atacarlas sólo por razones de la seguridad del Estado, y que ello los conduce al gran peligro fascista de control militar de las ciudades. Por eso cuando en su informe de 1997, el Banco Mundial propone reformar el Estado de sus países miembros, le da énfasis en su primer eje: al incremento al gasto público y privado en el área social, para que de esa manera se ataque la delincuencia por el lado de la inseguridad humana, y no solamente por razones de Estado.

Mientras que en su segundo eje: el Banco Mundial habla de crear mecanismos institucionales para la participación en lo social de la toma de decisiones de la población, y de esa manera llegar a la seguridad ciudadana, o sea a través del manejo político entre gobierno y población para llegar a acuerdos de la política social por ejemplo, recomendaciones del Banco Mundial para hacer más funcionales al neoliberalismo y a la globalización, que nuestro presidente ha olvidado.

## 2.4 La construcción de una nueva estructura

Es un hecho, que pensar en construir una nueva estructura de lucha contra la delincuencia requiere replantearse, un diagnóstico real de la tendencia delincencial, para no caer en posiciones simples, por números coyunturales de reducción de los delitos.<sup>64</sup> **Primero, se tiene que entender que México está metido en una región delincencial, con una extraordinaria fase de expansión de largo plazo.** Ya sea por el robo internacional de autos; por el tráfico de personas; por las drogas,<sup>65</sup> por el tráfico de organos; por el tráfico de armas; por el fraude internacional con tarjetas de crédito; pero también por la creciente pobreza; por la contención salarial; por la falta de crecimiento económico; por una distribución del ingreso con enorme desequilibrio; por un fuerte desempleo etc. En ese sentido, porqué camino tendrá que ir una nueva estructura de seguridad pública o contra la delincuencia. Tendrá que construirse por un doble camino: por razones de Estado y por la seguridad humana, por la seguridad de la gente o de las personas, y no sólo por la seguridad del Estado. Observar desde ésta perspectiva la construcción de la nueva estructura contra la delincuencia, o la nueva

<sup>64</sup> “ Durante la presentación del Proyecto Nacional de Seguridad Pública, Hechos y realizaciones, que encabezó el primer mandatario en la residencia oficial de los pinos, indicó que las propias cámaras nacionales de transportes han informado que los asaltos de vehículos en carreteras federales disminuyeron ya en un 59 por ciento en los primeros siete meses de este año, con respecto al mismo periodo del año anterior, que ya mostraba una significativa baja. Luego de entregar reconocimientos a elementos de la Policía Federal Preventiva por su destacado desempeño, el presidente FOX dijo también que en materia de seguridad pública los resultados están a la vista y en diferentes puntos de la República nos han permitido reducir en un 28 por ciento el delito en Tijuana y en 40 por ciento en Acapulco.” Cfr., Acciones legales, no excusas contra la delincuencia, pide FOX., Diario *El Financiero*., Reportero: Victor Chavez, 10 de septiembre de 2002, p. 36.

<sup>65</sup> Cfr., México se volvió el punto clave del narco al ceder las mafias colombianas su protagonismo: Boyer., Diario *La Jornada*., AFP., 16 de marzo de 2001, p. 48.

estructura de seguridad pública en México, tiene una gran relevancia porque ello implica que el Estado no sólo tendrá que luchar contra la delincuencia de las drogas, del robo internacional de autos, el tráfico de armas, asalto a microbuses, robo a mano armada etc., sino también tendrá que luchar contra la pobreza, contra el control salarial, contra el desempleo, la falta de crecimiento económico contra la pésima distribución del ingreso etc., y ahí radica el gran problema: al gobierno federal actual sólo le interesa luchar contra la delincuencia sólo por las razones de Estado. Es decir, no permitir que el Estado sea socabado por la poderosa delincuencia organizada nacional y transnacional, pero no le interesa demasiado la seguridad humana. Al gobierno del Distrito Federal si le interesa la seguridad humana, pero su margen de maniobra es reducido, no puede actuar sobre la contención salarial porque no está facultado para ello, contención salarial que afecta a 20 millones de personas, aunque si actúa parcialmente contra la pobreza y que en efecto lo hace.

En ese sentido, el componente político de una nueva estructura de la lucha contra la delincuencia, o de una nueva estructura de seguridad pública, se convierte en un factor básico para el éxito de esa nueva estructura. El manejo político de la seguridad por razones de Estado, y el manejo político de la seguridad humana, tendrá que ser el gran equilibrio entre las dos seguridades. Y a ese manejo político le llamamos la seguridad ciudadana.<sup>66</sup> Que tendrá que moverse en los planos: del gobierno, de la justicia y de la ciudadanía, de lo contrario la nueva estructura se quedará en la fase represiva de la delincuencia, lo cual sería un retroceso.

---

<sup>66</sup> " La seguridad ciudadana necesita de una comprensión teórico-conceptual y de una materialización institucional y social, específicas e integralmente democráticas. Para ello pensamos que hay que intervenir complementaria y simultáneamente en tres ámbitos: en el plano del gobierno, de su institucionalidad y de sus prioridades de acción, tanto a nivel central como local, incluyendo las instituciones policiales que deben estar bajo su dependencia; en el plano de la justicia ( tanto penal, como civil, y tanto central como local) de manera de asegurar a toda la ciudadanía las mismas condiciones para el acceso, protección y exigibilidad de sus derechos humanos y constitucionales. En el plano de la *Población* y de la *Ciudadanía*, al promover y apoyar los esfuerzos de cada Comunidad, por organizarse y cooperar con las autoridades." Cfr., (<http://www.ichrdd.ca>)

La política social del gobierno debe reconstruirse, para ello es necesario voluntad y manejo político, lo social debe ser una de las prioridades del gobierno no sólo en el discurso sino en la realidad. El enorme desabasto de medicinas permanente que atraviesan tanto el IMSS, ISSSTE, SALUBRIDAD etc., en la práctica vuelve pésima la política social foxista. Entonces, la estructura de una política de seguridad pública debe ser integral, no sólo crear la AFI., o la Cruzada Nacional contra el Crimen, sino tener más manejo político para resolver cosas tan prácticas como el desabasto de medicinas. Desabasto que en sí mismo es creador de delincuencia. El gobierno desde la política tiene que ser un gran generador de seguridad ciudadana, y no sólo de seguridad armada. El gobierno al ser un constructor de seguridad ciudadana, y de seguridad humana disminuye extraordinariamente la delincuencia y por ende la inseguridad pública. Por ello, al pensar en como debería ser una nueva estructura de seguridad pública, la reconstrucción del manejo político de la política social gubernamental debiera ser un componente básico.<sup>67</sup>

La democratización policial a nuestro parecer debería ser otro de los componentes de una nueva estructura de seguridad pública. La relación de los cuerpos de seguridad pública y la comunidad en términos de organización y cooperación, debería entrar en una nueva fase. Aquí la relación gobierno-comunidad, viene a ser el manejo político que de la relación ambos sectores tengan capacidad de hacer. Aquí no va sólo el gobierno sino junto con la comunidad, ambos deben desarrollar la seguridad ciudadana o el manejo político de la relación. Institución policial y comunidad, controlar la lucha contra la delincuencia cuadra por cuadra en las colonias, dónde exista un control ciudadano del trabajo policial, y viceversa. De esa manera estaremos llegando políticamente a la

---

<sup>67</sup> "La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. Generar ciudades incluyentes, donde la participación de los ciudadanos en las políticas locales sea un derecho." Ibid.

seguridad ciudadana, se trabajará menos en orden jerárquico y más con orientación al ciudadano.

Otro punto necesario que debe ser incorporado en la nueva estructura de seguridad pública son los derechos humanos. Tales derechos se han convertido en punto de conflicto entre el nivel de gobierno, justicia y población. Los derechos humanos más legislaciones rebasadas, han provocado que la justicia suelte a delincuentes, con la enorme molestia de la sociedad. Pero tampoco se puede buscar la pena de muerte, porque ello reforzaría la seguridad por razones de Estado, y la seguridad se alejaría más de la sociedad. En ese sentido, los derechos humanos se tienen que extender a otros conceptos como la política social, ya que la constitución política ha sido rebasada, sobre todo en el dicho de que el salario debe alcanzar para el sostén de la familia del trabajador, lo cual no ocurre para 56 millones de pobres, ello forzaría a disminuir la contención salarial por la vía de los derechos humanos, encaminándose la sociedad mexicana a la seguridad humana y a un buen manejo político de lo social, desembocando en una seguridad ciudadana, que puede rebasar a la seguridad de las armas como sustento de la seguridad por razones de Estado.

## CAPÍTULO III. EL NEOLIBERALISMO: DESTRUCTOR DEL EPITELIO SOCIAL

### 3.1 La democratización de las instituciones policiales

Construir ciudades incluyentes donde la toma de decisiones de la sociedad, sobre su seguridad dependa de acuerdos con las instituciones policiales, se convierte en un factor básico en el momento actual. Para ello las instituciones policiales deberán entrar en un proceso de democratización. Deben dejar de ser aquellos entes cerrados incapaces de leer a su sociedad, y por ende grandes productores de impunidad.

Las ciudades deben volverse incluyentes para resolver infinidad de asuntos de la ciudadanía, sólo con el acercamiento entre instituciones y ciudadanos será posible derrumbar el monopolio de la toma de decisiones. Toma de decisiones que le hace falta el manejo político del acuerdo, de la negociación

**La toma social de decisiones** en México atraviesa por dos planos muy visibles: el **primero** donde el **gobierno** se configuró como una enorme organización centralizadora de decisiones, pero que en el conocido periodo neoliberal priista las llamadas reformas estructurales conducen al gobierno a reducir la inversión pública, y en esa medida se desploma su esquema centralizador de decisiones.<sup>68</sup> Al mismo tiempo, la toma de

---

<sup>68</sup> Los cambios estructurales se han orientado al desarrollo de nuevas instituciones que aseguren el ejercicio de la democracia, la imparcialidad de la administración y procuración de justicia, la sana competencia en las actividades económicas y la generación y captación de ahorro para incrementar la inversión productiva. En el ámbito económico, las reformas han revisado la función del gobierno dentro del Estado. Así, el gobierno se ha transformado de una gigantesca organización centralizadora de decisiones, a otra donde el Estado es sólo propietario de medios de

decisiones de la **sociedad civil** en el ámbito de una democracia representativa, a través de su *homo politicus* no se le respetaba el voto, ni existía alternancia real en los poderes, por ello el ciudadano no asumía en estricto sentido su ciudadanía.<sup>69</sup>

El **segundo plano** de la toma social de decisiones, se expresa con la tendencia al interior de la democracia representativa de respeto al voto, con el crecimiento de la alternancia en los poderes, la posibilidad de la democracia directa y el incremento de la conciencia política individual y colectiva de los ciudadanos.<sup>70</sup>

**En ese sentido, la toma de decisiones de la sociedad civil se convierte en un punto de referencia básico que debe establecerse con plenitud a través de la democracia representativa y la democracia directa. Hacer avanzar la democracia representativa se convierte en un proceso que es necesario acrecentarlo en forma continua. Actualmente, la democracia representativa en México, conlleva un respeto al voto sólo como una tendencia que ha crecido pero sin una garantía de que ello siga sucediendo, además el abstencionismo es otro factor que no permite a la democracia representativa establecerse con plenitud.**

El crecimiento de la alternancia en México no se debe reducir a la alternancia de los partidos en los poderes, sino debe observarse también al interior de los partidos.<sup>71</sup> y en

---

producción en áreas estratégicas.” Cfr., Chávez, Jorge. **Para recobrar la confianza en el gobierno.**, Edit., FCE., Sección: Obras de Administración Pública, México, 2000, p. 5.

<sup>69</sup> “ En nuestro país, desde hace mucho tiempo se ha practicado una democracia sin ciudadanos. Ni siquiera en términos de una democracia representativa se tenía el status de ciudadano : al respecto habría que recordar la existencia de elecciones dónde el voto no era respetado.” Cfr., Imaz, Carlos. Participación ciudadana y gobierno., Edit., Senado de la República. **Revista: Del Senado de la República**, No. 13, México, 1998, p. 209.

<sup>70</sup> “ Es indudable, sin embargo que la crisis dramática que vivimos ha propiciado el surgimiento de multitud de organizaciones de todo tipo que tienen como horizonte intelectual y práctico una solución a los problemas del país en la perspectiva de la izquierda y de la centro-izquierda que luchan por objetivos específicos, que han despertado conciencias individuales y colectivas acerca de la cuestión política y social.” Cfr., La unidad de la izquierda., **Diario La Jornada**, Editoralista Víctor Flores Olea, 20 de junio de 1996, p. 10.

<sup>71</sup> “ En todos los autores políticos, desde la filosofía clásica griega, el racionalismo y los enfoques nuevos, siempre ha estado presente la idea de equilibrios como una fórmula de contrarrestar la tendencia de todo poder a reproducirse exponencialmente, hasta el límite de los controles que se le impongan. En el derecho constitucional, el más sobresaliente de todos los equilibrios es el de la alternancia en el poder de la mayoría y su periódica renovación a través de las oposiciones. Hace más de dos mil años, Aristóteles enfocaba este mismo fenómeno bajo una fórmula enunciada de otra manera: la libertad política consiste en que cada ciudadano pueda ser en ocasiones gobernado

asuntos como la inseguridad. Así, el respeto al voto, la alternancia al interior de los partidos y la participación de los ciudadanos en muchos puntos de la vida social, son dinámicas de la democracia representativa que deben imponerse en nuestro país. Para que de esa manera, la toma de decisiones o las decisiones de la sociedad civil empujen el equilibrio de poderes a un mejor nivel. **No permitir la participación de la ciudadanía: golpearía de frente la toma de decisiones de la sociedad civil, destrozaría el incipiente avance de la democracia representativa y destruiría la alternancia al interior de los partidos, las conciencias políticas individuales y colectivas se tensionarían y desencantarían, acotando autoritariamente la libertad política de los mexicanos, ahora que buscan y se construyen sus propios espacios de participación política, y se interesan más que nunca en los asuntos sociales, como en la inseguridad que es el punto de discusión.**

La toma de decisiones de la sociedad civil mexicana ha sido la más golpeada en la historia política del país. Por eso en particular, consideramos que la democracia representativa del lado de la sociedad civil tiene que crecer y consolidarse, sin menos cabo de lo que se tendrá que seguir haciendo del lado de la sociedad política. Ya que apenas comienza el ascenso de la democracia representativa y ya se le quiere romper la continuidad, cuando lo mejor es un marco de decisión que incremente dicha democracia representativa.<sup>72</sup>

Respecto a **la democracia directa** en México, como el otro componente de la toma de decisiones de la sociedad civil, en el contexto actual se nota que el gobierno federal no quiere la presencia de sus figuras jurídicas como: el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, en la medida en que serían desde la lógica del gobierno de FOX, focos de

---

y en ocasiones gobernante. A ningún analista puede pasarle por alto que este equilibrio del que habla la teoría constitucional clásica, tiene que ver directamente con el funcionamiento de todas las instituciones, en especial con el sistema de partidos." Cfr., Luján, Silverio. Los equilibrios en el derecho constitucional., Op. Cit., **Revista: Del Senado de la República**.....p. 171.

<sup>72</sup> " Así, determinar si las situaciones muestran inclinaciones ascendentes o decrecientes es esencial para proponer a los gobernantes marcos globales de decisión orientados a buscar decisiones que rompan la continuidad, lo cual constituye la misión fundamental cuando importantes facetas societarias van cuesta abajo, mientras que el incrementalismo resulta más

presión para el tipo de política que está llevando a cabo. El IVA a medicinas, libros etc., contracción de la economía vía subejercicio del gasto, el corto, el recorte presupuestal, la amenaza de una política de racionamiento con todo el problema social atrás.<sup>73</sup>

Entonces, figuras como plebiscito y referéndum presionando la política federal, el gobierno lo observa riesgoso. Y si a esto le sumamos la posible reelección inmediata de los diputados de mayoría relativa, propuesta del secretario de gobernación para discutirse, nos permite observar un doble acotamiento: meter en un puño a la democracia representativa, y olvidarse de la democracia directa implicando, un control de la toma de decisiones de la sociedad civil. ¿Hacia allá quiere avanzar el gobierno foxista?.

Es cierto que en algunos Estados sus constituciones poseen las figuras de plebiscito y referéndum, como en el caso de Veracruz y que bueno que se usen, pero lo sustancial es su uso en el terreno federal. Claro que el contenido del plebiscito veracruzano, tiene su matiz de colmillo del actual gobernador para presionar al gobierno federal, como forma de lucha política.<sup>74</sup>

**La toma de decisiones de la sociedad política** no puede observarse fuera del contexto llamado bloque de poder.<sup>75</sup> Tal bloque expresa una tendencia histórica, en principio

apropiado para las facetas societarias que se muestran en ascenso.” Cfr., Dror, Yehezkel, **Enfrentando el futuro**, Edit., FCE., Sección de Obras: Política y Derecho, México, 1993, p. 225.

<sup>73</sup> “ En materia presupuestal el gobierno no tiene margen de maniobra; aún si se aprobara la reforma fiscal el gasto federal para 2002 será austero y limitado, muy similar al que está vigente; en una palabra, con dificultad aumentará 0.1 por ciento real. Carlos Flores, jefe de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, es quien describe el oscuro panorama en materia de egresos. Dice que trabaja con la Secretaría de Hacienda en el presupuesto de 2002, que será de base cero, en el que sólo prevalecerán los programas indispensables.” Cfr., Austero y limitado el presupuesto de 2002., **Diario El Financiero**, Reportero Felipe Gazcón, lunes 27 de agosto de 2001, p. 1.

<sup>74</sup> “ El estado de Veracruz celebró con éxito el primer plebiscito de los tiempos modernos en el país, con una participación ciudadana que rebasó las expectativas generadas. La convocatoria respectiva se hizo con el objeto de tener la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones administrativas por cuanto hace a: la gestión de mayores recursos ante la federación para el incremento de la obra pública; Promover la participación del gobierno del Estado en la supervisión y difusión de resultados de las auditorías a la planta nucleoelectrónica de Laguna Verde; Al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público etc.” Ibid., p. 73.

<sup>75</sup> “ El bloque de poder, como la forma específica de articulación de las distintas fracciones de la clase dominante y la dirección preeminente de una de ellas en la dirección económica y su expresión en el aparato de estado.” Cfr., López, Pedro, Contribución a la crítica de las relaciones

endicho bloque se articularon las fracciones de la clase dominante para el control económico, y el dominio del aparato de Estado. Bloque de poder que se legitima a través de un régimen político de alianza de clases (organizaciones obreras, campesinas, populares, sector nacionalista de la clase dominante). Dónde la burocracia política se expresó como eje operativo del bloque de poder y de la alianza de clases.

La alianza y la burocracia política se fracturaron, fortaleciéndose el bloque de poder en su cordón industrial-financiero-capital extranjero. Fracción que en el momento actual ejerce en parte el poder político, es decir no sabemos en que grado tiene el poder político pero que en parte gobierna, gobierna. En ese sentido, la toma de decisiones de la sociedad política, se mete en una dinámica de definición hegemónica entre sus componentes: el cordón económico-financiero-capital extranjero como fracción que gobierna busca ampliar la hegemonía, y una prueba de ello es que el famoso pacto político entre las fracciones dominantes, y las fracciones políticas ha sido pospuesto a propósito: la alta burocracia política otrora eje de la alianza de clases y del bloque de poder intenta reconstruirse: las clases y los estratos sociales que fueron parte de la alianza se movilizan para amplificar su participación en la democracia representativa y la democracia directa con el objeto de al menos ser partícipes de la toma de decisiones, dado que para otro tipo de movilización si bien las condiciones se están construyendo, la represión brutal también se construye potencialmente al luchar contra la inseguridad sólo por razones de Estado, (con el pretexto de la inseguridad se viene estructurando la logística de un cerco social, sin que los gobiernos municipales se den cuenta, pero si siendo corresponsables indirectos al apoyar la política neoliberal de seguridad. Política neoliberal que vulneró la seguridad pública y ahora la medicinan. Es decir, crearon la descomposición del tejido social y ahora el neoliberalismo lo administra, y los gobiernos municipales son corresponsables de esa administración). En ese contexto, el discurso de un **equilibrio de poderes** se vuelve un

cascarón, porque tal equilibrio sólo es un espacio de la lucha hegemónica. Por eso es que reducir la democracia representativa, vía reelección inmediata de diputados de mayoría relativa y no establecer la democracia directa, es un juego sucio del bloque de poder, que no equilibra sino desequilibra los poderes formales.

Por otro lado, los partidos políticos de ninguna manera son propiedad ni de sus militantes ni de sus dirigentes. La sociedad mexicana es la que los mantiene a través de sus impuestos, y esa misma sociedad es la que hace política.<sup>76</sup> Es la que busca participar en política a través de los partidos, en empujar para resolver los problemas sociales y ahora se le quiere reducir esa participación a través de la reelección inmediata de los diputados de mayoría relativa.

La alternancia política al interior de los partidos **de por si dominada por las familias históricas en todos los partidos**, ante una reelección inmediata de los diputados se reduciría aún más la oportunidad de las masas partidistas de manifestar sus visiones políticas y sociales en la práctica política. Familias históricas a nivel nacional, estatal, municipal e incluso por distritos electorales, traban la alternancia política de la militancia de base al interior de los partidos, lo que se agravaría con la reelección inmediata de los diputados. Familias genéticas, que se amplifican al derivar como consecuencia del control político del poder, en familias gangsteriles construyendo intereses económico-político-mafiosos que crecerían con la reelección inmediata de los diputados. Familias históricas que hablan de democracia cuando ellas mismas obstaculizan la democracia interna de los partidos, al negar la alternancia política adentro de los partidos. Alternancia como fuente de equilibrio político, de contrapeso y de gobernabilidad.

La alternancia al interior de los partidos deben ser las vías dónde fluyan no las ideas técnicas sino, los mejores posicionamientos de la sociedad, y no de las familias históricas.

---

<sup>76</sup> " El PRD propone una nueva ley de partidos políticos como parte de la reforma del Estado. El pueblo los financia, tienen que estar abiertos a la sociedad. No pueden convertirse en organizaciones propiedad de sus integrantes y mucho menos de los dirigentes." Cfr., Nueva ley de

ni de los grupos. Por ello, los espacios dentro de los partidos más que cerrarse como ocurriría con la reelección inmediata de los diputados, deben abrirse.

Algunos analistas señalan que en México se da una sobrerrepresentación política a través de la diputación plurinominal.<sup>77</sup> Sobrerrepresentación y problemas de representatividad hacen ambiguo y contradictorio el sistema republicano, que según el analista nos conducirán a la república parlamentaria. Dónde los diputados de mayoría relativa tendrán que ser reelectos para que conozcan a la perfección su oficio, pues tendrán que elegir al jefe de gobierno y al jefe de Estado y entonces si gobernar junto con ellos.

Tal parece que el asunto de la reelección inmediata de los diputados de mayoría relativa en México, se quiere presentar como un destino manifiesto, asociado al dominio de un aspecto técnico-táctico, cuando lo que debería importar es la estrategia política ligada a la función del político-diputado. En ese sentido, la república parlamentaria no condiciona necesariamente la reelección inmediata de los diputados.

**La dinámica social ha crecido tanto a raíz de las sucesivas crisis en México, que ha buscado espacios para participar en la toma social de decisiones, por ello una reelección inmediata de diputados le cerraría esos espacios de decisión. La reelección de los diputados no los profesionaliza, ni ello equilibra los poderes. Lo que equilibra los poderes es el desarrollo de la democracia representativa, y de la democracia directa, lo contrario sería la derrota de la sociedad y del equilibrio de poderes. La fuerza de los ciudadanos en todo el país es innegable, su participación en política a nivel individual y a través de organizaciones ha sido creciente.**<sup>78</sup>

---

partidos entrevista a Raymundo Cárdenas. respuestas del secretario perredista para nueva ley de partidos., **Revista Siempre.**, Columnista: Rafael Aceituno, 20 de noviembre de 1997, p. 14.

<sup>77</sup> " Los plurinominales no se hallan obligados a realizar campaña regular y, por lo tanto, en rigor estricto, no deben el cargo al elector, sino a la cúpula de su partido. Si digo que sobran 200 diputados, 64 senadores, más los diputados locales plurinominales de los congresos locales ( el DF incluido), lo que deseo notar es que no se trata sólo de un problema de costos: es asunto de sobrerrepresentación política ( de soberanía), que ya no se corresponde con el actual estado de cosas. Cfr., Labastida, Jaime. Los Plurinominales son muchos y muy costosos., **Revista: Siempre.** 31 de julio, México, 1997, p. 21.

<sup>78</sup> Cfr., Ramírez, José Manuel. Organizaciones populares y lucha política., Edit., ERA., **Revista: Cuadernos Políticos.** No. 45, enero-marzo, México, 1986, pp. 38-55.

Por ello se hace necesario desarrollar la democracia representativa y la democracia directa para una toma de decisiones lo más amplia posible. La toma de decisiones no puede seguir como hasta ahora ya que las sociedad mexicana esta más informada, es más participativa en política, es más plural y culta por eso necesita los mecanismos de la democracia directa, para participar de las decisiones que le van a afectar. En la medida en que la sociedad mexicana no pueda participar de esa toma de decisiones en el terreno real tendrá que seguir soportando los excesos del Estado mexicano.

En el caso de México como sistema republicano no se puede seguir dependiendo sólo del presidente de la república y de las Cámaras, para la toma de decisiones. Se ha avanzado en los municipios en la toma de decisiones con la presencia de los Consejos de Participación Ciudadana, pero lo que se requiere es participar en la toma de decisiones a nivel de la política federal, de manera simple y eficiente, sobre los grandes temas nacionales.

Si los ciudadanos pudiesen expresar en forma oficial sus opiniones, el Estado o gobierno tendrá credibilidad siendo éste un componente público básico para gobernar con confianza, ya que ello conduce al Estado a un manejo más flexible de la acción de gobernar y por lo tanto mayor consenso, y a la sociedad le impactarían en menor medida la conducta irracional del Estado. Así, la reelección inmediata de los diputados de mayoría relativa harían crecer los disensos respecto a las imposiciones del gobierno, porque la reelección sería el caldo de cultivo de una negociación cupular gobierno-diputados-partidos, **al no renovarse el discurso político o el estilo de pensar los problemas de la sociedad y sus soluciones , porqué el tiempo del discurso político es el tiempo social, es el tiempo masa el de la gobernabilidad.**

El cambio de calidad y extensión de la criminalidad que se ha experimentado nacionalmente en el último decenio.<sup>79</sup> Un cambio de condición que tiene que ver no sólo con el crecimiento exponencial de los pobres, sino fundamentalmente, como resultado de

---

<sup>79</sup> Cfr., <http://www.presenciaciudadana.org.mx/seguridad.html>

la asociación de organizaciones del crimen con determinadas autoridades. El incremento de la pobreza en el país es sin duda un elemento detonante del incremento delincencial. El incremento de la cantidad y calidad del delito que se comete, la impunidad con la que se actúa, el despliegue técnico que se observa en determinados secuestros, asesinatos o robos, nos hablan de un crimen que rebasó la esfera del individuo o del grupo, desesperados por sobrevivir, para entrar en el terreno de organizaciones criminales claramente profesionalizadas en su actividad y tecnificadas en sus instrumentos. Pero eso ocurre prácticamente en todo el mundo. La novedad mexicana radica en la articulación de los grupos organizados para delinquir con algunas esferas del aparato estatal con las que configuran una suerte de magma desde donde se organizan, promueven y protegen dichas actividades.

Lo que resalta, sin embargo, es que el crimen organizado se ha ubicado en el tablero del ajedrez del poder con cada vez mejores piezas. Se lo posibilita el tablero, donde el rey de nuestro ajedrez es un rey asediado, sin piezas suficientes y de peso que mover. Es el contexto de un sistema político que carece ya de la técnica y la sabiduría institucionales para desalojar de raíz al crimen de aquellas habitaciones de autoridad en las que goza de impunidad. El problema de la criminalidad en México es, finalmente, un destacadísimo problema tanto político como de seguridad nacional.

La criminalidad organizada plantea, en efecto, no sólo un desafío a la seguridad de los ciudadanos, sino que emblemática ya, junto con la narco-política, el mayor reto para la seguridad nacional y, por tanto, para la articulación y despliegue eficientes del Estado. Los Estados, en general, se han construido como soportes de la convivencia social civilizada. Ninguna otra entidad dentro de la sociedad tiene los instrumentos judiciales, la fuerza, o el estatuto legal para rearmar la convivencia segura que la delincuencia organizada se encarga de volver un rompecabezas. Pero si los ciudadanos no cuentan con la instrumentalidad para hacer valer de manera definitiva sus expectativas, si cuentan con

---

ideas, organizaciones y con una posibilidad de organización y movilización que ha hecho necesario renombrar el carácter de su participación en los espacios públicos mexicanos: de la ausencia, dependencia, y heteronomía de la sociedad al poder, se ha transitado a una sociedad cada vez más autónoma en el ejercicio de hacer oír su voz y hacer visible su presencia, como actor y sujeto de la regeneración social.

Estas organizaciones de ciudadanos se multiplican en México a partir de mediados de la década de los ochenta, ubicándose como entidades diferenciadas de los partidos políticos y el gobierno. Son resultado de causas múltiples: **el retraimiento del Estado de sus funciones asistenciales, el derrumbe de los parámetros tradicionales bipolíticos de socialismo - capitalismo, la complejización de la demanda social que no podía tramitarse toda por las vías partidarias, parlamentarias y gubernamentales, la cerrazón de un sistema político autoritario.** Estas organizaciones ciudadanas que fueron bautizadas como ONGs desde los ochenta por la ONU son un fenómeno internacional expresivo de cuán compleja es la construcción política del poder en nuestros días, antes coto exclusivo de gobierno y partidos. Participación ciudadana, en suma, que al hacerse concepto se le designa como "sociedad civil", organizaciones no gubernamentales, tercer sector, etc. Sin que aún exista una valoración estricta de su significado y el lugar que ocupan en la arquitectura de la cosa pública estas organizaciones actúan por los diferentes andamios de la construcción de lo social: desde la demanda del medio ambiente a la cultura política; de la defensa de los derechos humanos a las reivindicaciones de género; de la filantropía a las acciones en pro de la seguridad pública.

Por sus estructuras organizativas así como por el carácter de sus demandas estas organizaciones se distinguen netamente de los partidos políticos, pues los partidos se estructuran para la disputa y el ejercicio del poder político de Estado, mientras que las organizaciones ciudadanas lo hacen para atender misiones específicas, que si bien pueden tener una resonancia global, como por ejemplo las causas de la seguridad pública o de la cultura democrática, su referente principal continúa siendo la *ganancia social* que de ello

derive, y no la conquista del poder. Lo que para los partidos es regularmente un medio, para las organizaciones ciudadanas es un fin.

Las organizaciones ciudadanas pretenden hacer valer, por ejemplo, las jerarquías y preeminencias del ciudadano en el mundo de la cosa pública, dado que no siempre coinciden expectativa ciudadana con prioridad partidaria o gubernamental. La seguridad pública, por ejemplo, es preponderante para la ciudadanía, tema puntero de cualquier encuesta o sondeo de opinión. Un asunto que, si bien es tema significativo para quienes se desenvuelven en la sociedad política (Estado y partidos), el tratamiento que le otorgan en términos normativos y presupuestales sigue en espera, haciendo cola, después de los temas que los partidos consideran de emergencia.

Por otro lado, el combate a la delincuencia organizada, a sus mafias, a sus articulaciones con las autoridades, no se gana con rosarios de declaraciones o con profesiones de buena voluntad, con ganas, e incluso, no sólo con honradez de parte de los gobernantes.

No pueden ya omitirse, entonces, de los procesos de construcción del poder, ni a las organizaciones cívicas, ni las expectativas y prioridades del ciudadano considerado singularmente. Pero glorificar cada acto, declaración, o posición ciudadanas, puede resultar un descarrío mayor. Para no ir demasiado lejos: ¿cuántos pronunciamientos no ha habido en favor de la pena de muerte? Seguramente muchos más de los que se han hecho públicos. ¿Quién no ha escuchado en plática de amigos, en el trabajo, en la familia, los argumentos del endurecimiento de la ley, o de la restricción de las libertades básicas como única salida garante de la seguridad?.

Probablemente la primera reacción emocional ante el sadismo de algunos delincuentes y la impunidad de la que gozan sea la venganza, la aplicación de una pena simétrica a su violencia. El odio y la rabia que generan la impotencia ante el victimario y su impunidad hacen comprensible el discurso de quienes abogan por la pena de muerte. Comprensible psicológicamente pero no justificable socialmente. Como Freud lo entendió, todas las civilizaciones se construyeron a contracorriente de pulsiones inmediatas destructivas del

ser humano. Los procesos civilizatorios de las sociedades instituyeron procedimientos, en efecto, que desplazaron como respuesta ante el delito el "ojo por ojo" o "el poner la otra mejilla" por "mejilla" por mecanismos racionales de tratamiento de la violencia criminal. Esos mecanismos suponen una sublimación social que no es fácil de aceptar por nuestras psicologías mucho más propensas a la revancha o la venganza cuando hemos sido víctimas. Por ello, las *racionalizaciones* que abogan por la pena de muerte parecen, en realidad, enmascaramientos de una revancha psicológica ante el delito, pero no una propuesta eficaz y, sobre todo, socialmente civilizatoria.

Si el asunto lo viéramos pragmáticamente, en efecto, la pena de muerte es ineficaz. En los países donde se encuentra instituida no disminuye la incidencia del delito. Si lo viéramos a la luz del análisis sociológico podría ser monstruoso: si la idea del maridaje entre delincuentes y autoridades en nuestro país es de fondo, ¿quiénes estarían aplicando la pena de muerte?. Pero, con todo, el argumento decisivo, es de orden ético-político. Ético, porque ningún hombre tiene el derecho de disponer de la vida de otro. Político, **porque el Estado se construye para sostener y alentar el proceso civilizatorio no para gozar de fuero institucional sobre la vida de los particulares.**

El combate al crimen organizado supone, de entrada, (desde luego hay muchísimas cosas más) dos prioridades: una, un despliegue estratégico formidable al interior del mismo Estado para trazar una frontera infranqueable entre quienes procuran y administran justicia, por un lado, y delincuentes por el otro. Segunda, que la sociedad continúe alerta y movilizada en torno de las acciones que fortalezcan el combate a la delincuencia, no desde la tentación de la barbarie que busca el "ojo por ojo", sino desde las fortalezas de la ley racional que indican el grado civilizatorio de una sociedad. Para ello, se requiere la democratización de las instituciones policiales, que permitan la participación en la toma de decisiones sobre el fenómeno de la inseguridad.

### 3.2 El sistema jurídico rebasado

Los delitos dentro de su evolución histórica, han sido reprimidos de muy diversas maneras, pues lo que hoy se considera como delictuoso, al cambiar las formas de vida, se reduce a un simple hecho inmoral. Con el devenir del tiempo vuelve a transformarse el medio ambiente y la ilicitud de nueva cuenta se impone con menor o mayor rigor.

La delincuencia en la época del anahuac se movía sobre un plano de 565 tribus distintas, con 120 lenguas y dialectos y constituyendo algo así como una República en que para poder subsistir se tenía que hacer la guerra.<sup>80</sup> El espíritu guerrero de los aztecas, imprimió una gran dureza a la vida entera del pueblo, lo que determinó un sello especial a su delincuencia, de tal manera que al aplicar la sanción, esto no se hacía de acuerdo con el interés social, sino en virtud de que se había desobedecido el mandato expreso del Emperador o General con lo que se le causaba agravio. **La justicia estaba debidamente organizada y el procedimiento penal tenía algunas particularidades no muy distintas a las leyes actuales. Las más graves y crueles penas correspondían a los delitos contra la seguridad del imperio; traición al soberano; espionaje; rebelión y Hechicería.** Las penas eran: descuartizamiento; desollamiento en vida; confiscación de bienes; demolición de la casa; esclavitud para los hijos y parientes hasta el cuarto grado; muerte a golpes de porra en la cabeza; o abrirle el pecho al culpable.

El que maltrataba a un embajador, ministro o correo del Rey, perdía la vida, asimismo, dichos ministros no debían separarse del camino señalado, ni de las instrucciones del soberano, so pena de perder la inmunidad o la vida por degüello. Eran también reos de muerte, los que suscitaban alguna sedición del pueblo, los jueces que daban una sentencia

injusta o contraria a las leyes. El que en una guerra hacia alguna hostilidad al enemigo sin orden del jefe, o los atacaba antes de darse la señal, o abandonaba la señal, o infringía la orden general, era decapitado.

El que en un mercado alteraba las medidas establecidas por los Magistrados, era reo de muerte, cuya sentencia se ejecutaba en la plaza misma. **En el Derecho Penal Azteca , las penas eran más duras cuando se aplicaban a los nobles, la pena de muerte para ellos y la esclavitud o penas infamantes para los plebeyos.**

Los delitos enumerados se les puede considerar como antecedentes de los delitos que integran actualmente los fueros federales y militares. Los delitos propiamente comunes, eran el homicidio, robo de menor o mayor cuantía, el robo cometido con agravantes, como con horadación, robo en despoblado, empleo de bebidas soporíferas en el templo o en el mercado, abuso de confianza, despojo, fraude, embriaguez de los jóvenes, celestinaje, mentira de la mujer y los niños, incontinencia sexual de los sacerdotes, adulterio, aborto, violación, estupro, incesto, homosexualidad, injurias a los padres. Eran castigados en la mayoría de las ocasiones con la pena de muerte, apedreados, apaleados, agarrotamiento, aplastamiento de la cabeza entre dos piedras, desollamiento vivos, arrastrándolos o bien sometiéndolos a la esclavitud, cárcel, arruinamiento de la casa, quema pública del cabello, incisiones en los labios.

Los padres podían aplicar a sus hijos jóvenes penas infamantes, como pintarles las orejas, los brazos o los muslo, cortarles el cabello, si eran viciosos, y si los hijos se conducían indebidamente pena de muerte para ellos.

Examinando los delitos que se han descrito tendremos una idea más clara del medio en que se movían los aztecas y cómo se perfilaba la delincuencia entre ellos. Principiaremos con el delito de adulterio. El que mataba a la mujer propia, al ser sorprendida en adulterio, era reo de muerte porque usurpaba a los magistrados, a quienes correspondía juzgar y

---

<sup>80</sup> Cfr., García, Edmundo. Evolución de la delincuencia en México.. Edit.. PGR.. **Revista: Dinámica del Derecho Mexicano**, No. 13, México, 1976. p. 91.

castigar los delitos. El adulterio se castigaba con el último suplicio, los adúlteros plebeyos eran apedreados o se les aplastaba la cabeza con dos piedras en el mercado o tianguis; los nobles, con agarrotamiento y cremación. No constituía adulterio la relación sexual entre hombre casado y la manceba de otro, salvo que el amancebamiento de ésta fuera de tiempo atrás y se consideraba públicamente a la mujer como casada.

En Ichacatlán, la adúltera comparecía ante los jueces y si se le condenaba, ahí mismo se le descuartizaba y se dividían los cuartos entre los testigos. En Itztepec, los Magistrados mandaban al marido que cortara la nariz y las cejas de la mujer infiel; en algunas partes del imperio, se daba muerte al marido que cohabitaba con su mujer, constándole su infidelidad.

La embriaguez en los jóvenes, era delito capital pues el varón moría a palos en la cárcel y la joven era apedreada. En los hombres hechos se castigaba con rigor, aunque no con la muerte. Si era noble, lo privaban de su empleo, le cortaban el pelo y le arruinaban la casa, diciendo que no era digno de habitar entre los hombres. Esta ley no prohibía la embriaguez en las bodas y en otras festividades, en que era lícito beber dentro de una casa más de lo acostumbrado, ni comprendía a los que pasaban de sesenta años, que en razón de sus edad podían beber cuanto quisieran.

El aborto era castigado con pena de muerte para la abortadora y sus cómplices, por practicar en la mujer maniobras abortivas o por proponerle el aborto.

Siendo el indígena nuestro antecesor, de grandes cualidades humanas y heredero de grandes culturas, se le conquiata y esclaviza basándose en el derecho divino de los Reyes Españoles y para convertirlo a la fé cristiana, le aplican las reglas imperantes en las guerras contra los moros o infieles, sin que en muchos casos se haya conseguido dicha conversión y si se les consideraba como delincuentes contumaces, pues por la falta de preparación de los predicadores quienes enseñaban el catecismo en latín y con dibujos, lo único que lograron fue la sustitución de los idolos por imágenes prevaleciendo el paganismo. El choque de las dos culturas: española e indígena fue explosivo.

Queriéndose imprimir a lo americano el sello de España , se trató de borrar todo vestigio de cultura prehispánica, pero era tal su fuerza que en cuanto a su sensibilidad, costumbres y tradiciones siguió viviendo y llega a nuestros días, no obstante que su práctica por la fuerza del vencedor , entrañó una nueva clase de delitos, al respecto **es notable un mandamiento poco conocido que puede ser considerado como el primer código penal de México, destinado a los indios y que fue dictado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1546, y que da una idea de la delincuencia de esa época.**

Si el indígena persistía con sus adoraciones al sol o a la luna se le acusaba de delitos contra dios nuestro señor, o el dejar de ser cristiano o que no quisiere confesión siendo cristiano; el que después de bautizado estuviere amancebado con una o muchas mujeres; el que siendo casado tuviera manceba; a los que por primera vez se emborrachaban con vino de Castilla; para el que comiere carne humana; para la mujer que abortara por su propia culpa; para el indio que no estando enfermo se bañara con agua caliente; el que no se arrodille al Angelus, o al pasar delante de él la cruz o una imagen; al que hurtare; al que hiciese a otro esclavo de nuevo; al que juegue al batey; al adulterador del cacao o de la miel; al falsificador de moneda; el despojo de tierras.

Terminando el citado Código Penal, diciendo que todos estos delitos y penas eran para que supieran los indios que les queremos mucho y deseamos su salvación y conservación. Del beso de Marina y Cortés, surge una nueva raza que habiendo nacido en las duras losas de las cocinas y atolerías de los barrios de la Merced y de la Mariscala , crece y se desarrolla en las blasfemias y albures del juego de los ladrones y asesinos y como léperos ensabanados, sin ningún oficio ni beneficio y prolifera en las ocupaciones más bajas de la sociedad: mozos de cuerda, recauderos, cocheros, palafreneros y serenos. Clase social que ante tanta adversidad, tal parecía que desde el momento mismo de su nacimiento estaba destinada a desaparecer. Pero había algo en ella que fue su salvación, su inteligencia y generosidad. Y a partir de ese momento trabaja y lucha no sólo para sí.

sino para sus hermanos: el indio y el negro que ante su número y calidad se convierte en la base de nuestra nacionalidad.

En la Nueva España con cuatro millones de habitantes, coexiste la antihistoria y la historia propiamente dicha. En la primera, se encuentran los españoles o señores feudales y el fanatismo institucionalizado, los dos dueños de la miseria de los indios, mestizos y negros. Así la población de la Nueva España estaba formada por los que nada tienen y los que tienen todo.

Indios, mestizos y negros en el contexto de los factores determinantes del delito, fácilmente eran atrapados, en cambio los que todo lo tenían si bien caían en el delito, su riqueza los hacía impunes.

Paralelamente en esta época encontramos a la justicia penal común, con las justicias que correspondían a los fueros eclesiásticos y militares.

Las penas en lo general, eran la horca, el garrote vil, la hogera, la mutilación, la decapitación y el fusilamiento. En esta época virreinal, todo se vendía o se compraba, incluso el cargo de virrey; como es el caso del Marqués de Villena y Duque de Escalona, asimismo los mejores oficios de justicia en pública subasta, los estancos, la comisión de policía, el agua de las fuentes y charcos, con lo que se causaban pestes y enfermedades, el puesto de juez de pulques y los carniceros, por no quedarse atrás, vendían reses flacas y daban menos peso. El juicio de residencia, por medio del cual se investigaban los manejos de los Virreyes, por lo común fue letra muerta.

Siendo la siembra del tabaco y su tráfico un monopolio del Estado y el cual se vendía en los estancos oficiales, creció en la Nueva España una verdadera cofradía, la de los contrabandistas del tabaco. Otra práctica delictiva muy extendida era el peculado y el cohecho entre los funcionarios aduanales de Acapulco, Veracruz y lo que hoy es la ciudad de México.

Desde el derecho penal azteca en que la justicia estaba debidamente organizada y el procedimiento penal tenía algunas particularidades no muy distintas a las leyes actuales.

Las más graves y crueles penas correspondían a los delitos contra la seguridad del imperio; traición al soberano; espionaje; rebelión y Hechicería. las penas eran más duras cuando se aplicaban a los nobles, la pena de muerte para ellos y la esclavitud o penas infamantes para los plebeyos, y el que es considerado como el primer código penal de México, destinado a los indios y que fue dictado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1546, ya en la colonia y que da una idea de la delincuencia de esa época. Pasando por el sistema jurídico juarista, el de Porfirio Díaz que rápidamente fue endurecido, el de los años treinta gran constructor de códigos, nuestro sistema jurídico actual es el que más rápido al menos parcialmente quedó rebasado, por el impresionante disparo de la delincuencia, y el que más lentamente se ha ido reformando. Sobre todo en lo que se refiere al endurecimiento de las penas.

Como el gobierno mexicano le ha dado prioridad a la lucha contra la delincuencia por razones de Estado, dejando de lado la lucha contra la delincuencia por razones humanas, ha dado pie a que surjan tensiones en el sistema jurídico mexicano, por la acción militar en labores policiacas amplificando la inestabilidad gubernamental jurídica, de por si ya existente en el manejo de la política económica.

La aparición de nuevos grupos armados disidentes de distinto tipo ha provocado, no sólo el recrudecimiento de prácticas de control por las fuerzas de seguridad sino, además, el sometimiento indiscriminado de organizaciones y dirigentes sociales. Actualmente, la militarización se extiende a varios estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia.<sup>81</sup> Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive, su derecho a la vida.

En numerosas partes del país existen retenes militares, ya sea en carreteras, autopistas o caminos rurales. Se han instalado una gran cantidad de campamentos móviles y

---

<sup>81</sup> Cfr., <http://www.redtdt.org.mx/content/agenda/agenda5.html>

permanentes en las afueras y dentro de las comunidades y constantemente se efectúan operativos policiaco-militares, repercutiendo en el aumento de graves violaciones a los derechos humanos, además de afectar la vida de las comunidades al fomentar la prostitución (incluso forzada), el alcoholismo, la presión psicológica, la contaminación y uso de recursos naturales, y fomentar la división entre las comunidades. Incluso organismos de esta Red, han registrado que en regiones de Guerrero, miembros de las FFAA dan capacitación no solo a policías sino a agentes del Ministerio Público, lo que indica que no solo la persecución de los delitos se está militarizando, sino el sistema de procuración de justicia en su conjunto, lo cual es muy preocupante porque nos aleja de un estado de derecho civilizado. A esto se añade el aumento de grupos armados civiles organizados y paramilitares que aumentan la violencia en las diversas regiones del país. Dentro de este contexto, el tema de las fuerzas armadas (FFAA) en México, desde una agenda de Derechos Humanos, debe contemplar por lo menos dos horizontes de concepción y acción.

El primero es el que se refiere a las funciones actuales de las FFAA en relación a la seguridad pública, la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia. El segundo está en relación con las FFAA que queremos tener como país. Evidentemente, ambos horizontes no son excluyentes pero sí nos obligan a definir estrategias diferenciadas en el corto, mediano y largo plazo.

A raíz de la sentencia de la SCJN derivada de la acción de inconstitucionalidad I/96, la SCJN confirmó que las Fuerzas Armadas no están impedidas para participar en labores de seguridad pública. Lo anterior se debió a una desafortunada confusión entre los términos de seguridad interior y seguridad pública. La Constitución faculta al Poder Ejecutivo para echar mano de las fuerzas armadas para salvaguardar la seguridad interior, que, estrictamente hablando, se refiere solamente a casos de rebelión y sedición. Sólo en esos dos casos puede el Presidente de la República disponer de las fuerzas de arma, siempre y cuando, al mismo tiempo, suspenda algunas

garantías individuales, en los términos del artículo 29 constitucional. La rebelión y la sedición son delitos que atentan contra la seguridad interior, y por lo tanto provocan el cese de una situación de paz.

El artículo 129 constitucional prohíbe terminantemente que, en tiempos de paz, las fuerzas armadas se dediquen a cualquier actividad que no tenga estricta conexión con la disciplina militar.

El artículo 21 de la constitución establece que la función de seguridad pública corresponde a los cuerpos policiacos, sin mencionar a las fuerzas armadas. La SCJN confundió los términos, por lo que concluyó que las fuerzas armadas pueden, en tiempos de paz, realizar labores de seguridad pública. El Código Penal Federal distingue diversas clases de seguridad, como valor jurídico tutelado, a través de la tipificación de diversas conductas delictivas, y de ahí podemos distinguir conceptos tales como "Seguridad Nacional", "Seguridad Interior" y "Seguridad Pública".

Así, por Seguridad Nacional, debe entenderse el respeto y protección a la soberanía, independencia o integridad de la Nación. El Título Primero del Libro Segundo del Código Penal Federal señala como delitos contra la Seguridad de la Nación a la Traición a la Patria, el Espionaje, la Sedición, el Motín, la Rebelión, el Terrorismo, el Sabotaje y la Conspiración.

El Código de Justicia Militar, por su parte, en el Libro Segundo "De los Delitos, Faltas, Delincuentes y Penas", Título Séptimo, relativo a los "Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación" se incluyen dos capítulos, el I que se refiere a "Rebelión" y el II, a "Sedición". La Rebelión implica el alzamiento en armas de elementos del Ejército contra el Gobierno de la República. El delito de Sedición consiste en la reunión tumultuaria de cuando menos diez personas que resistan o ataquen a una autoridad. La diferencia entre los tipos penales de estos delitos descritos en el Código Penal Federal y en el de Justicia

Militar consisten, en el caso de la Rebelión, en que en el Código de Justicia militar los alzados son elementos del Ejército, y en el Código Penal no son militares en ejercicio, y en el caso de la Sedición, que el Código Penal Federal solamente se refiere "a los que en forma tumultuaria", sin indicación un número mínimo de personas que conforman el tumulto.

Lo anterior significa que, los delitos contra la Seguridad Interior son delitos contra la Seguridad Nacional, pero que, en consecuencia, no todos los delitos contra la Seguridad Nacional constituyen actos contra la Seguridad Interior. La Seguridad Pública, como valor jurídico, que no como función o servicio a cargo del Estado, también se encuentra especificada en el Código Penal, a través de la tipificación de ciertas conductas que constituyen atentados contra ella. El Título Cuarto, del mismo Libro Segundo del Código mencionado, señala como delitos contra la Seguridad Pública los de Evasión de Presos, Quebrantamiento de Sanción, portación, fabricación, importación o acopio de Armas Prohibidas y Asociación Delictuosa. Por lo tanto, no es jurídicamente correcto decir que el acopio de armas prohibidas o la asociación delictuosa constituyen atentados contra la Seguridad Nacional, sino que lo son contra la Seguridad Pública. A pesar de que sociológicamente se afirma que el narcotráfico es un atentado contra la Seguridad de la Nación, jurídicamente no queda incluido como un delito de este tipo, sino como uno que atenta contra la Salud, al quedar bajo este rubro, en el título Séptimo del mismo Libro Segundo del Código Penal Federal, los delitos de Producción, Tenencia, Tráfico, Proselitismo y otros actos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. La confusión de los anteriores términos, particularmente la asimilación de seguridad interior y seguridad pública como sinónimos, ha provocado la militarización de las policías, la presencia de fuerzas militares de tropa en diversos lugares del país en donde no se ha declarado una suspensión formal de garantías, y la realización de operativos por parte de dichos cuerpos armados que no se restringen a la disciplina militar.

No obstante que la SCJN (tesis PXXIV/96 y PXXV/96 ) indica que deben respetarse las garantías individuales, la participación de las fuerzas armadas en las labores que se les han venido encomendando, han provocado diversas violaciones graves a los derechos humanos y una suspensión de facto de las mismas, lo que favorece la arbitrariedad y un clima de inseguridad para la población civil. Los policías civiles deben estar entrenados para proteger a la población civil, y utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos en la consecución de sus fines. Los militares por el contrario, deben estar entrenados para la eficaz realización de su misión principal, que es el combate, ya sea del enemigo (i) extranjero o (ii) interno, en caso de rebelión o sedición, lo que los inhabilita para desempeñar labores de seguridad pública. Existen algunos ejemplos de órganos que realizan labores materialmente jurisdiccionales que dependen formalmente del Poder Ejecutivo. Tales son el Tribunal Fiscal de la Federación, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Militares. Lo anterior produce un alejamiento dañino al principio de la división de poderes, que tiene de sospechas de parcialidad a algunos de dichos órganos. En tal virtud, la administración de justicia debiera ser desempeñada exclusivamente por el Poder Judicial, y no por el Poder Ejecutivo. Particular preocupación representa la permanencia del llamado "fuero militar", como competencia, por lo que debiera revisarse el artículo 13 constitucional, en el sentido de que garantice la no impunidad de los mandos altos de los militares en el que caso de que cometan delitos. Otra forma de la impunidad es la que permite que funcionarios y servidores públicos actúen sin el control y la fiscalización ciudadana. Para ACABAR CON LA IMPUNIDAD en México debemos empezar a crear una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para decidir sobre aquellos asuntos que nos incumben a todos. Los servidores públicos deben aprender que la elección popular no es un cheque en blanco, que sus acciones u omisiones tienen consecuencias que deben ser sancionadas por la sociedad,

para mantener un equilibrio de poder y una normalidad democrática, garantizando un control y SEGURIDAD CIUDADANA. Los ciudadanos y ciudadanas debemos tener garantizado en el marco jurídico nacional, el derecho a la información y a la rendición de cuentas, para ellos son necesarios los siguientes elementos:

Legislar para hacer obligatoria la rendición de cuentas por parte de cualquier autoridad, en cualquier ámbito de gobierno, reconociendo el derecho de los ciudadanos a participar en el diseño de políticas públicas.

• Reglamentar el Artículo 8 Constitucional para que al derecho de petición se le garantice el respectivo derecho a la información.

• Reformar y actualizar el marco legal del derecho de réplica. • Permitir la supervisión en los centros de reclusión por parte de grupos y organizaciones civiles para lo cual deberán establecerse criterios claros.

• Garantizar la plena e irrestricta libertad de los miembros del Congreso de la Unión, para ingresar a cualquier recinto militar, incluidos los cuarteles, para realizar visitas e inspecciones, así como para dialogar y conocer el punto de vista de los servidores públicos del nivel que se considere necesario.

• Exigir la rendición de cuentas de la Secretaría de la Defensa Nacional frente al Congreso Federal como lo hace cualquier otra secretaría de gobierno para que éste tenga control del presupuesto militar, y en particular en la compra, venta y uso de armas.

• Reconocer la facultad del Congreso de la Unión para participar en la definición de políticas militares, vigilancia de la curricula militar y supervisión de los cuerpos especiales.

### 3.3 Neoliberalismo e inestabilidad del gobierno

1982-1990 es la presencia mundial de la búsqueda de un nuevo balance entre la actividad del Estado y los particulares, como discurso político o como estilo diferente de pensar los problemas y soluciones de la economía norteamericana, impactan dada la hegemonía norteamericana en los organismos multilaterales como el FMI, y el Banco Mundial al grueso de los países. El nuevo balance implicaba disminuir el tamaño del Estado capitalista conservando su peso. Tal visión como discurso político se fue construyendo al interior de los Estados Unidos desde la segunda mitad de la década de los sesentas, cuando comienza a desacelerarse en la Unión Americana el auge de la segunda posguerra, volviéndose dominante con el desplazamiento del electorado norteamericano al inicio de la década de los años ochenta, haciendo ganar a Reagan.<sup>82</sup>

La crisis integral-económica, política, militar, hegemónica, cultural.- estadounidense los obliga a la construcción de un nuevo estilo de pensar sus problemas y sus soluciones, dicho estilo de pensar o discurso político contra el liberalismo estatista de Roosevelt se va traduciendo como proyecto global, y como respuesta totalizante a la crisis integral norteamericana. La redefinición entre Estado y sociedad civil se convierte en el eje de las nuevas ideas, revalorando los logros del capitalismo de la segunda posguerra, construyéndose una estructura institucional con vínculos orgánicos entre los distintos estratos de la sociedad norteamericana como: los intelectuales, los comunicadores, los empresarios, la clase gubernamental, los sindicatos, surgiendo una voluntad colectiva nacional que acepta que el Estado ha sido sobrecargado, disminuyendo la autoridad gubernamental. De ahí que en la elección de 1980 el electorado norteamericano se

---

<sup>82</sup> Cfr., Boron, Atilio. La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora.. Edit., CIDE.. Cuadernos Semestrales No. 9, México, 1981. p. 31.

desplaza hacia la racionalidad neoconservadora de disminuir el tamaño del Estado, arrastrando hegemonicamente al mundo, a latinoamérica y por supuesto a México, a través de los instrumentos del FMI., como: la asesoría técnica dónde el Fondo determina el tipo de política económica; los programas de consulta dónde se hace seguimiento a los países de su política económica; las cartas de intención y los créditos paralelos. En ese sentido, la política económica De la Madridista de 1982-1988 pone en marcha el neoliberalismo en México, iniciando la venta de paraestatales en 1985, quitando los permisos previos de importación en 1985, haciendo a un lado la protección al sector industrial mexicano, cambiando la concepción del Estado mexicano. Concepción neoliberal que: acelera la caída del poder adquisitivo del salario; refuerza la política gubernamental de contención salarial; concentra más la distribución del ingreso; hace crecer la pobreza en México; la política de generación de empleo deja de ser el eje de la política económica, ahora el eje es mantener bajo control la inflación a costa del crecimiento económico. Ese tipo de política crea condiciones para la delincuencia predatoria y organizada, y para la inestabilidad gubernamental.

La inestabilidad gubernamental entonces se convierte en un plano de análisis de primer orden, porque el área gubernamental tiene la obligación social y constitucional de crear las condiciones para que los ciudadanos tengan empleo, pero al mismo tiempo con la presencia del neoliberalismo, el área gubernamental también se ve obligada a desplomar el empleo para reducir la inflación y estabilizar la reinversión de utilidades del gran capital nacional y extranjero. Por un lado intenta que haya empleos y por el otro los cancela. El gobierno que debe coadyuvar a la estabilidad, se ha movido en casi 20 años en un plano terriblemente inestable y contradictorio, fabricando millones de pobres en México.

Eso lo podemos observar en el caso del crecimiento económico, ya que si revisamos las tasas medias anuales de su comportamiento, observaremos antes y en pleno neoliberalismo tendencias opuestas. Véase cuadro 11.

**CUADRO 11**  
**CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO**  
**TASAS MEDIAS ANUALES**  
**1971-1996**

INTERVALO	TASA MEDIA ANUAL
1971-1981	6.9 %
1982- 1996	1.1 %

Fuente: Economía de Estado, salario del miedo., Diario **La Jornada**., Articulista: Armando Labra, 25 de septiembre de 1997, p. 6.

En efecto, en el gran período que va de 1971 a 1981 antes del neoliberalismo, el país crece en 6.9% mientras que en plena etapa neoliberal, de 1982 a 1996 el crecimiento económico se desploma a 1.1 %. Neoliberalismo que por lo demás continua hasta hoy en 2003. En ese sentido, de ninguna manera intentamos justificar a la época del Estado del Bienestar que se expresa antes del neoliberalismo, sólo comparamos dichos períodos para demostrar que en el neoliberalismo el crecimiento económico se desploma, es evidente que así se manifiesta, y eso nadie lo puede negar. **Y a partir de ahí junto con una concentrada distribución del ingreso, infinidad de variables sociales se agravan.**

Por ejemplo: la pobreza extrema en México en el inicio del neoliberalismo en México era de 20 millones de personas, mientras que para el 2000 llegaba a 39 millones de pobres extremos. Vease cuadro 12.

**CUADRO 12**  
**LA POBREZA EN MÉXICO**  
**1984 Y 2000**  
**MILLONES DE PERSONAS**

CONCEPTO	1984	2000
<b>Pobres Extremos</b>	<b>20 000 000</b>	<b>39 000 000</b>

Fuente: Economía Moral: Pobreza en la Ciudad de México., Diario **La Jornada**., Articulista: Julio Boltvinik, 25 de enero del 2002, p. 26.

Si bien la pobreza extrema llegaba a 39 millones de personas, el número de habitantes en condiciones de pobreza, es decir: la suma de pobres extremos y pobres moderados llegaba para el 2002 a 65 millones.<sup>83</sup>

O de otra manera: de 1963 a 1984 la pobreza extrema tiende a reducirse, la pobreza no extrema crece y la población no pobre se incrementa. Mientras que para el periodo de

<sup>83</sup> Julio Boltvinik, investigador de El Colegio de México afirma que en el país hay 65 millones de habitantes en condiciones de pobreza, que representan dos terceras partes de la población nacional, lo cual debería obligar al gobierno de Vicente Fox a replantear toda su estrategia de política económica, que sólo el año pasado elevó en 1.3 millones el número de personas con ingresos menores de cincuenta y dos pesos diarios. Parece un juego de números, pero el año pasado aumentó en un millón 300 mil el número de pobres, que es la cifra de empleos que prometió Fox. Cfr., [www.perspectivaciudadana.com](http://www.perspectivaciudadana.com).

1984 a 1996 la pobreza extrema aumenta, la pobreza no extrema disminuye y la población no pobre vuelve a aumentar. Vease cuadro 13.

**CUADRO 13**  
**LA POBREZA EN MÉXICO**  
**1963-1996**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL**

Concepto	1963	1984	1996
Pobreza Extrema	63.3 %	23.8%	24.5%
Pobreza no Extrema	14.8 %	36.1%	28.3%
Población no Pobre	21.9%	40.1%	47.2%

Fuente: Hernández Laos y Toledo O. México. **Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la utilización de recursos naturales**. Reporte final de investigación para el programa PNUD-SEMARNAP, abril, México, 1999.

Entonces, lo que ocurre en el período 1984-1996 es que al crecer la pobreza extrema lógicamente la pobreza no extrema disminuye, porque su población tiende a engrosar la pobreza extrema y la población no pobre aumenta en vez de disminuir a pesar del desplome del crecimiento económico, porque la participación de los pobres y de la clase media en el ingreso, en el intervalo 84-96, se desploma mientras la población más rica del país acrecienta su participación. Vease cuadro 14.

**CUADRO 14**  
**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS**  
**HOGARES POBRES, MEDIOS Y RICOS EN LA**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**  
**1963-1984 y 1996**

<b>Concepto</b>	<b>1963</b>	<b>1984</b>	<b>1996</b>
Hogares pobres	7.5%	14.3%	13.2%
Hogares medios	42.3%	52.9%	48.9%
Hogares ricos	50.2%	32.8%	37.9%

Fuente: Ibid.

## CAPÍTULO IV. LA INESTABILIDAD GUBERNAMENTAL

### 4.1 La autonomía de los cuerpos policiacos

Los cuerpos policiacos como estructura y subsistema del sistema político, en el contexto de la inestabilidad gubernamental, también entran en inestabilidad en términos de seguridad y paz pública.<sup>84</sup> Los tribunales de justicia y los organismos administrativos como componentes del sistema político, se vuelven inestables en la medida en que los tribunales amplifican la impunidad, y los organismos administrativos incrementan el número de pobres, y la reducción de oportunidades para la sociedad. Es decir, por encima del cuerpo policiaco, se encuentran elementos que gradualmente fueron estableciendo condiciones para que los cuerpos policiacos incrementasen su poder autónomo. Entonces cuerpos policiacos con autonomía, impactan negativamente la regulación de la seguridad pública, de la ley, de los reglamentos y de las normas. En ese sentido, se manifiesta un fuerte proceso de desregulación de la seguridad y la paz pública.

La autonomía de los cuerpos policiacos, implica desregular en distintos grados la seguridad y la paz pública, desregulación que no tuvo un origen explícito como la desregulación del comercio exterior mexicano en 1985, la desregulación del sector financiero bancario y no bancario de México al principio de los noventa, sino **dicha desregulación es producto de un efecto indirecto producido por la acción gubernamental de acrecentar la impunidad, en**

<sup>84</sup> " Si, como lo han definido los politólogos Almond y Powell el Sistema Político comprende no sólo instituciones de gobierno, como legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos o las organizaciones formales ( partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación), sino todas las estructuras con sus aspectos políticos, en lo que de relación con la coacción presenta; es obvio que desde la perspectiva del análisis político sistémico, el estudio de la policía entendida como seguridad pública y analizada como estructura o componente del sistema político. La policía como subsistema del sistema político ( que a su vez es un tipo de sistema social ) , funciona mediante un particular tipo de insumos que se denominan "demanda" : demandas en cuanto a regulación de la conducta, en lo que respecta a seguridad pública; y "ayudas" : la obediencia a la ley, los reglamentos y las normas, esto es la paz pública."

**empeñarse en hacer crecer la pobreza y resquebrajar las leyes, los reglamentos y las normas al volverse un Estado narco-político. A partir de ahí el subsistema policial tiene condiciones para dejar de cumplir funciones primordiales para el sistema social incrementando y haciendo incrementar acciones delincuenciales.**<sup>85</sup> De ahí que propongamos en ésta tesis que la seguridad y la paz pública se desregularon, y ahora se opte por recomponer la regulación sólo por razones de Estado, como se vió en el segundo capítulo. Lo cual como política pública es incorrecto, pues para recomponer la regulación de la seguridad pública deben tomarse en cuenta elementos humanos y ciudadanos, que el gobierno federal no está dispuesto a tomar, por ser un gobierno neoliberal que responde a los intereses de las élites nacionales e internacionales. **El neoliberalismo manejado por FOX no está garantizando el crecimiento económico y el desarrollo, sino está garantizando la disminución de la cobertura social del gobierno, y en ese sentido propone ir más lejos que sus antecesores. Su alternancia mezcla la administración del Estado priista en descomposición, el desplome de la cobertura social sin construir alternativas vía crecimiento económico, es decir, no decimos que no está armando instituciones para la cobertura social pero igual están sujetas a la reducción presupuestal. Mezcla la segunda versión del neoliberalismo consistente en adaptar la función del Estado a su capacidad, conduce a la sociedad mexicana a la ruptura social, en vez de respetar su idea electoral de que la alternancia debería caminar por un modelo generador de crecimiento económico para acceder al desarrollo y no acentuar la pobreza.**<sup>86</sup>

**Construir un proyecto político nacional soltándose del neoliberalismo implica que haya primero la voluntad política para ello, y el consenso partidario pues recordemos que el disenso**

---

Cfr., López Portillo, Ernesto. **Seguridad Pública en México.**, Edit., UNAM., México, 1994, pp. 36-37.

<sup>85</sup> "El subsistema policial o de seguridad pública tiene una función primordial para el resto de los subsistemas políticos y para los otros componentes del sistema social en su conjunto, por los valores específicos que intercambian en altísima interacción con los sistemas mencionados esto es en la medida en que es una estructura aseguradora de las zonas limítrofes de los componentes del sistema social." Ibid., p. 37.

<sup>86</sup> "Así FOX enfrenta la crisis terminal del Estado priista. El error de cálculo de FOX radica en su decisión de cambiar el perfil del Estado mexicano pero sin atender los conflictos derivados de la suspensión de beneficios sociales. FOX está propiciando la gestación de un gran movimiento nacional antineoliberal que bloqueará todas sus iniciativas y que sacará a todos los afectados a protestar. Y sin partidos políticos de contención, el fantasma de la argentinización está cada vez más cerca de la realidad mexicana. FOX se encuentra atrapado entre la burocracia acostumbrada a operar en el escenario de la insensibilidad social y la incompresión política y los responsables del

al autoritarismo llevó a la aparición de las corrientes, a la ruptura del PRI y a perder la presidencia. Soltarse del neoliberalismo necesita la decisión de abandonarlo, y construir una opción viable que lo sustituya.<sup>87</sup> Capáz de revertir el empobrecimiento de la población.

El proyecto político en cuestión tendrá que tener un compromiso social no sólo en el terreno electoral, sino llevarlo a la práctica.<sup>88</sup> FOX en el discurso de su campaña señalaba que no por bajar la inflación la gente debía quedarse sin trabajo, sin embargo en la práctica hace lo contrario.<sup>89</sup> Pese a perder la presidencia el PRI, las élites políticas y del gran capital que son las que gobiernan México, nos muestran que aunque con otro partido político el neoliberalismo subsiste incluso más ferreo que nunca. Ello nos hace entender que una política pública de menor inflación por más desempleo, adaptar la función del Estado a su capacidad y luego hacer crecer esa capacidad, y mantener funcionando las condiciones de la globalización, dónde puedan operar funcionalmente la asignación de recursos, es el objetivo visible y la razón básica de las élites nacionales y de la institucionalidad monetaria y financiera internacional por sostener la segunda versión del neoliberalismo. Ello nos conduce a la fusión élites políticas nacionales-élites del gran capital nacional-élites internacionales, es decir, esas élites son las que toman las decisiones en México y para México. Por eso es que al asumir FOX la presidencia: inmediatamente cambia su discurso respecto al de campaña, o cambia su estilo de pensar los problemas de México y sus soluciones, y el equipo técnico que ya operaba el neoliberalismo con Zedillo es sostenido incluso hasta la fecha. Y quienes defienden a FOX señalan también que no ha encontrado los canales y los interlocutores

---

neoliberalismo que ZEDILLO dejó en posiciones de poder. Sin la decisión política de convocar al diseño de un nuevo modelo de desarrollo." Ibid., pp. 46-47.

<sup>87</sup> " Sólo con propuestas serias podemos construir una opción de gobierno." Cfr., Sin futuro, apostarle a los errores del ejecutivo: Madrazo., Diario **El Financiero**., Reportero: Carlos Alonso Montaña/ Finsat, lunes 11 de febrero de 2002, p. 75.

<sup>88</sup> " El PRI debe ser, recalco el candidato, un partido de vanguardia, un partido de causas, no de intereses, un partido que nos permita tener un compromiso social muy claro en la agenda. Añadió: ¿ Como ganar de nuevo la confianza de la gente? Con la agenda social. En la medida en que recuperemos el camino que extraviarnos hace varios años por adoptar políticas impopulares, en esa medida vamos a regresar a ganar la confianza de la población." Ibid.

<sup>89</sup> " Mencionó que la victoria del panista Vicente FOX el 2 de julio del 2000 implicó un cambio de partido en la Presidencia de la República, pero no hemos cambiado de modelo económico. Ibid.

**adecuados para afianzar su proyecto transicionista.**<sup>90</sup> Sin darse cuenta que quiénes están tomando las decisiones son el eje de élites y FOX lo sabe y lo permite.

**Por otro lado, el bloque del Estado de México, el bloque tecnocrático, y el bloque de gobernadores de dónde sale Madrazo.**<sup>91</sup> Son bloques de poder operativos y que por encima de ellos se encuentran las élites políticas y las del gran capital. Por eso es que hablar de soltarse del neoliberalismo no es tan sencillo, y la historia reciente nos lo demuestra fehacientemente con la llegada de FOX a la presidencia de la República, dónde el neoliberalismo sigue operando con fuerza.

La amplificación de la secular impunidad en los tribunales de justicia, en parte fue creando el plano dónde se iba estableciendo el crecimiento de la impunidad nacional. recordemos que una de las grandes quejas nacionales es la falta de tribunales especializados, dónde el acto de justicia fuese más preciso. En los tribunales de justicia mexicanos ha crecido la corrupción, el tráfico de influencias, no quiere decir que tal fenómeno no existiera, más bien aumentó de manera impresionante. Los tribunales de justicia como una de las instituciones de gobierno del sistema político mexicano, al volverse inestables, el subsistema policial encuentra la posibilidad muy a la mano y más que nunca, de acrecentar su autonomía. Entonces, cuando los cuerpos policíacos incrementan su autonomía, su plano de acción es delinquir, ya que junto con el ministerio público ejercen de manera conjunta la acción penal, al negociarla con los

---

<sup>90</sup> " Pese al cambio de colores en el régimen presidencial mexicano el priismo mantiene una fuerte influencia en el rumbo del sistema: la base es la misma, la dirección, el rumbo, es la trazada desde Miguel de la Madrid, acentuada por el salinismo y perfeccionada por Zedillo. El problema para los foxistas es que no han encontrado los canales y los interlocutores adecuados para su proyecto transicionista, y en cambio han desarrollado una dependencia excepcional sobre la experiencia priista en siete décadas en el poder. Cfr., Estertores del Viejo PRI., Diario **El Financiero**., Reportero: Jesús Sánchez, jueves 21 de febrero de 2002, p. 43.

<sup>91</sup> " En México existen tres bloques de poder impecablemente organizados que hoy se disputan el control del Partido Revolucionario Institucional. Sus integrantes poseen una característica de alto valor político: movilidad. No están adheridos mecánicamente a un solo grupo. Tienen intereses comunes: eso los une. Pero buscan ensanchar su hegemonía: eso los separa. Primer Bloque: El grupo Estado de México; Segundo Bloque: los gerentes; Tercer Bloque: El Bloque de Gobernadores. [entre ellos destaca] Roberto Madrazo, Gobernador tabasqueño. Su mérito: conservar el cargo a pesar de los embates políticos lanzados por las fuerzas de oposición al régimen. El junto con otros dirige de forma silenciosa la batalla central contra la tecnocracia." Cfr.,

jueces y desde luego con los implicados. Es decir, a mayor autonomía se amplifica la participación de los cuerpos policiacos en la negociación de la acción penal. La negociación de la acción penal a cambio de dinero, dónde ministerio público, cuerpos policiacos y jueces sólo son parte del negocio, se ha retroalimentado y ha crecido. La oportunidad de hacer negocio con la acción penal, se vuelve una mercancía más, justamente por la inestabilidad de los tribunales mexicanos, que son los que debieran monopolizar el acto de la acción penal, y no negociar con nadie la sentencia. En ese sentido, el enorme crecimiento de la negociación de la acción penal, desregula la seguridad pública.

De antaño la clase pudiente siempre ha tenido la oportunidad de negociar la acción penal, de ahí que los ricos compraran la ley y la siguen comprando, pero en la actualidad la acción penal al convertirse en un jugoso negocio más que nunca, en presencia de un gran volumen de delincuencia predatoria y organizada, coadyuva a ampliar la desregulación de la seguridad pública en México. La presencia y el crecimiento de negocios ilícitos: la venta de la acción penal; los negocios ilícitos que trajo consigo la globalización y los negocios ilícitos nacionales, refuerzan la delincuencia predatoria, la delincuencia organizada nacional y globalizada.

Por eso la propuesta para sanar la regulación de la seguridad pública es segmentar los tribunales de justicia, reformarlos, sanearlos. Ya que, en la medida en que ellos sigan siendo la dinámica de la venta de la acción penal: los jueces, los ministerios públicos, los cuerpos policiacos y la delincuencia predatoria y organizada, la podrán seguir vendiendo y comprando. Pero no basta reformar los tribunales, se requiere tener un diagnóstico correcto de la inseguridad en México, que vivimos en una región delictual enorme en fase de expansión, se requiere rebasar la lucha gubernamental contra la inseguridad sólo por razones de Estado, y entender que luchar contra la

inseguridad necesita, recomponer la distribución del ingreso, flexibilizar la contención salarial, generar un enorme volumen de empleos y ser eficientes en la regulación de la seguridad pública.

**4.2 La seguridad del Estado, como ferreo contenido ideológico: se establece como contenido delincriminal, dada la inestabilidad gubernamental.**

La seguridad del Estado mexicano se ve vulnerada desde dentro, en la medida en que sus sistemas y subsistemas lo han conducido a una inestabilidad y a un plano delincriminal. El sistema económico gran creador de una política pública de menor inflación por más desempleo. Sistema económico que desploma el crédito afectando la inversión productiva, sistema económico que reduce la demanda agregada destruyendo los negocios. Sistema económico gran destructor de la actividad productiva, que produce para si mismo inestabilidad gubernamental y para la sociedad pobreza.

El Estado en México ha pasado de ser un gran creador de instituciones y resolutor de problemas a un extraordinario creador de problemas para la sociedad, entre esos problemas tenemos el crecimiento extraordinario de la pobreza de la población, y la destrucción de los valores sociales.

La protección a la vida de los individuos, a los bienes materiales de su propiedad y la defensa de la ley y la paz pública, que son la fuerza ideológica y de la seguridad del Estado, se vulneran aún más por la autonomía de los cuerpos policiacos. Entonces los valores sociales tienden a desaparecer. Valores familiares, valores educativos, valores de los jóvenes etc., valores que provienen de la cultura, del conocimiento y de la relación hombre-mundo.<sup>92</sup> La inseguridad en México no tiene una sola causa sino su origen es una enorme variedad de elementos, que el Estado como megainstitución creadora de instituciones debe resolver.

---

<sup>92</sup> "La relación hombre-mundo genera el conocimiento y este conocimiento al ser asimilado (conscientemente) genera la cultura y, a partir de ella, comenzamos a proponernos valores. Valores que se ponen a las cosas o se toman de ellas, es en este momento en que podemos decir que el hombre comienza a apropiarse de su realidad con la finalidad de dominarla e incluso de transformarla." Cfr., Ribeiro, Lidio. *Axiología Educativa*, Edit., Plaza y Valdes, México, 1999, pp. 65-66.

El Estado concebido como megainstitución debe dejar de producir su enorme variedad de figuras delincuenciales, e iniciar una lucha frontal contra la inseguridad aunque ello implique una presencia frontal ante las élites nacionales y extranjeras. Si el Estado como megainstitución no recorre dicho camino la inseguridad pública no tendrá solución.

### 4.3 Tendencia de la inestabilidad gubernamental

La tendencia de la inestabilidad gubernamental en 2003 es extraordinariamente dinámica. Ya que sus puntos neurálgicos a nivel nacional no han sido atacados, y los negocios ilícitos provocados por el Estado y los negocios ilícitos externos siguen en pleno crecimiento. Es decir, todo el esquema tan amplio generador de inseguridad pública, sigue presente en un nivel poderoso. El Estado como megainstitución se ha contentado con reprimir a la delincuencia, con el ejército y la Policía Federal Preventiva sin emprender el camino correcto por que ahí se encuentran los intereses de las élites.

La inestabilidad gubernamental ha tenido que ser reconocida tanto por el lado del desempleo y por el lado de la pobreza, cuando eran puntos que no se aceptaban.<sup>93</sup> El modelo gubernamental inhibe el crecimiento, el empleo y provoca pobreza, pues por esa vía concentra el ingreso y hace crecer el número de pobres. Ese modelo hace un gobierno inestable, y pese a ello se continúa con él. Por eso decimos que como punto neurálgico el modelo no ha sido tocado. Los tribunales nacionales al no estar especializados provocan la negociación de la acción penal, ahí los cuerpos policiacos pueden participar de dicha negociación, haciendo crecer su autonomía, cerrando el círculo de la inestabilidad gubernamental, al reproducir por esa vía la delincuencia predatoria y delincuencia organizada nacional y transnacional, aquí también ese punto neurálgico subsiste. A fines de los noventas el consumo de cocaína creció en los jóvenes mexicanos en un 500% y

<sup>93</sup> "Al no lograr que sus discursos copeteados de optimismo tengan eco en los medios informativos, el presidente Vicente FOX "reclamo" desde aquí a la prensa nacional el no difundir sus cifras alegres sobre la supuesta creación de miles de nuevos empleos a principios de este año. Casi al inicio de su discurso durante la ceremonia para entregar escrituras, viviendas y firmar el convenio de colaboración "Fomento a la Vivienda Infonavit", en la comunidad Atlacholoaya Morelos. FOX Quesada dijo: "Reclamo la atención de la prensa: llevo ya tres días diciéndolo y no sale nada al otro día. Hay buenas noticias: En la segunda quincena de enero de este año se crearon más de 25 mil empleos y 32 mil 500 más en la primera quincena de febrero. Pero por otro lado Abascal el secretario del trabajo foxista, reconoció que en enero se perdieron 118 mil empleos entre temporales y permanentes, cifras que sin duda han provocado confusión, y hasta desconfianza de los medios de información en el discurso gubernamental. Cfr., Reclama FOX a la prensa no difundir buenas cifras., **Diario El Financiero**, Víctor Chávez: Enviado, jueves 14 de marzo de 2002. p. 50.

entre los adultos mexicanos en un 150%.<sup>94</sup> Ello demuestra que los negocios ilícitos en México siguen creciendo, así la represión de la delincuencia que ejerce el ejército y la Policía Federal Preventiva, es sobre el vacío ya que mientras el negocio crezca la delincuencia también crecerá, Aquí el punto neurálgico de los negocios ilícitos tampoco se han tocado, o sea su demanda.

---

<sup>94</sup> Supra. P. 22.

## CONCLUSIONES:

La inseguridad pública en México se encuentra en pleno crecimiento, porque a México se le debe observar como una enorme región delincinencial en expansión, por el efecto Estados Unidos. Si vemos a la Unión Americana y a México y hacemos caso omiso de la frontera geográfica lo que nos queda es, una gran región delincinencial. La venta de droga crece entre los jóvenes y los adultos mexicanos, el tráfico de armas también lo hace, el robo de autos que se hace en Estados Unidos y México y que vía nuestro país van a Hawai, Centroamérica y Europa también crece, la clonación de tarjetas de crédito se amplifica, el robo predatorio se incrementa: en microbuses, a negocios pequeños, en cajeros, ahora también dentro de los centros comerciales. El traslado de personas hacia Estados Unidos etc., en suma los negocios ilícitos se han vuelto una extraordinaria opción de empleo y de negocio. Y si a ello le sumamos que la seguridad pública se ha desregulado, que el Estado mexicano es un gran productor de pobres, y que sólo reprime a la delincuencia pero que no acaba con ella, entonces México enfrenta un terrible coctel, que no ha empezado a resolver.

El mismo Estado vive en un plano de inestabilidad en sus niveles de su sistema económico, político y en su subsistema policial. En su nivel económico no puede dejar a un lado el neoliberalismo, en su parte política no ha podido reformar los tribunales del país, mientras para los cuerpos policíacos crece en vez de disminuir la tentación de negociar la acción penal.

México a partir de 1940 a 1980 fue construyendo de manera lenta y gradual una estructura social, pero que a partir de 1984 comenzó a ser destruida en forma acelerada por la introducción del neoliberalismo en el país, ello establece en la sociedad mexicana un fuerte proceso de desequilibrio social e inestabilidad gubernamental. Este contexto lo hemos aguantado 18 años, a los cuales le debemos sumar los que nos faltan hasta el 2006.

ya que con FOX entramos a la segunda versión del neoliberalismo: **que se define como el adaptar la función del Estado a su capacidad.** En ese sentido, transformación negativa de la estructura social, desequilibrio social e inestabilidad gubernamental son elementos que han impactado brutalmente sobre la sociedad mexicana.

La sociedad mexicana debe recomponer los negocios lícitos, soltarse del neoliberalismo, y regresar a la estabilidad gubernamental.

## BIBLIOGRAFÍA

América Latina: Corrupción y Violencia Policial., Revista: **NEXOS**, No. 262, articulista : Ernesto López-Portillo Vargas, octubre, México, 1999.

Abregú, Martín. **Policia y sociedad democrática.**, Edit., Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 1999.

Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial. **El Estado en un Mundo en Transformación.**, Edit., INAP., México, 1997.

Boron, Atilio. La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora., Edit., CIDE., **Cuadernos Semestrales** No. 9, México, 1981.

Bueno, Alfonso. **Del Estado Neoliberal al Estado Fáctico.**, Edit., CELIBRE., Ensayos: POLÍVICUS, Serie: Reforma del Estado, No. 1, Nezahualcóyotl, 2000.

Castro, Juventino. **El Ministerio Público en México.**, Edit., Porrúa, México, 1989.

Costa, Gino. **La propuesta de nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú: Novedades y Limitaciones en Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior.**, Edit., Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1998.

**Chabat, Jorge y Bailey, John.** Seguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Desafíos para México y Estados Unidos Reporte al Grupo de Tarea., **Edit., Universidad de Georgetown, Estados Unidos, 2000.**

Chávez, Jorge. **Para recobrar la confianza en el gobierno.**, Edit., FCE., Sección: Obras de Administración Pública, México, 2000.

Dror, Yehezkel. **Enfrentando el futuro.**, Edit., FCE., Sección de Obras: Política y Derecho, México, 1993.

Flores, Manuel. **Gobernabilidad: un reportaje de América Latina.**, Edit., FCE., México, 1997.

García, Edmundo. Evolución de la delincuencia en México., Edit., PGR., **Revista: Dinámica del Derecho Mexicano**, No. 13, México, 1976.

Hernández Laos y Toledo O. México. **Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la utilización de recursos naturales.** Reporte final de investigación para el programa PNUD-SEMARNAP, abril, México, 1999.

Huggins, Martha. Conciencia torturada: secretos y moralidad en la violencia policial brasileña., en **Justicia en la calle: Ensayos sobre la policía en América Latina.** Edit., Centro Disciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano, Medellín, 1996.

Imaz, Carlos. Participación ciudadana y gobierno., Edit., Senado de la República. **Revista: Del Senado de la República**, No. 13, México, 1998.

Juárez, Laura. **EL gobierno foxista mantiene y endurece la política salarial.** Edit., Universidad Obrera, México, 2000.

López, Pedro. Contribución a la crítica de las relaciones políticas en México., Edit., ERA., **Revista: Cuadernos Políticos**, julio-septiembre, México, 1981.

López Portillo, Ernesto. **Seguridad Pública en México.** Edit., UNAM., México, 1994.

Marín, Alvaro. **Cambio político y delincuencia organizada.**, Academia de Administración Educativa, Dirección de Docencia, Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001.

Nueva ley de partidos entrevista a Raymundo Cárdenas, respuestas del secretario perredista para nueva ley de partidos., **Revista Siempre.**, Columnista: Rafael Aceituno, 20 de noviembre de 1997.

Números de los diarios: El Financiero; La Jornada; La Crónica; Punto; Novedades.

Palacios, Juan Manuel. **MILITARIZACIÓN, SEGURIDAD NACIONAL y SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.**, Edit., Seminario permanente de estudios chicanos y de fronteras, México, 2000.

Pereyra, Carlos. Estado y Movimiento Obrero., Edit., Era, **Cuadernos Políticos.** No. 28. México, 1981.

Pipitone, Ugo. México entre el Estado y el Mercado en: **La Salida del atraso: un estudio histórico comparativo.**, Edit., FCE., México, 1994.

Ribeiro, Lidio. **Axiología Educativa.**, Edit., Plaza y Valdes, México, 1999.

Secretaría de Programación y Presupuesto., **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.** México, 1983.

Smidh, Robert. La corrupción de la Policía Preventiva del Distrito Federal de México., **en Justicia de la calle: Ensayos sobre la policía en América Latina.**, Edit., Centro Disciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano. Medellín, 1996.

[http://www.nexos.com.mx/nexos\\_tv/noviembre99/495seguridad.asp](http://www.nexos.com.mx/nexos_tv/noviembre99/495seguridad.asp)

**[\(http://www.ichrdd.ca/\)](http://www.ichrdd.ca/)**

<http://www.presenciaciudadana.org.mx/seguridad.html>.

[www.perspectivaciudadana.com](http://www.perspectivaciudadana.com).